

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
RENNAN GUSTAVO ZIEMER DA COSTA

PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CURITIBA

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
RENNAN GUSTAVO ZIEMER DA COSTA

PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Titular Clèmerson Merlin Clève

CURITIBA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Titular Clèmerson Merlin Clève

Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree Salgado

Bel. Pedro Henrique Gallotti Kenicke

Curitiba, 19 de novembro de 2014.

RESUMO

O Conselho Nacional de Justiça, órgão de atribuições exclusivamente administrativas criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como “reforma do Judiciário”, promoveu grandes alterações nas relações internas deste poder. Ao Conselho compete o controle administrativo, financeiro e disciplinar, além da promoção de políticas judiciais. Estas atribuições podem se manifestar através de seu poder normativo de caráter secundário, ou seja, não pode inovar originariamente a ordem jurídica. A fim de tornar claros os limites de sua atuação, são abordadas as características da lei e do regulamento, a aplicabilidade das normas constitucionais, em especial dos direitos fundamentais e dos princípios administrativos, e a possibilidade de regulamentação de súmulas vinculantes e decisões proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Tudo isso levando em conta os princípios da autonomia do Poder Judiciário e da legalidade.

PALAVRAS-CHAVE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PODER NORMATIVO. CONTROLE. REGULAMENTOS.

ABSTRACT

The National Council of Justice, a public organ vested with an exclusive administrative attribution created by the Constitutional Amendment No 45/2004 also known as “Judiciary Reform”, promoted relevant changes in the internal relationships of this power. This Council is responsible for controlling the administrative, financial and disciplinary areas, besides promoting judicial actions. These attributions can be manifested through its normative power, which has a subsidiary aspect, and thus, does not have the power to innovate the legal order originally. In order to clearly delineate the boundaries of its attributions, many approaches are given on the characteristics of the law and regulations, the applicability of constitutional laws, in special to those regarding fundamental rights and administrative principles, as well as the possibility of regulation of the “súmulas vinculantes”, which are binding precedents, and the decisions that may be pronounced in the form of an abstract constitutional control. The whole approach is given considering the principles regarding the autonomy of the Judiciary and of the legality.

KEY WORDS: NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE. NORMATIVE POWER. CONTROL. REGULATIONS.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

ART – Artigo.

CF – Constituição Federal.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

EC – Emenda Constitucional.

LOMAN – Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

PEC – Projeto de Emenda Constitucional.

STF – Supremo Tribunal Federal.

STJ – Superior Tribunal de Justiça.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 HISTÓRICO: DEBATE PARLAMENTAR	9
2.1 Debate doutrinário e contexto político	9
2.2 Reforma do Judiciário e debate parlamentar	11
2.3 Proposta inicial de reforma do Judiciário.....	14
2.4 Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados..	15
2.5 Comissão especial na Câmara dos Deputados	19
2.6 Senado Federal.....	25
3 CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 103-B INCLUÍDO PELA EC Nº 45/2004	27
3.1 Competência do Conselho Nacional de Justiça	27
3.2 Atribuições do Conselho Nacional de Justiça	29
3.3 Autonomia e <i>accountability</i>	32
3.4 Controle de constitucionalidade de emendas à Constituição	35
3.5 Separação de poderes	38
3.6 Composição	40
3.7 Pacto federativo	42
4 PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	45
4.1 Lei	45
4.2 Regulamento.....	47
4.3 Normas constitucionais e sua aplicabilidade.....	51
4.4 Súmula vinculante e decisão em ação de controle concentrado de constitucionalidade.....	58
4.5 Direitos fundamentais, princípios administrativos e autogoverno dos tribunais	63
5 CONCLUSÕES	68
6 BIBLIOGRAFIA	69
ANEXO: RESOLUÇÕES CITADAS	76

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Conselho Nacional de Justiça, órgão criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e integrante do Poder Judiciário, se mostrou controversa desde o início ao interferir na administração interna dos tribunais. Houve grande resistência por parte das cortes locais, que antes gozavam de ampla autonomia e estavam sujeitos a fracos mecanismos de controle.

Diversas foram as ações judiciais contra atos do Conselho julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, individuais ou ajuizadas por associações de classe, em especial de servidores da justiça e magistrados, e ainda em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

O equilíbrio do poder no âmbito do Judiciário restou fortemente deslocado com a introdução deste novo órgão de funções exclusivamente administrativas. Conforme explica Robl Filho (2012), o CNJ se tornou um novo agente nas relações de *accountability* horizontal neste Poder.

A fiscalização exercida pelo Conselho se mostra fundamental em um poder cujos integrantes não são escolhidos pelo povo. A legitimidade perante a população da atuação de todo o Poder Judiciário pode ser fortalecida a depender de como o CNJ irá exercer suas atribuições.

Ainda que inicialmente gere grande turbulência e exposição do Judiciário, que era um poder muito fechado, as informações trazidas pelo Conselho são de grande relevância. Seja pela divulgação de relatórios que disponibilizam dados concretos acerca da conhecida morosidade no trâmite dos processos ou pela efetiva punição de agentes corruptos.

No primeiro capítulo deste trabalho será feita uma análise histórica acerca da criação do Conselho Nacional de Justiça. Com a promulgação da Constituição de 1988 restaram revogados os dispositivos da Lei Orgânica da Magistratura Nacional que dispunham sobre o Conselho Nacional da Magistratura.

Em pouco tempo o controle externo do Poder Judiciário passou a ser um tema muito discutido. Houve intensa produção de trabalhos acadêmicos acerca do assunto com constantes referências ao direito comparado para fundamentar a criação de um órgão de controle e para delimitar suas competências.

O debate acerca do controle do Judiciário retornava ao Congresso Nacional a cada decisão judicial de grande repercussão política. Os projetos de emendas

constitucionais sobre a reforma do Judiciário tramitaram por mais de uma década até que fossem aprovados.

A discussão parlamentar será analisada com atenção no início do trabalho como subsídio para a melhor compreensão de vários pontos controversos do tema estudado.

Já no segundo capítulo, será analisada a proposta aprovada pelo Congresso, em particular os limites das atribuições do novo órgão e o alcance do controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça sobre o Poder Judiciário.

As funções do CNJ elencadas por José Adércio Leite Sampaio (2007) serão abordadas, entre as quais o poder regulamentar. O controle do Judiciário decorre do exercício destas competências, gerando a conseqüente tensão com a autonomia administrativa dos tribunais.

Com isso, parte-se à análise da constitucionalidade da própria criação do Conselho. Levantou-se a tese de ofensa a cláusulas pétreas, entre elas a da separação de poderes, principalmente pela forma de indicação dos membros e pela composição do Conselho. Analisa-se também eventual afronta ao pacto federativo, pois o CNJ é um órgão nacional e intervém na autonomia dos Poderes Judiciários estaduais.

O foco do terceiro capítulo é o poder normativo do CNJ, tema principal desta monografia. O estudo dos limites dos regulamentos e das teorias sobre a lei será fundamental para análise das resoluções do Conselho.

Ainda, busca-se distinguir regras e princípios para melhor compreensão da aplicabilidade das normas constitucionais pela administração e assim verificar a constitucionalidade em concreto da atuação normativa do CNJ.

Por fim, analisa-se a possibilidade de o Conselho regulamentar decisões judiciais em controle concentrado de constitucionalidade, súmulas vinculantes e outras decisões sem efeito vinculante. Aborda-se a aplicabilidade dos direitos fundamentais e dos princípios administrativos e o possível conflito com a autonomia dos tribunais.

2 HISTÓRICO: DEBATE PARLAMENTAR

2.1 Debate doutrinário e contexto político

A Lei Orgânica da Magistratura previa o Conselho Nacional da Magistratura como órgão de controle do Poder Judiciário. Era composto por sete ministros do Supremo Tribunal Federal, com jurisdição em todo o território nacional. Competia ao conselho "...conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e, em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns ou outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço..." (PAES, 1993, p. 168). Porém, sua atuação não se mostrou satisfatória para o controle disciplinar de magistrados, seja pela composição exclusiva de magistrados ou pelos poderes reduzidos do Procurador-Geral da Justiça na ordem constitucional anterior (PAES, 1993, p. 168-169).

Aquela lei restou parcialmente derogada com a promulgação da nova Constituição da República. Desde então deixou de existir um órgão de controle do Poder Judiciário de âmbito nacional, concedendo-se grande autonomia e independência aos tribunais.

A discussão acerca da criação de um novo órgão de controle externo do Poder Judiciário tornou-se recorrente. Velloso (1994, p. 13) explica que este debate era retomado sempre que alguma decisão judicial desagradava aos políticos. O senso comum entendia que a instituição do controle externo seria "...a varinha mágica que daria solução aos problemas da Justiça brasileira" (VELLOSO, 1994, p. 14).

Carvalho (2006, p. 99) e Camargo (2004, p. 368) relatam que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, logo após sua posse em 2003, afirmou que o Judiciário é uma "caixa preta". A articulação política de seu governo conseguiu mobilizar o Senado para que apreciasse com prioridade a reforma do Judiciário já aprovada pela Câmara.

Na doutrina, o recurso ao direito comparado era frequente, tanto para incentivar a criação de um conselho de justiça quanto para afastar a importação de

modelos estrangeiros que não se adaptem ao ordenamento jurídico brasileiro¹. Muitos ressaltavam a impossibilidade da transposição automática destes órgãos para um país presidencialista como o Brasil, em que a separação dos poderes é mais evidente que em países parlamentaristas.

Velloso (1994, p. 19) apoiava a criação de um conselho que cuidaria do controle de qualidade do Judiciário e dos juízes, corrigindo os problemas existentes. Era contrário ao controle externo por pessoas estranhas ao Poder, pois entendia que a Constituição já havia criado mecanismos suficientes de controle do Judiciário pelos outros poderes, decorrentes do sistema de *checks and balances*. Para o autor, quem afirmasse o contrário faria por ignorância ou má-fé.

Ele era favorável à participação no conselho a ser criado, além de ministros dos tribunais superiores, de advogados e do Procurador-Geral da República. Estes não deveriam ser considerados estranhos ao Poder Judiciário (VELLOSO, 1994, p. 22). Propunha ainda a criação do cargo de Corregedor-Geral, ocupado por um ministro do Supremo Tribunal Federal, que seria o órgão executivo do conselho (VELLOSO, 1994, p. 23).

A criação de um órgão censório do Poder Judiciário mostrava-se necessária em razão de eventuais omissões, ineficácia e morosidade das corregedorias locais (PAES, 1993, p. 173).

Alexandre de Moraes (1998, p. 62-63) explicava que por várias vezes o Supremo Tribunal Federal rejeitou a possibilidade dos estados criarem por meio das constituições estaduais órgãos de controle externo do Poder Judiciários. A razão era a afronta ao princípio do autogoverno, corolário da independência do Judiciário. Os precedentes referem-se à Paraíba, Pará, Bahia e Mato Grosso.

O próprio Supremo Tribunal Federal remeteu ao Congresso anteprojeto do Estatuto da Magistratura com a proposta de criação do “Conselho Nacional da Administração da Justiça”, que teria por atribuições zelar pela autonomia do

¹José Adércio Leite Sampaio (2007) possui o estudo mais abrangente sobre os conselhos de justiça em outros países. No modelo latino-europeu analisa França, Itália, Espanha, Portugal, Bélgica, Turquia, Andorra. Sobre o modelo nórdico-europeu aborda Suécia, Irlanda e Dinamarca. Refere-se ainda ao Canadá e América-Latina, Europa centro-oriental, África e Ásia. Christiane Vieira Soares Pedersoli (2011) estuda os conselhos da Espanha, Itália, Portugal, França e Argentina. Ilton Norberto Robl Filho (2012) descreve os conselhos de justiça dos Estados Unidos, em âmbito estadual e federal, francês, irlandês e argentino. Carlos Mário da Silva Velloso (1994) explica os modelos italiano, espanhol, português e francês. José Eduardo Sabo Paes (1993), Itália e Espanha. Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2004), França, Itália, Portugal e Espanha. Ernani Carvalho (2006), Itália, Portugal e Espanha.

Judiciário, pelas prerrogativas dos magistrados e pelo cumprimento dos deveres funcionais (PRUDENTE, 1994, p. 6). Prudente (1994, p. 7) também era contrário a existência no conselho de membros externos ao Judiciário.

2.2 Reforma do Judiciário e debate parlamentar

Este estudo iniciará com a análise da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 96/1992 da Câmara dos Deputados e propostas apensadas, pareceres, emendas substitutivas e votos dos deputados que, após longo debate, foram aprovados nesta casa e remetidos ao Senado Federal, no qual recebeu o número 29/2000. Continuando a discussão na casa revisora, os temas aprovados levaram à promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como a reforma do judiciário, que introduziu o Conselho Nacional de Justiça como órgão permanente do Poder Judiciário.

Esta emenda alterou a competência da Justiça do Trabalho e extinguiu a representação classista, modificou a composição do Tribunal Superior Militar, aprovou as súmulas vinculantes e a necessidade de repercussão geral em recursos extraordinários, incluiu o direito fundamental à razoável duração do processo, extinguiu as férias forenses, definiu novos critérios de provimento e promoção de magistrados, aumentou o rol de legitimados a ingressarem com ações em controle concentrado de constitucionalidade, instituiu o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal em caso de violação de direitos humanos, extinguiu os tribunais de alçada, assegurou autonomia funcional, administrativa e orçamentária às defensorias públicas, criou o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça, entre outros temas. O objeto de pesquisa desta introdução histórica será fonte primária, oficial, consistente em publicações do Diário da Câmara dos Deputados de 14 de dezembro de 1999 que condensou grande parte da discussão documentada a respeito das propostas de emenda. Também a redação final perante esta casa, publicada na imprensa oficial em 8 de junho de 2000 e pareceres dos parlamentares disponíveis no *site* do Senado Federal.

Demonstrada a amplitude do debate parlamentar, o presente trabalho abordará apenas as discussões referentes ao controle do Poder Judiciário e a

criação do Conselho Nacional de Justiça, pertinentes ao estudo do poder regulamentar deste órgão.

Analisando os pareceres e votos das Propostas de Emenda à Constituição nº 96/1992 da Câmara dos Deputados e 29/2000 do Senado Federal, verifica-se que havia, pelo menos entre os parlamentares, certo consenso acerca da necessidade de se instituir novos mecanismos de controle sobre a atuação administrativa, financeira e disciplinar no Poder Judiciário. Em síntese, os debates parlamentares trataram dos temas elencados a seguir.

Em geral, predominava o entendimento acerca do carácter administrativo do conselho, isto é, o órgão a ser criado não deveria interferir nas decisões de cunho jurisdicional. Contudo, houve proposta para se atribuir ao conselho competência para julgar crime de responsabilidade cometido por magistrado.

Poucas emendas ao projeto trataram explicitamente sobre quais órgãos estariam sujeitos à fiscalização do Conselho Nacional de Justiça. Houve, entretanto, propostas para que até mesmo o Supremo Tribunal Federal se submetesse ao controle do CNJ.

Houve muita divergência acerca da composição do conselho. Alguns parlamentares defendiam que fosse composto exclusivamente por magistrados, a fim de não violar a independência do Poder. Outros aceitavam a participação do Ministério Público e advocacia, pois são órgãos essenciais à administração da justiça. E ainda quem defendia a presença de outros membros escolhidos pelo Presidente da República e casas do Congresso Nacional.

Era consensual a necessidade de determinar a publicidade das sessões administrativas dos tribunais e a fundamentação das decisões sem conteúdo jurisdicional, ao ponto daquela ser considerada dispensável por ser mera decorrência lógica do princípio da publicidade.

Foi objeto de deliberação a possibilidade de o conselho determinar a perda do cargo do magistrado vitalício por decisão administrativa. Contudo, o regime jurídico da vitaliciedade permaneceu inalterado.

Cogitou-se atribuir ao conselho iniciativa legislativa em determinadas matérias, porém tal proposta foi rejeitada. Por fim, houve recorrente discussão acerca da criação de um único conselho nacional ou também de conselhos estaduais e regionais. Prosperou a criação de apenas um conselho.

Em 2009, outra emenda constitucional, de nº 61/2009, alterou pontualmente o artigo 103-B da Constituição Federal, para conferir maior independência ao Conselho Nacional de Justiça. Determinou que o presidente do conselho será o Presidente do Supremo Tribunal Federal, e não ministro eleito pela corte, membro nato, que independe de nomeação do Presidente da República e sua substituição em ambos os órgãos pelo ministro vice-presidente. Excluiu também os limites de idade, mínima de 35 anos e máxima de 66 anos de idade, para compor o conselho².

² Atual redação do Art. 103-B da Constituição. "O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; XI - um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. § 1º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. § 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. § 3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal. § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juizes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. § 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes: I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários; II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral; III requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juizes ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios. § 6º Junto ao Conselho oficializarão o Procurador-Geral da República e o Presidente do

2.3 Proposta inicial de reforma do Judiciário

Inicialmente, a Proposta 96/1992 de autoria do Deputado Hélio Bicudo tratava do ingresso e da carreira da magistratura, critérios de divisão judiciária, requisitos para ingresso de membros da advocacia e Ministério Público aos tribunais, garantias e vedações da magistratura, escolha dos membros do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça e respectivas competências, alterações na Justiça do Trabalho e a extinção da Justiça Militar e da Justiça Federal de primeira instância (BRASIL, 1999, p. 6-14).

Justificou o Deputado Hélio Bicudo que a magistratura brasileira cindiu-se com o advento da República e como imposição do regime federativo. Posteriormente, foi extinta a Justiça Federal com a Carta de 1937 e reintroduzida por meio do Ato Institucional nº 2/1965 (BRASIL, 1999, p. 15-17).

Explicou o deputado que o tema da administração da justiça já era um problema presente. Então, no governo do Presidente Ernesto Geisel, após amplo levantamento estatístico, o Supremo Tribunal Federal apresentou, com o amparo do Presidente da República, um “diagnóstico das necessidades da Justiça” (BRASIL, 1999, p. 20).

Afirmou o deputado que o relatório do Supremo Tribunal Federal deixou de abordar advocacia e o Ministério Público. Entende o parlamentar a gravidade de eventual despreparo de juízes, contudo esta deficiência também atinge promotores públicos e advogados (BRASIL, 1999, p. 21-21).

Ressaltou que o Poder Judiciário era o poder menos sujeito a controle, presente principalmente no momento da seleção de magistrados, mas que não seria suficiente. Defendeu que qualquer cidadão possa acompanhar procedimentos contra magistrados em caso de corrupção (BRASIL, 1999, p. 25-26).

Em submissão à Comissão de Constituição e Justiça e Redação, a proposta recebeu parecer do relator Deputado Luiz Carlos Santos, aprovada sua admissibilidade por unanimidade.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. § 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça”.

2.4 Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados

Apensa à proposta principal, além de outras, tramitou a Proposta de Emenda à Constituição nº 112/1995, de autoria do Deputado José Genuíno, que trata da instituição do sistema de controle do Poder Judiciário, com a criação de um Conselho Federal, outro Distrital e conselhos estaduais de Justiça. Tais conselhos seriam compostos majoritariamente por magistrados, num total de cinco, contando também com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, com um advogado, do Ministério Público, com um procurador, e da sociedade com a indicação de três cidadãos pelo respectivo parlamento. Competiria aos conselhos manifestação sobre orçamento, organização judiciária, cargos de magistrados e servidores, avanços na carreira dos magistrados e controle disciplinar³. Ainda inseriria dispositivo que veda a realização de sessões secretas nos tribunais para assuntos administrativos (BRASIL, 1999, p. 39-41).

O autor da proposta justificou que a concepção clássica de divisão de poderes tem sido indevidamente utilizada com a intenção de impedir qualquer controle sobre o Poder Judiciário em suas relevantes atividades. Ressaltou que tal proposta visaria a inserir o controle externo do Judiciário sem intromissão nas atividades jurisdicionais. A vedação às sessões secretas nos tribunais possibilitaria maior controle sobre seus atos administrativos (BRASIL, 1999, p. 41-43).

Esta proposta foi objeto de muitas divergências perante a Comissão de Constituição e Justiça e Redação, na qual foi relatora a Deputada Zulaiê Cobra. Em seu voto, a relatora citou o autor da proposta, que defendia a importância do controle externo para uma reorganização da Justiça e concluía que um Judiciário sem controle de sua atuação administrativa expressava caráter antidemocrático (BRASIL, 1999, p. 50-51). Expôs diversos entendimentos, como o de Ricardo Lewandowski, então vice-presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, para quem o controle do Judiciário resultaria em seu enfraquecimento (BRASIL, 1999, p. 51). Por outro lado, José Reinaldo de Lima Lopes, que foi favorável ao controle externo, a exemplo de outros países, como Alemanha, Itália, Portugal, Espanha, Inglaterra,

³ Entre as competências dos conselhos estariam pronunciar-se sobre “I – proposta orçamentária anual; II – aquisição da vitaliciedade; III – a criação e extinção de varas judiciárias e tribunais; IV – criação e extinção de cargos da magistratura e dos serviços auxiliares; V – aferição do merecimento para efeitos de promoção; VI – perda do cargo de magistrado.” (BRASIL, 1999, p. 39)

França e Estados Unidos. Tal autor entende que o sistema de independência e autonomia então vigente estaria mais próximo de um regime patrimonialista do que democrático (BRASIL, 1999, p. 52).

Entre as críticas ao Poder Judiciário, a relatora elencou as de cunho gerencial e corporativista e o autoritarismo das cúpulas dos tribunais. Baseou-se também na posição firmada pela Associação dos Juízes para a Democracia, que concordava com a criação de um órgão fiscalizador da atividade administrativa dos tribunais, pois praticamente isentos de qualquer fiscalização. Em grande parte, os juízes associados convergiam à posição de que tal órgão fiscalizador deveria definir políticas judiciárias e planejamento (BRASIL, 1999, p. 53-54).

Após discussões perante a comissão, a relatora reformulou seu parecer, em 12 de setembro de 1995, por entender inadequada a participação de cidadãos estranhos às carreiras integrantes ou atuantes perante o Judiciário. Assim, a maioria dos membros da Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados opinou pela admissibilidade da Proposta de Ementa à Constituição nº 112/1995, em 12 de setembro de 1995 (BRASIL, 1999, p. 60).

O Deputado Edson Soares declarou voto no qual afirma que Ministério Público e advocacia são fundamentais para a administração da justiça, conforme artigos 127 e 133 da Constituição Federal, defendendo a participação destas categorias no conselho a ser criado. Juntas deveriam ter representação paritária face à magistratura (BRASIL, 1999, p. 62).

Já o Deputado Benedito de Lira, apesar de favorável à criação de um órgão de controle, foi contrário à composição por membros externos à magistratura, por ofensa à cláusula pétrea da separação dos poderes. Defendeu a existência de mandatos com prazo certo para os magistrados escolhidos (BRASIL, 1999, p. 63-64).

O Deputado Vicente Arruda foi contrário à atribuição de competência ao conselho para formular proposta orçamentária ao Judiciário, pois acarretaria dependência dos tribunais. A introdução de um órgão de controle implicaria interferência política indevida e ofensa às prerrogativas de autogoverno, autonomia administrativa e financeira dos tribunais.

Explica que na Europa a criação dos conselhos de justiça resultou em avanço para o Judiciário, pois acabava com a subordinação ao Executivo. Houve evidente ganho de autonomia, porque os tribunais se reportariam apenas ao

conselho. No caso brasileiro, a independência judicial seria prejudicada com a criação de um órgão até então inexistente (BRASIL, 1999, p. 65).

O Deputado Jarbas Lima entendeu que a disposição referente à publicidade das sessões administrativas pelos tribunais se tratava de mera tautologia diante do princípio da publicidade. A criação dos conselhos implicaria supressão inconstitucional de prerrogativas do Poder Judiciário e ofensa à cláusula pétrea.

Cada poder deveria ser livre para organizar seus serviços auxiliares, sem que houvesse subordinação entre eles. A instituição dos conselhos acarretaria a criação de um suprapoder. Não poderia interferir nas decisões dos tribunais através de sua atuação, apenas fiscalizar posteriormente seus atos (BRASIL, 1999, p. 67-69).

Caberia ao Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização da atuação administrativa dos tribunais, contudo o conselho subtrairia tal atribuição do Legislativo (BRASIL, 1999, p. 70).

A criação de conselhos de justiça serviria apenas para fortalecer os tribunais e sua cúpula, enquanto os juízes de primeiro grau continuariam sujeitos às corregedorias (BRASIL, 1999, p. 71).

Citou Luiz Flávio Gomes, para quem um órgão sujeito a interferências do poder político não seria indicado para fiscalizar a independência dos juízes. Por fim, manifestou-se contrário à composição mista do conselho, com membros externos à magistratura, e à própria criação de um órgão fiscalizador do Judiciário (BRASIL, 1999, p. 75).

O Deputado Nilson Gibson votou pela substituição de toda a proposta de emenda constitucional por outra que atribua à lei complementar a instituição de um sistema de controle externo do Judiciário (BRASIL, 1999, p. 76).

O Deputado Régis de Oliveira afirmou que já há o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre os gastos e a determinação constitucional de se manter sistema de controle interno, nos termos do artigo 74 da Constituição.

Foi contrário à proposta de prévia manifestação do conselho sobre o orçamento e sobre a instituição de novas varas, pois em ambos os temas a implantação depende de aprovação do respectivo Poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados ou assembleia legislativa). Discordou quanto à prévia manifestação do conselho sobre a criação de cargos de juiz ou de funções auxiliares. Também foi contra a perda do cargo de magistrado em decorrência de

decisão do conselho, por ofensa à vitaliciedade, que garante que apenas sentença transitada em julgado pode implicar perda do cargo ou, no período aquisitivo, decisão do respectivo tribunal (BRASIL, 1999, p. 77-78). Acompanhou a proposta inicial quanto ao fim das sessões administrativas secretas nos tribunais (BRASIL, 1999, p. 79).

Argumentou que a introdução do conselho implicaria afronta à autonomia do Poder Judiciário, nos termos do artigo 99 da Constituição. Defende que os seguintes mecanismos, previstos na redação original, são suficientes: a fiscalização do ingresso aos tribunais pela Ordem dos Advogados do Brasil; controle contábil pelo Tribunal de Contas; publicação da produtividade do membro do tribunal no diário oficial; e o controle exercido pelas corregedorias dos tribunais do primeiro grau. Citando Niklas Luhmann, explicou que a legitimidade do exercício do poder jurídico se dá pelo procedimento, enquanto do político pela persuasão. Para o deputado, o projeto afrontava o princípio da separação de poderes ao criar um órgão estranho a eles e porque o controle político é indevido em órgão técnico (BRASIL, 1999, p. 82-84).

Elenca os principais problemas do Judiciário:

Legislação ultrapassada; deficiência de quadros; falta de autonomia administrativa e financeira; estrutura superada; ausência de abertura democrática de livre acesso às decisões administrativas; ausência de publicidade de reuniões internas; distanciamento da população, o que o torna um Poder alvo de ataques despropositados; críticas às vezes sérias e às vezes infundadas. [...]
As deficiências do Poder Judiciário outra coisa não significam senão as deficiências do ensino universitário, da falta de vida política diante da castração de longos anos de Revolução; da deficiência de profissionais credenciados e habilitados pela Ordem dos Advogados do Brasil; de maior tempo para preparo de ingresso na carreira; do despertar de verdadeiras vocações; de controle interno mais rigoroso; de sistemas de reciclagem de magistrados (BRASIL, 1999, p. 85).

Concluiu que os juízes devem assumir a modernização de estruturas e ideias, que a proposta de emenda é inconstitucional e postula por sua rejeição.

Em 30 de setembro de 1995, a requerimento do Deputado José Genuíno, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados deferiu o apensamento da Proposta de Emenda à Constituição nº 112/1995 à nº 96/1992.

2.5 Comissão especial na Câmara dos Deputados

Em 30 de março de 1999, por ato da presidência, foi constituída comissão especial para proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição 96/1992 e proposições apensas. O Deputado Aloysio Nunes Ferreira foi designado relator e apresentou substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 112/95, inspirando-se nas discussões por ocasião da Revisão Constitucional de 1994 e proposta do então ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Carlos Mário Velloso. Propôs a criação do “Conselho Nacional da Magistratura”, a criação de mais um cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal e a eleição pelos conselheiros do “Corregedor-Geral da Justiça” entre os ministros daquele tribunal, que ficará afastado de suas funções jurisdicionais. O corregedor seria o órgão executivo do conselho.

Propôs que o conselho seja composto por 17 membros eleitos nos diversos ramos do Judiciário, sob a presidência do presidente do Supremo Tribunal Federal. Haveria apenas um membro externo ao Poder, um advogado indicado em lista tríplice pela OAB e escolhido pelo Supremo Tribunal Federal. Propôs ainda um extenso rol de atribuições ao conselho, entre eles, iniciativa legislativa sobre matéria processual e organização do Poder Judiciário⁴.

⁴ “Compete ao Conselho Nacional da Magistratura, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: I – zelar pela independência do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos regulamentares no âmbito de suas atribuições, ou recomendando providências para o fim de tornar efetiva a pronta prestação jurisdicional; II – fiscalizar o andamento dos serviços judiciários e velar pelo exato comportamento profissional dos magistrados e dos servidores do Poder Judiciário; III – supervisionar a administração superior do Poder Judiciário, expedindo atos normativos para o fim de disciplinar a gestão administrativa e financeira dos Tribunais; IV – expedir atos normativos a respeito de leis que digam respeito à remuneração dos magistrados e servidores do Poder Judiciário; V – a iniciativa legislativa na apresentação de projetos de lei relativos à matéria processual e concernentes à organização e funcionamento do Poder Judiciário; VI – zelar pela observância do art. 37 desta Constituição e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por órgão do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou assinar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; VII – conhecer das reclamações e representações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a perda do cargo, recomendar a remoção, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada a ampla defesa; VIII – rever, de ofício ou mediante provocação, atos de vitaliciamento de magistrados, podendo desconstituir tais atos, assegurada ampla defesa; IX – determinar a instauração de procedimentos disciplinares contra magistrados e servidores, bem assim de correições e investigações em órgãos do Poder Judiciário; X – representar ao Ministério Público, quando cabível, a instauração da ação judicial de perda do cargo; XI – formalizar atos de exoneração, aposentadoria e disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, de magistrados e servidores; XII – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração da justiça ou abuso de autoridade; XIII – elaborar relatório anual, que será apresentado ao Supremo Tribunal Federal, propondo providências a respeito da situação do Poder Judiciário,

O Deputado Fernando Coruja apresentou outro substitutivo na comissão especial, Emenda nº 001-CE/99. Propôs a criação do “Conselho Federal de Controle Administrativo do Poder Judiciário” e respectivos conselhos estaduais, com composição paritária entre magistrados, membros do Ministério Público e advogados, num total de 21 conselheiros. Tal proposta baseou-se em sugestões elaboradas pelo “...Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil sobre a Reforma do Poder Judiciário, ainda em 1997” (BRASIL, 1999, p. 285-286). Caberia ao conselho, entre outras atribuições, opinar sobre as propostas orçamentárias dos tribunais⁵.

Outro substitutivo da proposta, Emenda nº 008-CE/99, de autoria do Deputado Ney Lopes, propôs a criação do “Conselho Nacional de Administração da Justiça”, composto por nove membros, todos magistrados. Entre as atribuições do conselho estaria elaborar lista sêxtupla, assim como o Ministério Público e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para que a Corte Constitucional, nome dado ao Supremo Tribunal Federal, encaminhasse ao Presidente da República lista tríplice para preenchimento de vaga naquela corte. Estabeleceu apenas princípios para a atuação do conselho, que será regulamentado por lei complementar (BRASIL, 1999, p. 331-334). Previa a participação e manifestação das associações de classes sobre o planejamento do Judiciário⁶.

relatório que deverá integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.” (BRASIL, 1999, p. 270-272)

⁵ “Compete ao Conselho Federal de Controle Administrativo do Poder Judiciário: I – estabelecer políticas judiciárias e velar pelo fiel cumprimento do Estatuto da Magistratura; II – elaborar e aprovar seu Regimento Interno; III – elaborar e aprovar sua proposta orçamentária, assim como opinar sobre as propostas orçamentárias no § 2º do art. 99; IV – acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários dos Tribunais de sua jurisdição; V – decidir sobre processos administrativos de afastamento, promoção, permuta e disponibilidade de magistrados; VI – opinar sobre propostas de criação de novos cargos ou órgãos administrativos ou judiciários, para encaminhamento ao Congresso Nacional; VII – supervisionar a organização das secretarias e serviços dos tribunais; VIII – decidir sobre processos disciplinares a que respondam os magistrados componentes da Corte Constitucional, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais Federais; IX – decidir, em grau de recurso, sobre os processos disciplinares a que respondam os juízes estaduais e federais, bem como os funcionários e serventuários do Poder Judiciário; X – deliberar sobre recursos contra a decisão proferida em concurso público para provimento dos cargos de juízes, funcionários e serventuários do Poder Judiciário; XI – rever, em remessa de ofício, recurso voluntário ou reclamação, as decisões dos Conselhos Estaduais de Controle Administrativo do Poder Judiciário; Parágrafo único. Os conselhos de Controle Administrativo do Poder Judiciário dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios organizar-se-ão e funcionarão, no que couber, de acordo com as disposições aplicáveis ao Conselho Federal de Controle Administrativo do Poder Judiciário”. (BRASIL, 1999, p. 284-285)

⁶ “O Conselho Nacional de Administração da Justiça exercerá, na forma de lei complementar, de ofício ou mediante provocação do Procurador-Geral da República ou do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário, sem prejuízo da atividade correicional dos tribunais, cabendo-lhe: I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo

Ainda, de autoria dos deputados José Priante e Bonifácio Andrada, outra emenda substitutiva perante a comissão especial, nº 011-CE/99, que previu a criação do Conselho Nacional de Justiça e conselhos estaduais e regionais com idêntica base territorial dos tribunais. O Conselho Nacional de Justiça, conforme tal emenda, seria composto por onze conselheiros oriundos exclusivamente da magistratura (BRASIL, 1999, p. 374). A proposta inspirou-se nos trabalhos da comissão mista formada pela Associação dos Magistrados Brasileiros e a Ordem dos Advogados do Brasil em outubro de 1998 (BRASIL, 1999, p. 395).

Conforme justificativa à emenda substitutiva,

O CNJ tem como atribuições estabelecer diretrizes gerais de políticas, assegurar, verticalmente, eficiência e eficácia administrativa ao Poder Judiciário, e coordenar institucionalmente o planejamento, avaliação e fiscalização administrativo-orçamentário em âmbito nacional (BRASIL, 1999, p. 391).

Observa-se que os conselhos estaduais e regionais teriam atribuições precípuas perante a primeira instância com a atribuição de conferir maior independência administrativa, visto que os tribunais já gozam de autonomia, inclusive iniciativa legislativa⁷.

Outro substitutivo, Emenda 013-CE/99, de autoria dos deputados Roberto Jefferson, Luiz Antonio Fleury e Caio Riela, dispunha que os membros do “Conselho de Justiça da União” seriam julgados por crimes de responsabilidade perante o Senado Federal. Comporiam o conselho membros natos e eleitos. Entre aqueles

cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II – definir e fixar, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário e das associações representativas das carreiras jurídicas, plano de metas e o planejamento estratégico, e plano e programas de avaliação institucional e do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, racionalização, incremento da produtividade e maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça; III – acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e manifestar-se sobre os planos e programas de investimento dos órgãos do Poder Judiciário.” (BRASIL, 1999, p. 332-333)

⁷ “§ 4.º Compete ao Conselho Nacional de Justiça, na forma de lei complementar: I – a iniciativa de ações concernentes a assegurar a independência, autonomia, eficiência e eficácia administrativa, orçamentária e financeira do Poder Judiciário; II – o desenvolvimento institucional do planejamento e avaliação e fiscalização administrativa e orçamentária do Poder Judiciário; III – a elaboração das diretrizes gerais que viabilizem a implementação de políticas de organização e métodos garantidores da efetividade, racionalização e presteza dos serviços judiciários. § 5.º Os Conselhos Estaduais e Regionais funcionarão junto a cada Tribunal de Justiça e a cada Tribunal Regional e terão no mínimo cinco e no máximo onze Conselheiros, integrado paritariamente por Juízes do próprio Tribunal, escolhidos por este, e por Juízes vitalícios de primeira instância, escolhidos em colégio eleitoral destes, sendo Presidente o do respectivo Tribunal, observado o contido nos parágrafos 2º e 3º, exceto a dedicação exclusiva. § 6.º Aos Conselhos Estaduais e Regionais competem, na forma da lei complementar, as atribuições administrativas e orçamentárias pertinentes à primeira instância e às questões comuns desta e do respectivo Tribunal. § 7.º Os Conselhos terão iniciativa legislativa nas matérias discriminadas na lei complementar e ainda nas que afetem as atribuições administrativas referidas neste artigo.” (BRASIL, 1999, p. 374-375)

estariam: o presidente do Supremo Tribunal Federal, que o presidirá, o presidente do Superior Tribunal de Justiça, o presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, o Ministro da Justiça, o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União. Entre os eleitos cinco ministros do Superior Tribunal de Justiça escolhidos por seus pares e dez advogados escolhidos pelo Conselho Federal da OAB. Os conselhos estaduais teriam composição semelhante (BRASIL, 1999, p. 414 e 416).

Esta proposta atribuía, além da competência disciplinar e supervisão orçamentária, a iniciativa exclusiva do Conselho da Justiça da União da lei complementar de sua organização, do Estatuto da Magistratura, iniciativa legislativa concorrente sobre determinadas matérias, subordinação do Supremo Tribunal Federal ao seu controle.

Competiria concorrentemente ao conselho respectivo e ao tribunal a perda do cargo do juiz não vitalício por decisão administrativa, além da punição por excesso de prazo⁸. Estabeleceria a publicidade e a fundamentação de todas as decisões administrativas dos tribunais (BRASIL, 1999, p. 423).

⁸ “Dentre outras atribuições, compete ao Conselho de Justiça da União: I – exercer a supervisão orçamentária, administrativa e disciplinar do Poder Judiciário, de seus órgãos auxiliares e serventias, bem como dos serviços notariais e de registro que atuam por delegação do Poder Público Federal, mediante: a) elaboração do plano plurianual e planos de investimento; b) fiscalização dos limites remuneratórios; c) iniciativa exclusiva de Lei Complementar sobre 1 – a sua própria organização, atribuições e funcionamento e normas gerais sobre a organização e funcionamento dos Conselhos de Justiça Estadual; 2 – o Estatuto da Magistratura Nacional, que conterà o Código de Ética da Magistratura Nacional; 3 – a organização judiciária da Justiça da União; d) iniciativa concorrente de lei sobre: 1 – normas de direito material, quando demonstrada sua condição de fato gerador de litígios judiciais e sobre processo e procedimento, visando a maior celeridade da prestação jurisdicional e amplo acesso à Justiça; e) exame, de ofício ou mediante provocação, dos atos administrativos do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais e membros da magistratura da Justiça Federal e do Distrito Federal e Territórios, tendo em vista sua legalidade, anulando-os ou corrigindo a ilegalidade; f) o conhecimento de reclamações ou representações contra qualquer magistrado do País, dos seus órgãos auxiliares e serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuam por delegação do Poder Público ou oficializados, aplicando-lhes as medidas cabíveis, por prática de ato passível de sanção disciplinar e por violação de prazo processual ou administrativo, sempre que estes forem ultrapassados em pelo menos três vezes, se inferior ou igual a cinco dias, e em duas, se maior; g) avocação, de ofício ou provocada, de: 1 – processos disciplinares contra qualquer juiz de primeira instância do país e contra os responsáveis por atos notariais e de registro que atuam por delegação do Poder Público Federal, determinar seu afastamento temporário e, em qualquer caso, aplicar as sanções administrativas cabíveis; 2 – de investigação sobre crime imputado a qualquer membro da magistratura do País; II – propor alterações nos Programas de Cursos de Preparação, de Formação e Aperfeiçoamento das Escolas Superiores da Magistratura; III – elaborar seu regimento interno; IV – requisitar livros, papéis, documentos e processos administrativos necessários ao desempenho de suas funções. § 1º - Os Conselhos de Justiça Estadual exercerão as atribuições previstas neste artigo e na lei relativamente à respectiva Justiça e Magistratura Estadual, seus órgãos auxiliares e serventias, bem como relativas aos serviços notariais e de registro que atuam por delegação do Poder Público Estadual ou

Extinguiria as justiças militares, eleitoral e do trabalho, com o aproveitamento dos membros dos tribunais superiores no Superior Tribunal de Justiça, dos membros dos tribunais do trabalho, eleitorais e militares federais no respectivo Tribunal Regional Federal e os juízes de primeira instância destas carreiras integrariam a Justiça Federal em primeiro grau. Ainda, extinguiria os tribunais de alçada e militares estaduais, cujos membros passariam a integrar o respectivo Tribunal de Justiça e os juízes militares estaduais integrariam a magistratura estadual de primeiro grau (BRASIL, 1999, p. 442-443).

O Ministério Público também estaria sujeito à atuação do respectivo Conselho de Justiça. (BRASIL, 1999, p. 441) A emenda também propõe o fim das férias forenses, que seriam mantidas apenas no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1999, p. 423).

Outra proposta perante a comissão especial, Emenda nº 014-CE/99, emenda aditiva de autoria da deputada Zulaiê Cobra, referia-se à criação do “Conselho Nacional de Magistrados”, composto por três ministros do Supremo Tribunal Federal, um membro dos tribunais superiores, três desembargadores dos tribunais de justiça, um membro do Ministério Público da União e um advogado. Outras atribuições do conselho, além das constantes da emenda, seriam fixadas em lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal⁹. Em regra, as sessões do conselho seriam públicas (BRASIL, 1999, p. 471-473).

oficializados. § 2º - As atribuições do Conselho e Justiça da União e dos Conselhos de Justiça Estaduais não prejudicam nem interferem nas competências dos Tribunais de Contas e, ressalvado o poder de avocação a que se refere este artigo, não prejudicam nem interferem na competência disciplinar dos tribunais, estabelecida em lei. § 3º - As sanções disciplinares impostas a magistrados dependerão do voto da maioria absoluta dos membros do Conselho de Justiça da União e dos Conselhos de Justiça estadual. § 4º As sessões do Conselho de Justiça da União e dos Conselhos de Justiça Estadual serão abertas e publicadas as suas manifestações, salvo se, em caso de processo disciplinar ou de investigação criminal, a maioria de seus integrantes entender que a publicidade poderá prejudicar a apuração dos fatos.” (BRASIL, 1999, p. 417-419)

⁹ “Compete ao Conselho Nacional de Magistrados, entre outras atribuições que vierem a ser estabelecidas em lei complementar: I – processar e julgar, originariamente: a) denúncias e reclamações oferecidas contra membros da magistratura, federal ou estadual, por prática de ato atentatório à dignidade e decoro do cargo; b) a reclamação para a conservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões; c) a execução de suas decisões relativas às denúncias e reclamações oferecidas contra membros da magistratura, federal ou estadual; II – julgar, mediante recurso extraordinário, as reclamações contra atos atentatórios à boa ordem judicial, praticados por Tribunais ou juízes, decididas em única ou última instância, quando houver manifestação para a admissibilidade do recurso por maioria absoluta dos seus membros; III – exercer funções de inspeção e controle permanente ou periódico, ordinário ou extraordinário, geral ou parcial. Parágrafo único. É vedada a manifestação do Conselho Nacional de Magistrados sobre o mérito das decisões proferidas.” (BRASIL, 1999, p. 472-473)

A deputada apresentou mais uma emenda, nº 015-CE/99, que propunha a criação de mais um cargo de ministro do Supremo Federal, para que o tribunal escolha ente seus integrantes o “Ministro Corregedor Nacional”, que ficaria afastado das funções jurisdicionais. Competiria a ele, além de outras atribuições definidas em lei complementar, fazer correições sobre os órgãos jurisdicionais do país (BRASIL, 1999, p. 479-480).

A Emenda 016-CE/99¹⁰, do deputado Gonzaga Patriota, propôs alterações na estrutura das cortes superiores e a criação do “Conselho Nacional de Administração da Justiça”, composto por nove membros, um ministro da Corte Constitucional, dois do Supremo Tribunal de Justiça, outros três ministros, oriundos um de cada tribunal superior, dois desembargadores de Tribunal de Justiça e um juiz de Tribunal Regional Federal (BRASIL, 1999, p. 486). O conselho participaria da escolha dos membros da Corte Constitucional ao elaborara listas tríplices e remetê-las ao Presidente da República (BRASIL, 1999, p. 489).

A Emenda nº 19-CE/99, do Deputado Henrique Eduardo Alves, propôs a criação do “Conselho Nacional de Administração da Justiça”, composto por nove membros, um ministro do Supremo Tribunal Federal, dois do Superior Tribunal de Justiça, um do Tribunal Superior do Trabalho, um do Tribunal Superior Eleitoral, um do Superior Tribunal Militar, dois desembargadores de Tribunal de Justiça e um juiz de Tribunal Regional Federal (BRASIL, 1999, p. 513 e 515).

A emenda possibilitaria ao conselho proferir decisão de perda do cargo de magistrado nas hipóteses previstas no art. 95, parágrafo único, da Constituição, em sua redação original, e ainda por negligência ou falta de decoro, por decisão da maioria do conselho¹¹ (BRASIL, 1999, p. 517).

¹⁰ “O Conselho Nacional de Administração da Justiça exercerá, na forma da lei complementar, de ofício ou mediante provocação do Procurador-Geral da República ou do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário, sem prejuízo da atividade correicional dos tribunais, cabendo-lhe: I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II – definir e fixar, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário e das associações representativas das carreiras jurídicas, plano de metas e o planejamento estratégico, e plano e programas de avaliação institucional e do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, racionalização, incremento da produtividade e maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça; III – acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e manifestar-se sobre os planos e programas de investimentos dos órgãos do Poder Judiciário.” (BRASIL, 1999, p. 486-487)

¹¹ “O Conselho Nacional de Administração da Justiça exercerá, na forma da lei complementar, ou mediante provocação do Procurador-Geral da República ou do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário, sem prejuízo da atividade correicional dos tribunais, cabendo-lhe: I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo

Por fim, a Emenda nº 21-CE/99, de autoria do Deputado José Roberto Batochio, propôs a criação do “Conselho Nacional de Política Judiciária” e conselhos regionais. O Conselho Nacional seria composto por quinze membros, oriundos da magistratura, Ministério Público, advocacia e entidades da sociedade civil. Lei complementar disciplinaria sua composição, competência e organização, assim como dos conselhos regionais. Atribuiria ao conselho competência para julgar crimes de responsabilidade dos magistrados sob sua jurisdição¹² (BRASIL, 1999, p. 563-564).

2.6 Senado Federal

Discutida e provada a proposta na Câmara dos Deputados, foi remetida ao Senado Federal, na qual foi autuada como Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2000. Outras propostas foram apensadas a esta sobre outros temas da reforma do Judiciário.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a discussão foi intensa. Em plenário, a votação ocorreu em 17 de novembro de 2004, na qual foram votados diversos destaques, mas, em razão do consenso político, acabou sendo aprovada a emenda em primeiro e segundo turno neste mesmo dia. Nesta ocasião, outras matérias foram aprovadas e remetidas à Câmara dos Deputados.

Contudo, o presente estudo se aterá às discussões referentes ao texto aprovado pelos deputados e que, posteriormente, implicou promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 que criou o Conselho Nacional de Justiça e promoveu diversas alterações na estrutura do Poder Judiciário.

cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência ou recomendar providências; II – definir e fixar, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário e das associações representativas das carreiras jurídicas, plano de metas e planejamento estratégico e plano e programas de avaliação institucional e do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, racionalização, incremento da produtividade e maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça; III – acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e manifestar-se sobre os planos e programas de investimentos dos órgãos do Poder Judiciário.” (BRASIL, 1999, p. 516)

¹² “Ao Conselho Nacional de Política Judiciária compete: a) realizar pesquisas e levantamento de dados estatísticos quanto ao desempenho dos serviços judiciários; b) estabelecer, observadas a Constituição e as leis, as diretrizes relativas à organização, implantação, distribuição, manutenção e funcionamento dos serviços judiciários; c) exercer o controle da atividade administrativa do Judiciário da União, e da atuação funcional dos membros da sua magistratura; d) atuar como instância revisora das decisões dos conselhos regionais de política judiciária; e) rever e encaminhar as propostas orçamentárias dos tribunais da União; f) julgar por crimes de responsabilidade os juizes dos tribunais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; g) propor a criação de conselhos regionais de política judiciária.” (BRASIL, 1999, p. 564)

Quanto à composição e competência do conselho, previstos no artigo 103-B com inclusão na Constituição aprovada pela Câmara dos Deputados, não houve nenhuma alteração na redação pelo Senado Federal.

Relevante tema que a casa revisora não aprovou o texto da Câmara dos Deputados foi a alteração no regime jurídico da vitaliciedade. Pelo texto aprovado pelos deputados¹³, o Conselho Nacional de Justiça poderia decidir sobre a perda do cargo do magistrado vitalício nas hipóteses de infração ao disposto no § 1º do artigo 95, ou por “negligência e desídia reiteradas no cumprimento dos deveres do cargo, arbitrariedade ou abuso de poder” e “procedimento incompatível com o decoro de suas funções”. Também seria possível a suspensão do subsídio do magistrado por descumprimento injustificado de prazos processuais, na forma da lei (BRASIL, 2000, p. 30905).

¹³ O texto aprovado pela Câmara dos Deputados previa a seguinte redação: “Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias: I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após três anos de exercício, observado o disposto no art. 93, IV, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado ou de decisão do Conselho Nacional de Justiça; II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII; III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, e a suspensão no caso de descumprimento injustificado dos prazos processuais, na forma da lei. § 1º Aos juízes é vedado: I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério; II - receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo; III - dedicar-se à atividade político-partidária. IV - receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei; V - exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração. § 2º O juiz perderá também o cargo por decisão do Conselho Nacional de Justiça, tomada pelo voto de três quintos de seus membros, nos casos de: I – infração ao disposto no parágrafo anterior; II – negligência e desídia reiteradas no cumprimento dos deveres do cargo, arbitrariedade ou abuso de poder; III – procedimento incompatível com o decoro de suas funções. § 3º A União e os estados respondem pelos danos que os respectivos juízes causarem no exercício de suas funções jurisdicionais, assegurado o direito de regresso nos casos de dolo.”

3 CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 103-B INCLUÍDO PELA EC Nº 45/2004

3.1 Competência do Conselho Nacional de Justiça

Neste capítulo será analisada a constitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, órgão responsável pelo controle do Poder Judiciário nacional.

Ressalte-se que o Congresso Nacional rejeitou a submissão do Supremo Tribunal de Federal ao controle do Conselho, conforme se verificou no estudo do debate da PEC. Corrobora com esta conclusão o fato de ser o próprio STF quem exerce o controle jurisdicional dos atos do Conselho, conforme disposto no artigo 102, I, r, da Constituição e pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV.

A atribuição de iniciativa legislativa também não foi aprovada pelo Congresso. O Conselho Nacional de Justiça depende do Supremo para encaminhar sua proposta orçamentária e criar cargos.

Importante ressalva é que o Conselho exerce **exclusivamente atividade administrativa**. Assim, é ilegítima qualquer interferência em decisões proferidas em processos judiciais nos quais se dá a atuação jurisdicional dos magistrados. Esta possibilidade era veementemente atacada pela doutrina nacional e possuía grande rejeição no Congresso Nacional.

Logo, o Conselho Nacional de Justiça não tem competência jurisdicional. Qualquer norma ou ato que interfira nesta função dos demais órgãos do Poder Judiciário será inválido e inconstitucional.

Após a promulgação da Constituição de 1988, foi intenso o debate acadêmico e parlamentar sobre a constitucionalidade da criação de um conselho de controle do Judiciário. Este estudo abordará apenas a discussão daqueles aspectos pertinentes à emenda constitucional que criou o CNJ.

O questionamento sobre a constitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça abordou, em regra, os seguintes aspectos: a composição, a espécie de controle (interno ou externo), a violação do processo legislativo e das cláusulas pétreas da separação de poderes e da forma federal de Estado. Para se

analisar eventual inconstitucionalidade na criação do órgão, será necessário abordar as atribuições do CNJ.

Além das funções previstas no artigo 103-B, a Constituição ainda confere ao CNJ o poder de decidir acerca da remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado por interesse público (art. 93, VIII)¹⁴ e da responsabilidade administrativa de presidente de tribunal quanto aos precatórios (art. 100, § 7º)¹⁵.

Mário Helton Jorge (2005, p. 497) afirma que o Conselho Nacional de Justiça “Exercerá o controle sobre os demais órgãos do Poder Judiciário; assim, o controle será externo da atuação administrativa, financeira e funcional (sob o aspecto da legalidade), posteriormente à prática dos atos.”

Por outro lado, Clève (2014b, p. 182) e Barroso (2005b, p. 438) consideram o controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça como interno, apesar da participação do Legislativo na escolha de dois conselheiros. O caráter interno ou externo da atuação do Conselho será aprofundado nos próximos subcapítulos.

Jorge (2005, p. 498) conta que não havia controle efetivo das corregedorias ou conselhos de magistratura sobre o cumprimento dos deveres funcionais dos integrantes dos tribunais. Assim, conclui que tal atribuição será exclusiva do CNJ.

Ocorre que, “...se é possível afirmar que [as corregedorias] funcionavam em relação aos juízes de primeiro grau, não é menos verdade sua quase inoperância na fiscalização dos órgãos jurisdicionais de grau superior.” (CLÈVE, 2014b, p. 182)

Assim, verifica-se que, juridicamente, já havia este controle das corregedorias sobre os membros do respectivo tribunal. A questão é diversa, refere-se ao corporativismo e a aspectos políticos. Além da convivência com os colegas de tribunal, o corregedor dificilmente atuará com total isenção sobre seu eleitorado (desembargadores, juízes de tribunais federais, ministros), pois poderá perder votos em futura reeleição, já que o cargo de corregedor é provido com mandato temporário. Desta forma, seria conveniente que o Estatuto da Magistratura vede a reeleição neste cargo.

¹⁴ Artigo 93, VIII “o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa”

¹⁵ Artigo 100, § 7º “O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça”.

3.2 Atribuições do Conselho Nacional de Justiça

José Adércio Leite Sampaio classifica as atribuições do Conselho Nacional de Justiça em seis espécies: atribuições políticas, de controle administrativo, de ouvidoria, correicional e disciplinar, sancionatória e informativa e propositiva.

Segundo Sampaio (2007, p. 274), as **políticas** são "...destinadas a zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura..." O autor as subdivide em atribuições de planejamento, defesa da soberania judiciária, regulamentar, mandamental e de economia interna.

O CNJ elaborará o planejamento estratégico do Poder Judiciário, o plano de metas e programas de avaliação institucional. Importante ressaltar a regra do artigo 4º, XIII, do Regimento Interno do CNJ¹⁶, segundo a qual é de competência do Plenário definir e fixar o planejamento do Poder Judiciário, com participação de órgãos do próprio Poder e associações de classe. Assim, confere-se maior legitimidade ao planejamento elaborado pelo Conselho, ao democratizar o debate, que se tornará impositivo quando veiculado como recomendação (SAMPAIO, 2007, p. 275). O inciso XIV¹⁷ refere-se ao planejamento interno, no qual não há previsão de participação do restante do Judiciário.

Em defesa da soberania Judiciária, o CNJ deve adotar medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário contra atos do próprio poder público ou, eventualmente e com cautela, dos particulares. O poder regulamentar será analisado com maior profundidade no próximo capítulo.

A atribuição mandamental refere-se ao poder de fazer recomendações, cujo descumprimento acarretará falta funcional-administrativa do administrador, servidor ou magistrado (SAMPAIO, 2005, p. 286). As atribuições de economia interna tem relação com a própria administração do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁶ Art. 4º Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte: [...] XIII - definir e fixar, em sessão plenária de planejamento especialmente convocada para este fim, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo para tanto serem ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça;

¹⁷ XIV - definir e fixar, em sessão plenária especialmente convocada para este fim, o planejamento estratégico do CNJ;

O **controle administrativo** refere-se à função de zelar pelo respeito aos princípios constitucionais administrativos e pela legalidade, conforme previsto no artigo 103-B, § 4º, II, da Constituição.

Este controle é concorrente com a atuação do Tribunal de Contas. Assim, Sampaio (2007, p. 290) defende que a decisão final no âmbito administrativo, em eventual conflito nas determinações do CNJ e do Tribunal, é da corte de contas.

A atribuição de **ouvidoria** refere-se ao recebimento de denúncias e reclamações contra magistrados, servidores, serviços auxiliares, inclusive prestadores de serviço notarial e de registro (SAMPAIO, 2007, p. 296).

Ainda, a atribuição **correicional e disciplinar** é exercida por meio dos seguintes instrumentos previstos no Regimento Interno do CNJ, aprovado em março de 2009: inspeção, correição, sindicância, reclamação disciplinar, processo administrativo disciplinar, representação por excesso de prazo, avocação e revisão disciplinar.

Aplicam-se a Lei nº 9.784/1999 do processo administrativo, a Lei Orgânica da Magistratura para magistrados e a Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Cíveis da União) para servidores federais, ou a respectiva lei estadual.

Tratando-se de procedimento que possa acarretar sanção disciplinar, ressalvados os de instrução preliminar, deve ser assegurado o contraditório e a ampla defesa, conforme inciso LV do artigo 5º da Constituição.

A inspeção será realizada para apurar fatos relacionados ao funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, havendo ou não indícios de irregularidade (art. 48 a 53). A correição será instaurada para apurar fatos relacionados a graves deficiências nos serviços judiciais e auxiliares (art. 54 a 59).

A sindicância é procedimento investigativo sumário destinado a apurar irregularidades atribuídas a magistrados ou servidores. Caso o Corregedor Nacional de Justiça se convença da existência da infração, será autuado processo disciplinar (art. 60 a 66).

A reclamação disciplinar será instaurada por comunicação ao Corregedor Nacional de Justiça e não poderá ser anônima. Também tem por função apurar irregularidades cometidas por magistrados ou servidores. Verificada a possível existência da infração será instaurado o processo disciplinar (art. 67 a 72).

No processo administrativo disciplinar será apurada a falta disciplinar e aplicada a respectiva pena prevista em lei, mediante procedimento que assegure o contraditório e a ampla defesa (art. 73 a 77).

A representação por excesso de prazo se dá quando há demora injustificada para a prática de ato de competência de magistrado ou servidor. Eventualmente poderá ser instaurado processo disciplinar ou proposta providências para solucionar a situação (art. 78).

A avocação de processo disciplinar em curso nos tribunais contra magistrado ou servidor será analisada pelo CNJ e, se aceita, o processo originário será remetido ao Conselho e receberá nova autuação como processo administrativo disciplinar (art. 79 a 81-B).

Há a revisão disciplinar exclusivamente de processos contra magistrados findos há menos de um ano (art. 82 a 88). Acolhido o pedido, conforme artigo 88, "...o Plenário do CNJ poderá determinar a instauração de processo administrativo disciplinar, alterar a classificação da infração, absolver ou condenar o juiz ou membro de Tribunal, modificar a pena ou anular o processo". Os demais expedientes serão autuados como pedido de providências (art. 98).

Como consequência da função disciplinar, há a atribuição **sancionatória**. As sanções administrativas são aquelas previstas em lei, atualmente Lei Orgânica da Magistratura, Lei nº 8.112/1990 quanto aos servidores da Justiça, Lei nº 8.935/1994 quanto aos notários e registradores e ainda a legislação estadual pertinente (SAMPAIO, 2005, p. 302-303).

Por fim, a atribuição **informativa e propositiva** é exercida por meio dos relatórios estatísticos que o Conselho elabora semestralmente e do anual da situação do Poder Judiciário brasileiro, que integrará a mensagem do presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional. As providências que o Conselho sugere poderão ser tomados pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo próprio Legislativo ao terem ciência dos relatórios, que são fundamentais para o exercício do papel planejador (SAMPAIO, 2005, p. 303-304).

Recente atribuição conferida ao CNJ refere-se ao monitoramento do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas conferida pela Lei nº 12.106/2009, regulamentada nos artigos 40-A e 40-B do Regimento Interno, a qual institui diversos objetivos do departamento criado.

Enquanto não editado o Estatuto da Magistratura, lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, conforme artigo 93 da Constituição da República, vigora o § 2º do artigo 5º da Emenda Constitucional nº 45/2004 que assim dispõe: “Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor.”

Ou seja, o Conselho Nacional de Justiça está carente de parâmetros legais. O Estatuto da Magistratura delineará em definitivo o âmbito de atuação do CNJ, que poderá ser ampliado ou restringido, e decidirá se sua atuação será originária ou subsidiária. A partir do novo estatuto o STF traçará novos contornos da atuação do CNJ. A legislação ordinária também poderá conferir novas atribuições ao CNJ, como fez a Lei nº 12.106/2009.

3.3 Autonomia e *accountability*

A história do constitucionalismo demonstra a falta de controle sobre o Judiciário e que a criação de mecanismos de controle está em consonância com a soberania popular e o Estado Constitucional. (BERCOVICI, 2005, p. 190)

Luís Roberto Barroso (2005b, p. 426) ressalta a tradição do Judiciário de distanciamento da sociedade, da opinião pública e dos meios de comunicação como meio de se alcançar a isenção e a autopreservação do Poder. Porém, com a atual Constituição, o Judiciário assumiu novos papéis na sociedade.

Clève (2014b, p. 176-178) entende que ao Poder Judiciário brasileiro são asseguradas duas formas de autonomia, institucional e funcional, concedidas no interesse do jurisdicionado e não órgãos judiciários. A primeira se manifesta pelo autogoverno, autoadministração, iniciativa legislativa e autonomia financeira. A segunda decorre das garantias concedidas aos magistrados pela Constituição.

O poder de autogoverno dos tribunais, assegurado pelos artigos 96, 99 e 168 da Constituição Federal, garante grande independência **institucional** às cortes e a seus membros no exercício da jurisdição. Seja através da autonomia administrativa e financeira ou da possibilidade de eleger sua cúpula diretiva, elaborar seu regimento interno, organizar sua secretaria, prover cargos de juiz e servidores, criar varas, alterar a organização judiciária, entre outras atribuições.

Não há dúvida de que estas prerrogativas dos tribunais são uma grande conquista do Estado Democrático. É a superação de um período de exceção em que juízes eram aposentados compulsoriamente e não havia real equilíbrio entre os poderes. Após a Constituição Federal de 1988, explica Ilton Norberto Robl Filho (2012, p. 242),

Não apenas foi mantido o desenho institucional brasileiro que concede substancial independência judicial institucional com autonomias financeira, administrativa, orçamentária e disciplinar, o autogoverno e as garantias funcionais (vitaliciedade, irredutibilidade dos vencimentos e inamovibilidade). Também, cessaram as afrontas políticas ilegais ao judiciário existentes no golpe de Estado de 1964 de exoneração e aposentadoria dos poucos magistrados que atuaram contra o governo autoritário e eliminou-se o Conselho da Magistratura Nacional, que foi criado em 1977.

Como se sabe, a atribuição principal do Judiciário é a jurisdição, ou seja, dizer o Direito no caso concreto a fim de resolver conflitos de interesse, fenômeno amplamente estudado nas disciplinas de Direito Processual. A autonomia para decidir sobre questões administrativas assegura aos magistrados independência funcional no exercício da jurisdição (ROBL, 2012, p. 239).

De fato, a Constituição Federal assegura à magistratura nacional grande **autonomia funcional**, por meio das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, previstas no artigo 95, ao mesmo tempo em que estabelece as seguintes vedações: exercer outro cargo ou função, exceto uma de magistério, receber custas ou participação em processos, dedicar-se à atuação político-partidária e exercer advocacia perante o tribunal do qual se desvinculou por um período de três anos.

Não é a mera afirmação dessas garantias que confere independência, visto que já existiam antes da atual Constituição. A delegação do poder de autogoverno aos tribunais foi uma escolha política em resposta aos acontecimentos históricos recentes.

Contudo, Ricardo Cunha Chimenti (2005, p. 150) analisa que a prática do autogoverno dos tribunais não obteve bons resultados, por vários motivos, entre eles incompatibilidade de sistemas de informática, falta de controle disciplinar eficaz de magistrados e servidores, e, principalmente, falta de um sistema eficiente e célere na prestação de seus relevantes serviços à sociedade.

Erik Frederico Gramstrup (2005, p. 199) explica que a atuação dos advogados e do Ministério Público em processos judiciais não tem pertinência com o

controle exercido pelo conselho e que o Conselho teria como principal missão suavizar o corporativismo presente nos tribunais.

Ressalta ainda a inexistência de órgãos de controle interno nos tribunais antes da criação do CNJ, órgãos que poderiam exercer o controle necessário no âmbito das cortes locais (GRAMSTRUP, 2005, p. 199).

Segundo Gilberto Bercovici (2005, p. 187), apenas o soberano, o povo, pode estar acima da Constituição. Este é o titular do poder constituinte originário. Os demais poderes não são soberanos e, portanto, estão submetidos à Constituição. Assim, o Poder Judiciário, como poder constituído, desprovido de soberania, está submetido à Constituição e às leis.

Deste modo, não só podem, como devem ser controlados, para que não abusem de suas funções, ou para que não usurpem funções constitucionais de outros poderes constituídos ou, ainda, tentem usurpar o próprio poder constituinte, colocando-se acima da própria Constituição e da soberania popular que a criou e a mantém (BERCOVICI, 2005, p. 188).

Barroso (2005b, p. 428) destaca que o poder público, inclusive o Judiciário tem por objetivo de sua atuação determinados fins, "...não [...] sua própria satisfação, como um fim em si mesmo".

O fato é que, ao aceitar e apreciar o papel de ser um poder político, o Judiciário passou a estar sujeito às regras do jogo: tolerância com a crítica e disposição para receber o sol radiante da opinião pública.

Mas há aqui uma fina sutileza. Embora deva ser transparente e prestar contas à sociedade, o Judiciário não pode ser escravo da opinião pública. A ribalta, a fogueira de vaidades ateadas pela mídia, as paixões que a exposição pública desperta são frequentemente incompatíveis com a discrição e recato que devem pautar a conduta de quem julga. Aos juízes pode caber, eventualmente, dar o pão, nunca o circo. Muitas vezes, a decisão correta e justa não é a mais popular. Juízes e tribunais não podem ser populistas nem ter seu mérito aferido em pesquisa de opinião. Devem ser íntegros, seguir as suas consciências e motivar racionalmente as suas decisões (BARROSO, 2005b, p. 426).

Em um universo de recursos escassos, a eventual ineficiência de qualquer um dos Poderes não é assunto *interna corporis*, na medida em que esvazia direitos fundamentais. (BARROSO, 2005b, p. 428)

Antes da criação do Conselho Nacional de Justiça, os tribunais gozavam de ampla liberdade para decidir sobre seus assuntos internos por conta das prerrogativas de autogoverno. A *accountability* horizontal sobre os seus atos era muito reduzida.

Segundo Robl Filho (2012, p. 83), *accountability* é o controle exercido sobre o agente estatal, e conseqüentemente sua limitação de poder, ao se exigir que preste contas de suas ações. É assegurado através da possibilidade de aplicação de

sanção em caso de descumprimento dos deveres funcionais. Pode ser vertical, caso em que o povo exerce este controle, seja através das eleições e da pressão exercida pela opinião pública e imprensa, ou horizontal, exercida entre órgãos estatais.

Verifica-se que a tendência não é a retirada das competências administrativas do Judiciário, mas a criação pelo legislador de novos mecanismos de *accountability* a serem exercidos pelo Conselho Nacional de Justiça.

Ou seja, instituiu-se mais um mecanismo no sistema de freios e contrapesos, de controle do poder pelo poder. O CNJ não se apropriou de todo o poder administrativo do Judiciário, que continua sendo exercido pelos tribunais, pois o autogoverno dos tribunais foi mantido.

Entretanto, o autogoverno, instrumento para assegurar a independência do Poder Judiciário, não é cláusula pétrea, portanto é passível de modificação. Se o Conselho Nacional de Justiça aumentar a eficiência do Judiciário e conseguir a redução dos índices de corrupção, contribuirá para o aumento da legitimidade do Poder perante a população e conseqüentemente de sua independência.

3.4 Controle de constitucionalidade de emendas à Constituição

Traçadas as competências e atribuições do Conselho Nacional de Justiça, partiremos à análise da constitucionalidade de suas funções e da própria criação do órgão pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Assim, as cláusulas pétreas constantes no artigo 60 da Constituição¹⁸ são o único parâmetro de constitucionalidade (CLÈVE, 2014a, p. 403).

Márcio Fernando Elias Rosa (2005, p. 521) afirma que a mais grave modalidade de inconstitucionalidade é a das normas constitucionais derivadas, ou

¹⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

seja, as decorrentes de emendas à Constituição. Ocorre em três modalidades: material, formal ou circunstancial.

A inconstitucionalidade material se dá por violação às vedações constantes nos incisos do § 4º do artigo 60 da Constituição, que limitam certos temas os quais não serão objeto de deliberação, conhecidos como cláusulas pétreas.

A formal por ofensa às regras de iniciativa (art. 60, *caput*, e incisos), de aprovação por três quintos dos membros de cada casa do Congresso Nacional separadamente, em dois turnos (§ 2º), de publicação (§ 3º) e a vedação de rediscutir matérias rejeitadas na mesma sessão legislativa (§ 5º).

A circunstancial ocorre ao se promulgar emenda na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, conforme § 1º. Rosa (2005, p. 525) entende ainda existentes outras duas cláusulas pétreas, ou seja, que incidem sobre o poder reformador da Constituição, a do processo legislativo para a edição da emenda à Constituição e a da maioria qualificada para sua aprovação.

A Constituição exige respeito e sua força normativa é também dependente do compromisso histórico de todos, mas em especial dos manejadores de poder político, de vê-la efetivamente concretizada. A norma constitucional constrói o pronunciamento do poder constituinte originário. As modificações subsequentes da norma constitucional, ainda que admitidas, devem respeito à ordem constitucional já estabelecida (ROSA, 2005, p. 521).

O constituinte originário é o verdadeiro constituinte, seu poder não possui limitação jurídica, apenas política, conforme os fatores reais de poder existentes quando de sua edição. É absoluto, instaura a ordem jurídica de um Estado. A partir dele, certa porção do poder político assume feições jurídicas, ao qual todo o ordenamento e os poderes instituídos devem se adequar.

Normas anteriores incompatíveis com a nova carta serão tidas como revogadas, conforme entendimento que preponderou após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e as posteriores estarão sujeitas ao controle de constitucionalidade.

Rosa (2005, p. 529) entende que houve inconstitucionalidade formal na edição do inciso III do § 4º artigo 103-B com relação ao texto inicialmente aprovado na Câmara dos Deputados¹⁹, pois o Senado Federal suprimiu a possibilidade de perda do cargo de magistrado por decisão administrativa do CNJ.

¹⁹ Redação aprovada pela Câmara dos Deputados para o artigo 103-B, § 4º, III: “receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional

Afirma que houve alteração significativa do texto, motivo pelo qual deveria ter retornado à casa iniciadora, pois a alteração do conteúdo foi relevante (ROSA, 2005, p. 531).

O Supremo Tribunal Federal já teve ocasião para julgar questão pertinente à aparente preterição do rito procedimental do processo legislativo em razão de modificação do texto pela Casa revisora e consagrou a tese de que as meras mutações de texto admitem a não-renovação da deliberação da Casa iniciadora, afirmando, no entanto, a necessidade de retorno se da emenda ao texto aprovado primitivamente resultarem mutações de conteúdo ou novas disposições normativas originariamente não previstas ou rejeitadas. (ROSA, 2005, p. 525-526)

Contudo, conforme descrito no capítulo anterior, o Senado rejeitou a proposta de alteração do regime jurídico da vitaliciedade (previsto no artigo 95, I, da Constituição) aprovada pela Câmara. A casa revisora devolveu o tema à Câmara quanto à possibilidade de perda do cargo de magistrado por decisão do CNJ.

Assim, a supressão da possibilidade de perda do cargo na redação do inciso III do § 4º artigo 103-B teve por objetivo conferir coerência ao texto constitucional, pois a vitaliciedade foi mantida, por ora, conforme inicialmente prevista na Constituição. Por ocasião do julgamento da ADI 3367, o Supremo Tribunal Federal afastou tal alegação de inconstitucionalidade por vício formal.

A inicial da Ação Direita de Inconstitucionalidade 3367, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, além do vício formal já analisado, conforme relata Barroso (2005b, p. 437), alegou afronta às cláusulas pétreas da separação dos poderes (art. 60, § 4º, III, da CF) e da forma federativa de estado (art. 60, § 4º, I) que serão analisados nos subcapítulos a seguir. Separação de poderes e federalismo são normas que se substanciam em princípio, cuja aplicação não se dá por subsunção como as regras. Contudo,

...os princípios, em geral, têm um núcleo de sentido, em cujo âmbito funcionam como regras, i.e., prescrevem objetivamente determinadas condutas. Para além desse núcleo, existe um espaço, cujo preenchimento é atribuído prioritariamente aos órgãos de deliberação majoritária, por força do princípio democrático. Aí já não caberia mais ao Judiciário impor sua visão do que seria a concretização ideal de determinado princípio (BARROSO, 2005b, p. 432).

dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar **a perda do cargo**, a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa". A expressão "perda do cargo" foi suprimida do texto levado à promulgação.

3.5 Separação de poderes

A separação de poderes é cláusula pétrea, conforme artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição. Barroso (2005b, p. 435) entende que não há uma fórmula pré-estabelecida de separação, a qual pode ser rearranjada por reforma constitucional, desde que seu conteúdo nuclear seja preservado.

Afirma que o princípio da separação de poderes deve ser analisado sob dois enfoques, o da divisão de funções entre órgãos diversos e o de controles recíprocos (BARROSO, 2005b, p. 434).

...apenas haverá violação à cláusula pétrea da separação de Poderes se o seu conteúdo nuclear de sentido tiver sido afetado. Isto é, em primeiro lugar, se a modificação provocar uma concentração de funções em um poder ou consagrar, na expressão do STF, uma "instância hegemônica de poder"; e, secundariamente, se a inovação introduzida no sistema esvaziar a independência orgânica dos Poderes ou suas competências privativas (BARROSO, 2005b, p. 435).

Conclui-se que a cláusula pétrea da separação de poderes não tutela o modelo previsto originariamente pela Carta de 1988, pois a mera redistribuição das atribuições dos poderes não implica violação ao princípio.

A própria Constituição previu a possibilidade de sua reforma, conferindo-lhe certa maleabilidade, como maneira de assegurar seu poder normativo com o passar do tempo, desde que respeitadas as regras do artigo 60.

Como argumento de que os princípios protegidos não são apenas os previstas na redação original da Constituição, pode-se mencionar a regular inclusão de um novo direito fundamental na Constituição. Passará a ser protegido como cláusula pétrea, ainda que não constasse na redação original, pois terá a mesma força normativa das disposições anteriores.

Apenas haverá ofensa à cláusula pétrea da separação de poderes se um poder ficar subordinado a outro, perder sua independência, tiver sua principal função indevidamente usurpada ou se uma pessoa ocupar simultaneamente cargo em mais de um Poder.

A mera reestruturação das atribuições dos poderes e de seus órgãos busca conferir melhor equilíbrio a eles em determinado momento histórico, com alteração pontual nos mecanismos de freios e contrapesos. Portanto, mostra-se adequado a um Estado Republicano em que a soberania advém do povo.

Bercovici (2005, p. 188) critica a ideia de separação de poderes defendida pelos opositores à criação de um sistema de controle do Poder Judiciário. Para o autor, eles são mais ortodoxos que o próprio Montesquieu, autor da teoria.

Cita o mecanismo adotado pela Constituição Norte-Americana, primeira constituição escrita da história conforme a concepção moderna, de controle recíproco entre os três poderes, que ficou conhecido como sistema de freios e contrapesos²⁰ (*checks and balances*). Tal sistema demonstra que a separação dos poderes não deve ser levada ao pé da letra (BERCOVICI, 2005, p. 189).

Entende que o CNJ, conforme disciplinado na Emenda Constitucional nº 45/2004, não pode ser entendido como um órgão de controle externo, mas interno do Judiciário, e que por exercer apenas poder administrativo (BERCOVICI, 2005, p. 190), sem interferência na atuação jurisdicional, não ofende a independência do Poder Judiciário nem o princípio da separação dos poderes previsto no artigo 2º da Constituição.

Se a Constituição adotasse de maneira absoluta o princípio, não haveria previsão das legítimas interferências de um poder nos outros desde a redação original da Constituição. Se assim fosse, a Emenda 45 seria inconstitucional, mas não é. A Constituição prevê desde sua promulgação o controle recíproco entre os poderes. Assim, mero rearranjo dessas estruturas não pode ser considerado inválido.

²⁰ “A Constituição Federal consagrou a doutrina dos freios e contrapesos assim constatada: 1. O *Legislativo* controla o *Executivo* rejeitando o veto presidencial (art. 66 e parágrafos), aprovando nomes para determinados cargos (art. 52, III e IV), tratados (art. 49, I); sustando atos normativos que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, V); fiscalizando os atos administrativos mediante Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58), o orçamento (art. 70); votando o “impeachment” do presidente (arts. 51, I, 52, I e parágrafo único, 85 e 86); 2. O *Executivo* controla o *Legislativo* por meio do veto de projetos de leis (art. 66, § 1.º); mediante a iniciativa legislativa, em determinadas situações (art. 61, § 1.º, e 63); na elaboração de leis delegadas (art. 68), na expedição de medidas provisórias (art. 62); 3. O *Legislativo* controla o *Judiciário* por meio da elaboração de leis de que necessita o Judiciário (art. 48); criando cargos (art. 48, X); votando a organização judiciária (art. 48, IX); ao votar a proposta de orçamento e fiscalizar a execução orçamentária (art. 48, II, e 70), ainda que o Judiciário possua autonomia financeira; ao aprovar os nomes de magistrados do STF e dos Tribunais Superiores (art. 52, III, a, 101, parágrafo único; 104, parágrafo único; 111, § 1.º; 123); ao julgar os Ministros do STF nos crimes de responsabilidade (art. 52, II); 4. O *Executivo* controla o *Judiciário* quando o Presidente da República nomeia os Ministros do STF, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais Regionais (arts. 101, 104, parágrafo único; 107; 111, § 1.º; 115; 119, II; 120, § 1.º, III; 123); ao conceder indulto e comutação de penas aos condenados (art. 84, XII); 5. O *Judiciário* controla o *Executivo* e o *Legislativo* nos atos administrativos e na constitucionalidade das leis.” (JORGE, 2005, p. 494)

Entretanto, tal posicionamento não é pacífico. Rosa (2005, p. 532) afirma que a criação do CNJ conflita com o sistema constitucional vigente, principalmente por conta do poder normativo conferido ao conselho.

A técnica há de ser a de cooperação entre os Poderes do Estado, e não a disputa capaz de quebrantar a autonomia de um em aparente supremacia de outro. Ao Constituinte originário, e somente porque a ele não é dado conhecer limitações na feitura da decisão política fundamental, é reservada a tarefa de distribuir competência primária dos Poderes, estabelecendo os tais mecanismos de compensação ou de interpenetração, não podendo fazê-lo o reformador, sob pena de se ter por abolido ou parcialmente violado o regime de separação a partir do qual é estratificado o poder estatal (ROSA, 2005, p. 536).

A proteção conferida pelas cláusulas pétreas tutelam certos princípios considerados de grande importância para o constituinte originário. No caso, assim como entendeu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.367, não houve violação ao princípio da separação de poderes, pois seu núcleo foi preservado, emenda constitucional é instrumento apto para as mudanças introduzidas e foi regularmente editada.

3.6 Composição

Conforme descrito no capítulo anterior, o conselho foi criado com composição mista, num total de quinze conselheiros, dos quais nove são magistrados e outros seis externos à magistratura.

A discussão foi intensa sobre a composição exclusiva por magistrados, a aceitação de advogados e membros do Ministério Público, cidadãos indicados pelo Legislativo ou inclusive membros de outros poderes.

Conforme explica Barroso (2005b, p. 440) a única vedação das cláusulas pétreas quanto à composição do conselho é a impossibilidade de um indivíduo ocupar cargos em mais de um poder simultaneamente.

O Conselho Nacional de Justiça, como foi criado, não pode ser considerado um órgão de controle externo, pois é considerado órgão do Poder Judiciário. Sua composição é majoritária de magistrados. Há ainda advogados e membros do Ministério Público e cidadãos de notório saber jurídico escolhidos pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados.

Por possuírem mandato certo, com a possibilidade de apenas uma recondução, possuem autonomia em suas decisões. Os membros não-magistrados

possuem uma visão diferente do funcionamento da instituição, possibilitando um abrandamento do corporativismo dos juízes. Contudo, os juízes ainda são maioria.

A participação do Presidente da República, da Câmara dos Deputados e do Senado na escolha dos membros estranhos à magistratura é apenas outra manifestação do sistema de freios e contrapesos.

Contudo, tal tema não é unânime. Ives Gandra da Silva Martins (2005, p. 195) entende inconstitucional a possibilidade de atribuir a representante do Poder Legislativo o poder de aplicar qualquer sanção disciplinar a magistrado.

Tal argumento não se sustenta, pois os dois conselheiros indicados não são membros do Legislativo, apenas são escolhidos por este Poder, em manifestação do sistema de freios e contrapesos. Eles possuem independência em sua atuação e, por serem minoria na composição do CNJ, não podem aplicar isoladamente qualquer sanção, pois sempre dependem de maioria no colegiado. Há ainda os mais radicais, para quem

A circunstância de estar prevista a preponderância de magistrados na composição do Conselho não tem a importância ressaltada por alguns defensores da triste inovação. Basta a presença de uma única pessoa estranha aos quadros da magistratura para tornar o órgão heterogêneo; portanto, espúrio (FRANCIULLI NETTTO, 2005, p. 142).

A polêmica sobre a nomeação de conselheiros oriundos da advocacia e do Ministério Público foi menor. A Constituição considera o Ministério Público instituição essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127) e o advogado indispensável à administração da justiça (art. 133).

Estes dispositivos servem apenas à fundamentação da importância de tais instituições ao Poder Judiciário. Contudo, ainda que inexistentes, não haveria impedimento à participação destes membros, pois o Poder Constituinte derivado encontra seus limites apenas no artigo 60 da Constituição.

Desta forma, se é constitucional a participação de membros indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, também é, por idênticos argumentos, a participação da Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público. O Supremo Tribunal Federal, por maioria, considerou válida a participação dessas classes e dos cidadãos indicados pelo Legislativo na composição do Conselho Nacional de Justiça.

3.7 Pacto federativo

Questão polêmica foi a interferência do Conselho Nacional de Justiça, órgão situado no âmbito da União, nas justiças estaduais e consequente violação ao pacto federativo, cláusula pétrea conforme artigo 60, § 4º, I, da Constituição.

Rosa (2005, p. 546) entende que se instalou uma superioridade hierárquica do CNJ sobre os tribunais estaduais, inconcebível para o modelo federativo, e que ignora a autonomia do Judiciário.

A Constituição Federal conferiu ao Judiciário brasileiro um desenho absolutamente singular em âmbito mundial. O problema da autonomia administrativa dos tribunais, em especial dos tribunais de justiça, órgãos que exercem um dos poderes do estado-membro, exige uma interpretação conforme os princípios da separação dos poderes e do pacto federativo (CLÈVE, 2014c).

“A autonomia dos Estados-membros consubstancia-se na sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de auto-administração (arts. 18, 25 e 28 da CF)” (JORGE, 2005, p. 499).

Uma emenda constitucional apenas será inválida se afetar o núcleo do princípio, isto é, se esvaziar ou restringir substancialmente a autonomia dos entes federativos, em alguma de suas manifestações, ou inviabilizar a participação deles na formação da vontade nacional (BARROSO, 2005b, p. 437).

Antes da criação do Conselho Nacional de Justiça, o Supremo Tribunal Federal já havia reconhecido a inconstitucionalidade de conselhos estaduais de controle administrativo do Poder Judiciário com integrantes de outros poderes. Tal entendimento restou cristalizado na Súmula 649²¹, aprovada em sessão plenária de 24/09/2003, portanto, anterior à Emenda Constitucional nº 45/2004. Evidentemente ofenderia o autogoverno dos tribunais.²²

Contudo, o autogoverno, externalizado nos artigos 96, 99 e 168 da Constituição, não é cláusula pétrea, mas apenas um meio de fornecer maior independência ao Judiciário.

²¹ Súmula 649-STF: “É inconstitucional a criação, por Constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros Poderes ou entidades”.

²² Sobre os conselhos de justiça estaduais, consultar: MORAES, Alexandre de. **Controle externo do Poder Judiciário – inconstitucionalidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 35, n. 140, out./dez. 1998.

Desta forma, o Congresso Nacional poderia ter criado conselhos estaduais, tema que foi objeto de debate, conforme descrito no capítulo anterior, porém não os criou. A súmula continua válida, pois a criação de conselho estadual permanece afrontando o autogoverno dos tribunais, ainda que não viole necessariamente a separação de poderes (artigo 2º).

Tais dispositivos não são cláusulas pétreas, porém permanecem hierarquicamente superior às normas estaduais, assim, incabível a aplicação do princípio da simetria ao caso. Desta forma, permanece em vigor a Súmula 649 do STF que veda a criação de conselhos de justiça nos estados, ainda que por meio de suas constituições, pois afrontam o autogoverno dos tribunais de justiça.

Da mesma forma, o Conselho Nacional de Justiça está submetido à Constituição, assim sua atuação não deve esvaziar a autonomia dos tribunais. O equilíbrio na sua atuação ainda não foi alcançado, inclusive pela ausência do Estatuto da Magistratura que regulará sua estrutura e funcionamento. Clève (2014c) explica que há a tendência dos novos órgãos procurarem exasperar sua competência para firmar sua posição, foi o que se viu na atuação do CNJ.

Há que se resistir aos excessos do Conselho pela provocação do Supremo Tribunal Federal para se manifestar. Seja pelo controle concentrado de constitucionalidade contra atos normativos de caráter geral e abstrato (art. 102, I, a, CF) ou por mandado de segurança em caso de inconstitucionalidade ou ilegalidade contra atos de efeito concreto, que também será analisado pelo STF (art. 102, I, r).

O relator da ADI 3367, Ministro Cezar Peluso, afastou a alegação de violação ao pacto federativo, com o amparo de ampla corrente doutrinária, sobre o argumento de que o Poder Judiciário tem caráter nacional. A justiça resultariam apenas da divisão do trabalho entre vários órgãos, desta forma, não houve violação ao núcleo essencial do princípio federativo. Tal posição foi acompanhada pelos demais ministros, à exceção do Ministro Marco Aurélio, que julgava procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Peluso afirmou que a Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu caráter nacional a um poder necessário a todos os ramos do Judiciário, órgão que formulará uma política judiciária nacional.

Por outro lado, Clève (2014c) entende que a jurisdição é uma, mas os Judiciários não são. Neste ponto o Supremo Tribunal Federal teria se equivocado. O Tribunal deveria ter feito um esforço hermenêutico de compatibilização do princípio

federativo e a autonomia dos tribunais com a atuação do CNJ, conciliando os termos. Contudo, não houve este cuidado na decisão do Supremo.

O que a Constituição e a Lei Orgânica da Magistratura fixam são normas gerais e diretrizes para a organização dos poderes judiciários estaduais. Isto não significa conferir unidade ao Poder Judiciário. A técnica de estabelecer diretrizes é adequada a um estado federal, pois confere maior uniformidade aos órgãos sem que os judiciários estaduais percam autonomia.

Rejeitar a unidade do Poder Judiciário não leva à conclusão de que haja tal inconstitucionalidade, pois o controle do Judiciário, em especial dos tribunais estaduais, mostrava-se necessário. Portanto, a criação Conselho Nacional de Justiça não é inconstitucional, pois não ofende os núcleos dos princípios da separação dos poderes e do federalismo.

Questão diversa refere-se aos limites de sua atuação. O Conselho Nacional de Justiça está submetido à Constituição Federal, à legislação federal e estadual, conforme o caso. O capítulo a seguir tentará delimitar o alcance de sua atribuição normativa.

4 PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

4.1 Lei

Este capítulo analisará o poder normativo do CNJ. Tal atribuição poderá ser objeto de ampla regulamentação pelo futuro Estatuto da Magistratura, conforme previsão do artigo 93 e 103-B, § 4º da Constituição. Por ora, vige o § 2º do artigo 5º da Emenda Constitucional 45/2004 que assim dispõe: “Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor”.

Ou seja, os limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e de suas outras atribuições estão carentes de regulamentação legal. Sua atuação certamente será revista com o advento daquela lei complementar. Por enquanto, o dispositivo transitório confere grande autonomia ao órgão.

Esta relevante, complexa e polêmica atribuição está expressamente prevista no artigo 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição Federal:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir **atos regulamentares, no âmbito de sua competência**, ou recomendar providências.

Para se entender o âmbito restrito do poder regulamentar, deve-se inicialmente compreender o conceito de lei e suas características.

A lei, com o surgimento do Estado de Direito, é o ato normativo sancionado pelo Estado em face da manifestação dos órgãos competentes.

Para o direito constitucional, a lei não passa de um ato normativo editado pelo Estado, e, portanto, dotado de imperatividade. (CLÈVE, 2011, p. 59)

Segundo Clève (2011, p. 60), “A lei é geral, porque suas disposições são tomadas em abstrato, podendo ser aplicadas a todos os casos futuros capazes de ser abrangidos pelo seu enunciado.”

A lei caracteriza-se mesmo pela sua força, pela sua potência. É neste campo que se distingue do regulamento, já que este não conta com a força concedida pela forma legislativa. [...]

Uma mesma regra assumirá força jurídica distinta conforme esteja prevista num regulamento ou numa lei. Prevista em regulamento, pode, em princípio, ser modificada ou revogada a qualquer momento pela vontade do administrador (desde que competente). Ao contrário, se estiver “congelada” em forma legislativa, apenas pela ação do legislador poderá sofrer

alteração. Assim a previsão de qualquer regra pelo legislador acabará por limitar a ação do Executivo. (CLÈVE, 2011, p. 62-63)

A lei, portanto, no Estado contemporâneo, é definida pela sua origem (alargada), forma e força. Não pelo seu conteúdo ou em virtude de seus atributos (generalidade, abstração, impessoalidade).

Seguindo a tendência universal, a Constituição brasileira não adota um conceito material de lei. O significante lei, em sentido lato, pode ser traduzido como ato, em geral normativo, capaz de inovar, originariamente, a ordem jurídica (ato legislativo). Ou seja, com o sentido de ato dotado de força de lei. (CLÈVE, 2011, p. 63)

Clève (2011, p. 64) entende que vigora no Brasil o princípio da tipicidade dos atos legislativos. Estes seriam, à exceção das emendas constitucionais, aqueles previstos no artigo 59 da Constituição: leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Todos são atos legislativos no aspecto forma, ainda quando desprovidos de abstração e generalidade, próprias da lei em sentido material.

No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso (2001, p. 166) confirma o caráter geral e abstrato da lei, normalmente editada pelo Legislativo, e que é o único instrumento apto "...a inovar, originariamente, na ordem jurídica". Além desta prerrogativa, a lei editada com observância ao devido processo legislativo possui presunção de validade (CLÈVE, 2011, p. 111).

Outro princípio implícito defendido por Clève (2011, p. 280) refere-se ao da indelegabilidade das atribuições legislativas, que é excepcionado apenas nas hipóteses expressamente previstas na Constituição. O autor chega a esta conclusão pela interpretação do artigo 25 do ADCT²³.

Além dos atos expedidos pelo Parlamento, o Poder Executivo também exerce funções legislativas nas seguintes hipóteses: ao editar medidas provisórias (conforme artigo 62 da Constituição) e leis delegadas (artigo 68).

As medidas provisórias, respeitadas as hipóteses de cabimento, não importam em delegação legislativa inconstitucional, pois previstas na Constituição e devem necessariamente ser ratificadas pelo Legislativo. Quanto à outra hipótese, Clève (2011, p. 285) ressalta que a lei delegante deve fixar parâmetros claros para a lei delegada, a fim de possibilitar seu controle pelo Congresso ou pelo Judiciário. A lei regularmente editada pelo Executivo possui grau hierárquico idêntico à ordinária,

²³ Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I - ação normativa;

assim, está apta a inovar originariamente a ordem jurídica. Por outro lado, a lei que extrapolar tais limites será inconstitucional.

Aceitando-se estas teorias, conclui-se que a atuação normativa do Conselho Nacional de Justiça não se trata de atuação legislativa, portanto, possui grau infralegal. Assim, não pode contrariar a lei e será tacitamente revogado com o advento de legislação em sentido diverso. Além do respeito à lei federal, a atuação do CNJ também deve observância à legislação estadual regularmente editada pelo estado-membro, no âmbito de sua competência.

Clève (2014c) observa muitos atropelos por parte do Conselho à legislação, tanto estadual quanto federal. Em certas ocasiões, explica o autor, o CNJ deixa de declarar a inconstitucionalidade de leis para simplesmente as desconsiderar. Ou seja, passa por cima delas como se não existissem, inclusive constituições estaduais, sem o necessário ônus argumentativo.

Segundo o jurista, o CNJ não está autorizado a fazer isso. Não pode declarar inconstitucionalidade de lei nem desconsiderá-las. Se a legislação está em vigor, o correto seria comunicar o Procurador-Geral da República para que este ajuíze a respectiva ação direta de inconstitucionalidade.

4.2 Regulamento

Regulamentos, assim como a lei, também são atos normativos dotados de abstração e generalidade, porém com importantes restrições, não podem inovar originariamente a ordem jurídica nem criar direitos ou obrigações para os particulares (BARROSO, 2001, p. 177). Importante ressaltar a originariedade da lei, ausente no regulamento.

O regulamento inova a ordem jurídica, mas não do mesmo modo que a lei. A lei inova originariamente, ao passo que o regulamento inova de modo derivado, limitado, subordinado, ou seja, sem a autonomia da lei (CLÈVE, 2011, p. 311).

No âmbito do Executivo, os regulamentos autênticos são editados privativamente pelo chefe do Poder em função de expressa previsão constitucional no artigo 84, IV e VI (CLÈVE, 2011, p. 307). O poder previsto naquele inciso trata do regulamento de execução, que é a regra geral. Enquanto este instituiu o regulamento autônomo estritamente para as hipóteses nele previstas.

“...segundo a conceituação dominante apresentada em nosso ordenamento pátrio, o regulamento configura um ato administrativo de caráter normativo, privativo do Chefe do Poder Executivo e destinado à execução legal.” (PEDERSOLI, 2011, p. 28)

Pedersoli (2011, p. 31) ressalta a submissão do regulamento à lei, ou seja, há hierarquia entre aquele ato administrativo e o legislativo. Apesar de exclusivo do chefe do Poder Executivo, os demais órgãos da administração não têm negado poder normativo, contudo, estarão subordinados à lei e aos decretos (CLÈVE, 2011, p. 308).

Clève (2011, p. 319-322) elenca os seguintes princípios reitores da relação entre lei e regulamento: *primazia da lei*, ou seja, o regulamento não pode contrariar a lei. *Precedência da lei*, para o qual o regulamento deve suceder a lei. *Acessoriedade dos regulamentos*, os regulamentos não podem assumir a função que a Constituição atribuiu à lei. *Congelamento da categoria*, a matéria regulada por lei somente poderá sofrer alteração pela própria lei ou norma superior. *Identidade própria do regulamento*, segundo o qual nem mesmo a lei poderá elevar a hierarquia ou alterar o âmbito de competência do regulamento. *Autonomia da atribuição regulamentar*, o regulamento não depende de autorização da lei para ser editado, pois a obtém diretamente da Constituição. *Colaboração necessária entre a lei e o regulamento*, o Presidente tem o dever de regulamentar a lei para possibilitar sua execução. Por fim, *autonomia da lei*, a lei não depende do regulamento para sua vigência, mas pode depender para sua execução.

Os regulamentos podem ser classificados em internos, ou seja, aqueles de efeitos unicamente para a própria administração, sem afetar terceiros, e externos, que obrigam terceiros. Clève (2011, p. 323) explica que essa classificação, para o âmbito do Executivo, não é muito relevante em razão do campo de atuação da lei prevista na Constituição.

Porém, com relação ao Conselho Nacional de Justiça, os regulamentos internos possuem especial relevância, pois os tribunais independem de lei formal para exercer muitas de suas competências administrativas.

O Presidente da República tem limitada margem de autonomia quanto aos regulamentos internos, conforme previsto no artigo 84, VI. Contudo, no âmbito do Judiciário, a importância do regulamento interno é maior em razão do previsto no artigo 96 da Constituição.

A Carta brasileira admite como regra os regulamentos de execução, que prestam para precisar o conteúdo da lei quando demasiadamente vagos, as vezes com atribuição de certo grau de discricionariedade, e determinar os procedimentos a serem adotados pela administração pública para a execução da lei (CLÈVE, 2011, p. 330).

A doutrina brasileira rejeitou a permanência dos regulamentos autônomos no Direito brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988 (PEDERSOLI, 2011, p. 32). Contudo, há a discussão acerca da norma prevista no artigo 84, VI.

Modesto (2010, p. 119) classifica a atribuição prevista neste dispositivo como regulamentos de organização, não são executivos nem autônomos, "...podem 'reordenar', 'reintegrar', *sem criar direito ou dever individual novo*, a partilha de atribuições e o funcionamento de órgãos administrativos previamente criados por lei...", desde que não impliquem em aumento de despesa ou extinção de órgão público.

Na hipótese de extinção de funções ou cargos públicos, entende que o Chefe do Executivo exerce função legislativa autônoma por expressa permissão constitucional. Há decreto autônomo e não regulamento autônomo (MODESTO, 2010, p. 126).

...o Presidente da República regulamentará unicamente as leis que devam ser pelo Executivo aplicadas. **Descabe a aplicação de decreto para regulamentar a Constituição, exceto nos casos que impliquem a atuação da Administração Pública e para a tutela de direitos fundamentais nas circunstâncias em que, inexistindo reserva de lei, mantém-se o Congresso Nacional em situação de inércia.** (CLÈVE, 2011, p. 314) (grifei)

Outra modalidade de poder regulamentar da administração refere-se à atribuição das agências reguladoras. Moreira (2006, p. 185) rejeita a ideia de que possuam poder regulamentar autônomo, que transcenderia os limites do princípio da legalidade. Entende que no ordenamento brasileiro não há lugar para esta modalidade de normas. As atribuições destas agências estariam circunscritas e delimitadas pela lei que as criou e pelo decreto do chefe do Executivo que procedeu à instalação do órgão.

Em sentido contrário, Clève (2011, p. 309) defende que quando o Legislativo institui uma agência reguladora, com autorização constitucional, não haverá nada a ser regulamentado pelo chefe do Poder Executivo, pois a competência regulamentar foi atribuída à própria agência.

...o regulamento não pode *contrariar* a lei, esta compreendida de forma ampla. Ainda que implique criação autônoma de disposições normativas, não pode opor-se a qualquer lei, pois é impossível o regulamento *contra legem*.

Logo, o regulamento emanado pela agência reguladora não pode ab-rogar, modificar, suspender e nem mesmo atenuar preceitos normativos. Nem tampouco a lei criadora da agência pode pretender instituir competência regulamentar dessa ordem. Os regulamentos devem ser sempre conformes a lei (MOREIRA, 2006, p. 187).

Contudo, respeitadas as limitações mencionadas, as agências reguladoras podem emanar regulamentos quase autônomos, que não se restrinjam à mera execução de lei, mas, que nos limites de suas competências, enriqueçam os comandos primários da lei (MOREIRA, 2006, p. 190).

Concluindo, Sampaio (2007, p. 277) ensina que o regulamento

Não pode, por conseguinte, permitir o que a lei proíbe ou ordenar o que a lei não obriga; nem alterar, restringir ou ampliar direitos, deveres, ações ou exceções; tampouco é dado exemplificar o que o legislador definiu por taxativo, ou suspender ou adiar a execução da lei, instituir tribunais ou criar autoridades públicas, nem tampouco estabelecer formas de exteriorização de um ato, diferentes daquelas determinadas por lei.

No caso do Conselho Nacional de Justiça, há descentralização funcional da competência normativa. Sua atuação não pode contrariar a lei, seja federal ou estadual. Quando disciplinar diretamente o conteúdo constitucional, na ausência de lei, deve fazê-lo com parcimônia, respeitando a autonomia dos tribunais (CLÈVE, 2011, p. 86-87).

Portanto, apenas uma interpretação da competência normativa do Conselho Nacional de Justiça, que leve em conta essas coordenadas constitucionais, conciliando a necessidade de observância das competências legislativas e as exigências federativas mesmo em matéria judicial (a autonomia administrativa e financeira dos tribunais), será capaz de se legitimar diante do Estado Constitucional Brasileiro. Não pode o Conselho Nacional de Justiça inovar originariamente a ordem jurídica. Sua atividade normativa é atividade de nível inferior ao da lei. Por isso, **ainda que esteja a regulamentar matéria constitucional**, nos casos em que isso possa se justificar, porque sua normativa não reside no mesmo patamar hierárquico da lei, **aquela do legislador competente (seja federal ou estadual) sobre a mesma matéria prefere à oferecida pelo Conselho Nacional de Justiça** (CLÈVE, 2011, p. 87). (grifei)

Um importante requisito das resoluções do Conselho Nacional de Justiça refere-se à fundamentação, que é obrigatória por força do artigo 93, X, da Constituição.

Pedersoli (2011, p. 56) procura analisar se as resoluções do CNJ por ela estudadas "...concretizam direta ou indiretamente a Constituição da República; ou

seja, se o CNJ possui força normativa primária ou se limita, como órgão administrativo, a concretizar o que a Constituição ou a lei prevê expressamente”.

Pedersoli expõe os seguintes fundamentos apresentados por Barroso na petição inicial da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12:

A respeito da crise da legalidade formal, Luís Roberto Barroso, adepto da concretização normativa direta da Carta Magna, sustenta que a lei formal, “incapaz de atender com presteza às demandas desses novos Estados e Sociedade, deixou de ser a única fonte de atos normativos ou a única intermediária entre a Constituição e os atos concretos de execução”. Segundo Barroso, o administrador vincula-se diretamente aos deveres previstos na Constituição, não podendo furtar-se ao seu cumprimento, mesmo na ausência de lei. (PEDERSOLI, 2011, p. 39-40)

Sampaio (2007, p. 279) constata que o STF tem dado interpretação mais ampliada ao poder regulamentar do CNJ, acatando resoluções que disciplinam diretamente a Constituição. É o que se constata do julgamento daquela ação declaratória, que julgou constitucional a Resolução nº 07/2005, que veda o nepotismo no âmbito do Judiciário.

Os condicionamentos impostos pela Resolução nº 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. (ADC 12, Relator Ministro Carlos Britto, julgado em 20/08/2008)

Por fim, Sampaio (2007, p. 281) aborda a teoria dos poderes implícitos, segundo a qual se um órgão está incumbido de determinados objetivos, está autorizado a utilizar os meios necessários para alcançá-lo. Assim, se pode proferir determinadas decisões no caso concreto, pode editar normas com o mesmo fundamento para situações semelhantes. Contudo, ressalta que os poderes do CNJ não devem ser ampliados com base neste argumento.

4.3 Normas constitucionais e sua aplicabilidade

É certa a atribuição do CNJ para editar regulamentos de execução no âmbito de sua competência. A divergência na doutrina e na jurisprudência do Supremo refere-se aos autônomos. No julgamento da ADC 12, a Corte admitiu que o Conselho interprete diretamente princípios constitucionais e os regulamente de maneira a restringir direitos dos particulares, em que pese isso seja no âmbito normativo uma função exclusiva da lei.

Pretende-se na continuação deste capítulo tornar mais claros os limites da atuação normativa do Conselho Nacional de Justiça quando seus atos fundamentarem-se diretamente na Constituição ou na jurisprudência.

A atuação fundada em lei não gera grandes polêmicas, mas a regulação direta da Constituição merece especial atenção. Parte-se do estudo da força normativa da Constituição e da distinção entre regras e princípios.

Segundo José Afonso da Silva (2002, p. 46), não há que se discutir se uma norma é materialmente ou apenas formalmente constitucional em um sistema como o brasileiro, que adota uma constituição rígida, pois todas as normas nela constantes são constitucionais. Todas as normas são jurídicas, não havendo que se falar que algumas sejam “...meramente diretivas e indicativas, como se sustenta para as normas programáticas.” (SILVA, J. A., 2002, p. 49)

Todas as normas constitucionais são cogentes, ou seja, devem necessariamente ser aplicadas, não restando margem às partes afastarem sua aplicabilidade por acordo de vontade.

As relações de direito constitucional são relações de poderes entre si e entre estes e sujeitos privados (indivíduos, grupos etc.), estabelecendo direitos, obrigações e deveres de natureza pública, mediante normas que, por princípio, não deixam margem à atuação da vontade dos agentes constitucionais. (SILVA, J. A., 2002, p. 71)

Segundo o autor, todas as normas constitucionais são executáveis por si mesmas, ou seja, independem de regulamentação infraconstitucional para sua aplicação. Contudo, “O problema situa-se, justamente, na determinação desse limite, na verificação de quais os efeitos parciais e possíveis de cada uma” (SILVA, J. A., 2002, p. 76).

José Afonso da (SILVA, 2002, p. 78) cita decisão do Tribunal Penal de Roma, que decidiu que “...uma norma da Constituição tem a eficácia de revogar tacitamente as disposições de lei que sejam com ela incompatíveis”. Ainda que esta conclusão refira-se à constituição em si, também é pertinente quanto à superveniência de emendas constitucionais, ou seja, estas também revogam disposições legais anteriores. Prosseguindo o estudo, o autor classifica as normas constitucionais em normas de eficácia plena, contida e limitada ou reduzida.

Na primeira categoria incluem-se todas as normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. O segundo grupo também se constitui de normas que

incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os seus efeitos queridos, mas preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. Ao contrário, as normas do terceiro grupo são todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado. (SILVA, J. A., 2002, p. 82-83)

A conclusão a que se chega é que determinadas normas constitucionais, em particular as regras, quando claras o bastante para prescindir de regulamentação legal, por criar direitos ou impor deveres por si, são autoaplicáveis (SILVA, J. A., 2002, p. 99). Assim, pode-se facilmente aceitar sua regulamentação por ato infralegal.

Quanto às modalidades das normas, Virgílio Afonso da Silva (2010, p. 45) explica que regras garantem direitos definitivos, enquanto princípios garantem direitos *prima facie*. Regras são aplicadas mediante subsunção e sujeitam-se ao método do tudo ou nada, ou seja, se há duas regras colidentes, uma delas é inválida. Contudo, isto não exclui a possibilidade de se instituir exceção à norma sem que a regra perca sua validade, pois a própria exceção passa a integrar a regra.

Por outro lado, princípios são normas que devem ser compreendidos como mandamentos de otimização, ou seja, "...exigem que algo seja realizado na maior medida possível diante das possibilidades fáticas e jurídicas existentes" (SILVA, V. A., 2010, p. 46). Em caso de conflito entre princípios deve-se utilizar o sopesamento e o princípio da proporcionalidade para a solução do problema.

Em algumas situações, pode-se verificar um aparente conflito entre regras e princípios, surgindo a questão acerca de qual método de interpretação deve ser utilizado, subsunção ou sopesamento. Virgílio (SILVA, 2010, p. 55) defende que nestas hipóteses deve-se ponderar o princípio em que se funda a regra com o outro princípio colidido. Deste sopesamento, a jurisprudência criará uma nova regra que instituirá uma exceção à original.

Na sequência, o autor analisa a possibilidade de restrição das normas constitucionais. Para ele, tal classificação não é pertinente pois todas as normas, em certa medida, são passíveis de restrição pela legislação ordinária (SILVA, V. A., 2010, p. 223).

Rejeita também a distinção entre normas de eficácia plena, caracterizadas em geral pelas liberdades, e limitada, direitos sociais. Ambas dependem de proteção

estatal e, portanto, regulamentação. Por exemplo, a garantia da propriedade depende da existência de mecanismos para sua proteção, como segurança pública, registro público, existência Judiciário independente, da mesma forma que o direito à educação depende da existência de escolas, professores preparados, etc. (SILVA, V. A., 2010, p. 235-237). Assim,

se *todas as normas*, para produzir efeitos, dependem de condições intrínsecas e extrínsecas a elas, uma distinção que se baseie na necessidade ou na desnecessidade de intervenção estatal para a produção de efeitos dessa ou daquela norma é colocada em xeque. Se toda norma depende de intervenção e de regulamentação para produzir efeitos, distingui-las em normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada deixa de fazer sentido. (SILVA, V. A., 2010, p. 240)

A competência normativa do CNJ não tem força primária, ou seja, não tem força de lei. Pode atuar nos espaços deixados pelo legislador ou pelo constituinte quando seja possível interpretar dispositivos constitucionais que se apresentam como regra. Assim, sua atuação normativa não é diferente das agências reguladoras (CLÈVE, 2014c).

Sampaio (2007, p. 281) faz importante observação: “Se a norma constitucional proíbe *expressamente* ou assim permite ou obriga, o CNJ a executará, concretizando os seus comandos. Difícil é aceitar que de princípios abertos se possam extrair vedações que não se encontrem **positivadas em lei** ou **reconhecidas pela jurisprudência**.” (grifei)

Virgílio Afonso da Silva (2010, p. 42) ressalta que toda regulamentação implica restrição, “...pois toda regulação deve ser considerada, ao mesmo tempo, uma restrição, visto que regular o exercício de um direito implica excluir desse exercício aquilo que a regulação deixar de fora...”

A tese da deslegalização ganhou força no Brasil após a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, que “Consiste na transferência, por meio de lei, de competência normativa primária para o administrador público”. Pedersoli (2001, p. 42) ressalta a precedência de lei, porém rejeita a possibilidade de concretização direta constitucional.

Explica que os regulamentos não tem força normativa primária, ou seja, não podem inovar originariamente na ordem jurídica. Desta forma é contrária à concretização direta das normas constitucionais (PEDERSOLI, 2011, p. 41).

Motta (2007, p. 130-131), ao abordar o princípio da juridicidade, entende válido o acesso direto a regras e princípios constitucionais pela administração pública, ainda que ausente intermediação por lei.

Para imprimir um novo significado ao princípio da legalidade deve-se, inicialmente, assentar a vinculação direta da Administração à Constituição, em decorrência, sobretudo, de sua irresistível força normativa. A relativização da supremacia da lei impregnou a legalidade administrativa de uma dimensão constitucional que antes lhe era desconhecida. Em decorrência deste aspecto, que realça novamente a normatividade dos princípios constitucionais, admite-se a substituição da lei pela Constituição como fundamento direto e imediato de qualquer ato ou ação administrativa. A Constituição incide, desta forma, como norma direta e imediatamente habilitadora de competências normativas e também como critério de orientação das decisões administrativas. (MOTTA, 2007, p. 130-131)

Aceitando-se esta teoria, os poderes normativos do Conselho seriam muito ampliados. O Supremo Tribunal Federal já admitiu esta possibilidade, conforme expõe o autor. Assim, Motta (2007, p. 184-185) defende que, no âmbito sua competência, o CNJ pode expedir atos com fundamento exclusivo na Constituição, com base no precedente do STF na ADI 12. O autor aceita a possibilidade de o Conselho editar atos de caráter normativo primário, com fundamento de validade no § 4º do artigo 103-B.

Após a exposição destes conceitos, passa-se à análise de algumas resoluções que tiveram por fundamento dispositivo constitucional sem intermédio de lei.

A relatora da ADI 3823²⁴, Ministra Cármen Lúcia, acompanhada pelos demais ministros, proferiu voto em medida cautelar em que entende que a vedação

²⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Ato Regimental n. 5, de 10 de novembro de 2006, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sobre o regime de férias dos membros daquele Tribunal e dos juízes a ele vinculados, pelo qual os magistrados indicados "gozarão as férias do ano de 2007 nos períodos de 2 a 31 de janeiro e 2 a 31 de julho de 2007". 2. Resolução n. 24, de 24 de outubro de 2006, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, que revogou o art. 2º da Resolução n. 3, de 16 de agosto de 2005, fundamento do Ato Regimental n. 5, de 10 de novembro de 2006. 3. Afronta aos arts. 93, inc. XIII, e 103-B da Constituição da República. 4. Princípio da ininterruptabilidade da jurisdição. 5. **As regras legais que estabeleciam que os magistrados gozariam de férias coletivas perderam seu fundamento de validade pela promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004.** A nova norma constitucional plasmou paradigma para a matéria, contra a qual nada pode prevalecer. Enquanto vigente a norma constitucional, pelo menos em exame cautelar, cumpre fazer prevalecer a vedação de férias coletivas de juízes e membros dos tribunais de segundo grau, suspendendo-se a eficácia de atos que ponham em risco a efetividade daquela proibição. 6. Suspensão, a partir de agora, da eficácia dos dispositivos do Ato Regimental n. 5, de 10 de novembro de 2006, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, e da Resolução n. 24, de 24 de outubro de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, mantendo-se a observância estrita do disposto no art. 93, inc. XII, da Constituição da República. 7. Medida cautelar deferida. (Medida Cautelar em ADI 3823, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, julgado em 06/12/2006)

de férias coletivas, prevista no artigo 93, XII, da Constituição, por seu conteúdo, é auto-aplicável.

Assim dispõe a Constituição: “a atividade jurisdicional será ininterrupta, **sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau**, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente”. (grifei)

Tal ação visava à suspensão da eficácia da Resolução nº 24/2006 do CNJ que, ao revogar o artigo 2º da Resolução nº 3/2005, prorrogou a tolerância às férias coletivas, considerando a justificativa de tribunais quando à dificuldade e problemas em cumprir o novo regime de férias.

Conforme ressalta a relatora, a Resolução nº 3/2005 apenas dava cumprimento à norma constitucional, nada mais. As regras legais que estabeleciam férias coletivas perderam sua validade com a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004 que, entre vários outros temas, proibiu as férias coletivas nos órgãos do Judiciário.

Deste julgamento, conclui-se que o STF aceita pacificamente a regulamentação de regras constitucionais, tanto que o julgamento foi unânime. Logo, se a regra constitucional é clara o suficiente para impor determinado padrão de conduta, o CNJ deve atuar independentemente de lei anterior.

Ainda que o dispositivo autorize a lei a definir outras hipóteses, ou seja, inovar originariamente na ordem jurídica, por vezes, alguns aspectos da norma constitucional são claros o bastante para independermos de regulação. É o caso das Resoluções nº 13 e 14 do Conselho, que regulamentam o teto remuneratório e o subsídio no âmbito do Judiciário. Isto com fundamento no inciso XI do artigo 37²⁵ e § 4º do artigo 39²⁶ da Constituição.

²⁵ XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

²⁶ § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única,

Embora a Resolução nº 13/2006, em seu artigo 5º, estabeleça algumas verbas não abrangidas pelo subsídio e outras excluídas do teto remuneratório, extrapolando, a princípio, a competência regulamentar do Conselho, a regra do teto remuneratório é clara o bastante para ser aplicada imediatamente.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal tenha suspenso a eficácia do artigo 2º da Resolução nº 13/2006 e do artigo 1º, parágrafo único, da Resolução nº 14 no julgamento de liminar na ADI 3854, por entender que a magistratura nacional se submete a um teto único, não se poderia esperar que o Conselho declarasse a inconstitucionalidade desta norma constitucional.

Assim, o CNJ pode baixar regulamentos de cunho executivo com fundamento exclusivo na Constituição. Este acesso direto não representa de forma alguma expressão de regulamento autônomo. Ainda mais quando a regra constitucional for posterior à legislação até então aplicável.

Desta forma, em razão da revogação dos dispositivos legais anteriores, não há ofensa à lei quando regulamento a deixa de aplicar pela superveniência de norma constitucional decorrente de emenda.

Foi este o entendimento que prevaleceu após a promulgação da Constituição de 1988, ou seja, toda a legislação anterior contrária à nova Carta foi revogada e as leis posteriores passam a se submeter ao controle de constitucionalidade.

Esta posição já era defendida pelo STF desde 1992, conforme se observa do julgamento da ADI 189, de relatoria do Ministro Celso de Mello, em que se decidiu que “A aplicabilidade das normas e princípios inscritos no art. 93 da Constituição Federal independe da promulgação do Estatuto da Magistratura, em face do caráter de plena e integral eficácia de que se revestem aqueles preceitos”.

A lógica é a mesma. As emendas que instituíram o teto remuneratório, o subsídio e o fim das férias coletivas revogaram todos os dispositivos legais anteriores, não havendo que se falar em afronta à legislação precedente. Se a Constituição expressa uma norma clara, o CNJ, no âmbito de sua competência, deve aplicá-la.

4.4 Súmula vinculante e decisão em ação de controle concentrado de constitucionalidade

Em geral, o regulamento se baseia na lei. Em certos casos o regulamento pode sustentar-se diretamente na Constituição, quando a regra for clara o bastante que isso aconteça. Agora, cabe analisar a função da jurisprudência como fundamento de validade das resoluções do CNJ.

Sampaio levanta a possibilidade de as resoluções do CNJ basearem-se diretamente na jurisprudência e indiretamente na Constituição. Pelo princípio da juridicidade esta intermediação não seria necessária, pois, para os adeptos desta teoria, a administração teria acesso direto à Carta. Assim, partiremos da análise das decisões em sede de controle concentrado de constitucionalidade, outras orientações consolidadas em súmulas vinculantes e demais decisões sem efeito vinculante.

Clève (2011, p. 74) não é favorável à decisão administrativa *contra legem* fundamentada exclusivamente na jurisprudência, pois esta não constitui fonte formal do direito. A lei possui a "...particular aptidão [de] inovar a ordem legislativa preexistente. Esta força, típica das leis, as distancia dos outros atos estatais típicos: as sentenças e os atos administrativos." (CLÈVE, 2011, p. 65)

O § 2º do artigo 102 da Constituição confere efeito vinculante à decisão definitiva de mérito nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, nos seguintes termos:

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e **efeito vinculante**, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à **administração pública** direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (grifei)

Portanto, o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo que é, deve observância às decisões do Supremo Tribunal Federal nestas hipóteses. Desta forma, tais pronunciamentos podem fundamentar uma resolução do Conselho por expressa previsão constitucional.

Segundo Clève (2000, p. 241), há constituições de certos países, como a Alemanha, que conferem expressamente força de lei às decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade. No Brasil, a tese adotada foi a da

nulidade da lei ou ato normativo, assim, a decisão será declaratória ao invés de constitutiva-negativa (CLÈVE, 2000, p. 243-244).

Lamy e Conci (2005, p. 302) expõem que o controle concentrado de constitucionalidade pela corte constitucional, conhecido como “modelo europeu”, emana decisões com eficácia *erga omnes*, funcionando como legislador negativo, cujos efeitos atingirão inclusive terceiros não participantes da demanda. Tal efeito não é novo na jurisdição constitucional e não pode ser por si tomada como antidemocrática (LAMY, CONCI, 2005, p. 304).

Assim, se a atuação da jurisdição constitucional implica apenas a atuação como legislador negativo, o Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade de um ato, poderia apenas declarar nula uma regra que restrinja direitos, logo o STF os amplia, ou que crie direitos, restringindo-os.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal vem adotando outras formas de decisões, como a interpretação conforme a Constituição e a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto (CLÈVE, 2000, p. 263).

Com estas técnicas o STF pode afastar a aplicação de determinadas interpretações tidas por inconstitucionais sem que o dispositivo seja declarado nulo como um todo, ou seja, permanece em vigor. Clève (2000, p. 270) defende a superação de

...alguns dogmas encontráveis na doutrina constitucional e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entre os quais aquele segundo o qual a Excelsa Corte, no exercício da guarda da Constituição, só pode atuar enquanto *legislador negativo*. Ora, em determinadas circunstâncias, de modo absolutamente cauteloso estudadas, a defesa dos direitos fundamentais, mesmo em processo objetivo, e uma vez revisto o muitas vezes mal compreendido princípio da divisão dos poderes, haverá de exigir uma atuação pretoriana prospectiva. Deveras, como este autor tem afirmado com insistência em outros lugares, respeitada a arquitetura constitucional, nada que diga respeito à defesa dos direitos fundamentais pode ser exterior ao sítio da atuação jurisdicional. O país reclama, portanto, a emergência de uma dogmática constitucional mais agressiva, comprometida até a raiz com a dignidade da pessoa humana (dogmática constitucional emancipatória), embora sempre consequente e absolutamente responsável.

Outra hipótese é a consolidação do entendimento jurisprudencial em súmula vinculante. Ela também pode ser objeto de regulação pelo Conselho Nacional de Justiça, pois é de observância obrigatória à administração pública e outros órgãos do Poder Judiciário, conforme *caput* do artigo 103-A da Constituição:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar

súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá **efeito vinculante** em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à **administração pública** direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

Conforme ressalta Souza (W. D., 2010, p. 36), a criação das súmulas vinculantes foi uma resposta ao excesso de litigiosidade do poder público. A edição de súmula vinculante deve obedecer aos requisitos previstos naquele dispositivo e na sua lei regulamentadora, nº 11.417/2006. Segundo Lamy e Conci (2005, p. 308), são os seguintes:

a) Preexistência de *reiteradas decisões sobre matéria constitucional*; b) haja *controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública*; c) haja *controvérsia sobre a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas*; d) haja *controvérsia que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica*.

Ressaltam que a súmula não se separa dos precedentes que a originaram, ou seja, estão intimamente ligados. Ao contrário das leis, em que há ruptura entre a intenção da lei e a do legislador (LAMY, CONCI, 2005, p. 309).

Estes autores entendem que a súmula vinculante não cria o direito nela declarado, mas o próprio ato normativo interpretado. Desta forma, cabe à súmula apenas esclarecer a norma, seja regra ou princípio e a verificação de sua constitucionalidade e eficácia (LAMY, CONCI, 2005, p. 314).

Segundo Clève (2011, p. 86), o limite das matérias a serem abordadas por súmula vinculante é fixado ao "...sintetizar a direção extraída de reiteradas decisões em matéria constitucional."

Assim, como o órgão responsável pela edição da súmula vinculante é o Supremo Tribunal Federal, a norma constitucionalmente interpretada poderá ser tanto de nível legal quanto constitucional. É o que se depreende do artigo 102 da Constituição, em especial inciso I, a, (controle concentrado de constitucionalidade) e III (controle difuso).

O Supremo possui acesso direto às normas constitucionais, sejam regras ou princípios, e é o detentor da última palavra na interpretação da Constituição. Assim, ao interpretar a norma, legal ou supralegal, e consolidá-la em súmula vinculante, o enunciado obtido desta atividade será de observância obrigatória pelo Poder Judiciário e administração pública.

A força normativa do enunciado não decorre da súmula, mas da própria norma interpretada. Assim, não há que se falar em delegação da função legislativa, pois a superveniência de lei pode implicitamente revogar uma súmula vinculante, conforme § 2º do artigo 103-A (SOUZA, 2010, p. 45).

Ou seja, a súmula não usurpou competências do Poder Legislativo, apenas criou novo mecanismo para sanar dúvida interpretativa e conferir maior segurança jurídica. Como há disposição expressa na Constituição, o Conselho Nacional de Justiça também deve observância às súmulas vinculantes, sob pena de reclamação ao STF, nos termos do § 3º do artigo 103-A.

Situação diversa refere-se aos demais pronunciamentos do Poder Judiciário. Para eles não há previsão constitucional de vinculação da administração pública. Contudo, há defensores da tese da vinculação do Judiciário a estas decisões.

...os autopercedentes e os precedentes hierarquicamente superiores devem possuir efeito vinculante, não por decorrência de dispositivo constitucional ou legal, mas por respeito à igualdade. Esta realidade não ofende a livre convicção e a independência do julgador, pois, se entender que o caso apresenta circunstâncias diferenciadoras, este pode e deve decidir diversamente, exteriorizando as razões diversificadoras (LAMY, CONCI, 2005, p. 307).

Tal fundamento pode ser utilizado para fundamentar a atuação normativa do Conselho Nacional de Justiça, porém, como não há previsão constitucional de vinculação da administração às decisões que não afetem terceiros, a resolução não poderia criar nem restringir direitos ou contrariar a lei. Portanto, há grandes restrições para que precedentes não vinculantes confirmem validade às resoluções do Conselho.

Um caso concreto a respeito da incidência da súmula vinculante para conferir validade à resolução do Conselho Nacional de Justiça refere-se à de nº 13 sobre o nepotismo, publicada em agosto de 2008:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Ainda que seja posterior à Resolução nº 7/2005, a súmula passou a conferir-lhe validade conforme defendido no presente estudo. Ainda que o Supremo Tribunal Federal, em fevereiro de 2006, já houvesse em sede de medida cautelar na ADC 12

garantido a aplicabilidade da resolução, a súmula atribuiu forte respaldo ao ato do CNJ por seu efeito vinculante à administração pública.

Contudo, o CNJ ao interpretar os princípios da moralidade e impessoalidade restringiu direitos dos particulares, ou seja, invadiu o âmbito de atuação da lei e portanto o ato deveria ter sido declarado inconstitucional. Contudo, o Supremo preferiu proferir uma decisão carregada de ativismo judicial, porém com fortes argumentos.

A referida ação declaratória de constitucionalidade não deveria ter convalidado a resolução do CNJ. Contudo, no mesmo mês do julgamento do mérito da ADC 12, o STF editou a Súmula Vinculante nº 13. De maneira que agora a Resolução nº 7/2005 está respaldada por estes dois atos, ainda que posteriores à sua edição.

Com relação às decisões em controle concentrado de constitucionalidade, pode-se citar a ADI 4.277 e ADPF 132, em que o STF, adotando a técnica da interpretação conforme a constituição, excluiu do artigo 1.723 do Código Civil “...qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como família.”

Pode-se dizer que o STF não criou o direito à união estável homoafetiva, pois já estaria prevista em lei e é decorrente do princípio da não-discriminação. Mas, na prática, foi o que ocorreu ao retirar a restrição de que a união se dá apenas entre homem e mulher. Assim, nesta oportunidade o STF não atuou apenas como mero legislador negativo.

Contudo, a Resolução nº 175/2013 do CNJ, com fundamento nas decisões proferidas naquelas ações, regulou inclusive o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Além das decisões do STF, com base em pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.183.378, estendeu a possibilidade de registro civil inclusive para casamento.

Nesta hipótese, o CNJ se utilizou de decisão judicial que não possui o caráter vinculante das decisões em controle concentrado de constitucionalidade para validar sua atividade. Houve atuação contra a lei, em particular o artigo 1.514 do Código Civil. Nesta hipótese o Conselho criou direitos aos particulares, utilizando-se de competência reservada à lei. Caberia aqui representação ao Procurador-Geral da República contra o dispositivo legal a fim de se declarar sua inconstitucionalidade.

Outra resolução que obteve seu fundamento de decisão judicial é a nº 199/2014 referente ao pagamento de auxílio-moradia aos magistrados. O regulamento determina que esta verba é devida à toda a magistratura nacional e que não será superior ao pago aos ministros do Supremo Tribunal Federal nem inferior ao pago aos membros do Ministério Público.

O precedente utilizado é a Ação Originária nº 1.773 do STF, em que juízes federais e a Associação dos Juizes Federais – AJUFE requerem o reconhecimento do direito a esse auxílio. O Ministro Luiz Fux deferiu a liminar “...a fim de que todos os juizes federais brasileiros tenham o direito de receber a parcela de caráter indenizatório prevista no artigo 65, inciso II, da LC nº 35/79”.

Com a participação da associação, juizes federais não podem ser considerados terceiros na ação, portanto são beneficiários diretos desta decisão. Contudo, a resolução do CNJ extrapolou os limites da decisão judicial ao determinar o pagamento do benefício a toda a magistratura nacional, inclusive aos magistrados não representados pela associação.

A resolução desconsidera eventuais leis estaduais que fixem valores superiores ao auxílio-moradia pago aos ministros do STF e a reserva de lei para fixar a remuneração de servidor público e subsídios, conforme inciso X do artigo 37 da Constituição. Ainda que o Supremo considere este auxílio verba indenizatória, o artigo 169 exige prévia dotação orçamentária e autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias para criação de benefício.

4.5 Direitos fundamentais, princípios administrativos e autogoverno dos tribunais

Compete ao Conselho Nacional de Justiça zelar pela observância do artigo 37 da Constituição, conforme prevê o inciso II do § 4º do artigo 103-B. Assim, se o inciso I confere atribuição regulamentar, o CNJ pode expedir regulamentos com base no disposto no artigo 37.

As regras previstas nos incisos e parágrafos deste artigo serão aplicáveis na medida em que forem claras o bastante para independem de lei regulamentar. Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade também devem ser observados, porém o da eficiência adquire especial importância para a atuação do CNJ.

Cabe à administração pública a efetivação dos direitos fundamentais, sendo que parte deles devem ser assegurados pelo Poder Judiciário. Eles têm aplicabilidade imediata por expressa disposição do § 1º do artigo 5º. Especial relevo assume o direito previsto no inciso LXXVIII deste artigo referente à razoável duração do processo.

A orientação doutrinária moderna é no sentido de reconhecer eficácia plena e aplicabilidade imediata à maioria das normas constitucionais, mesmo a grande parte daquelas de caráter sócio-ideológico, as quais até recentemente não passavam de princípios programáticos. Torna-se cada vez mais concreta a outorga dos direitos e garantias sociais das constituições. (SILVA, J. A., 2002, p. 88)

Princípios são mandamentos de otimização e devem ser aplicados na maior medida possível enquanto não colidam com outra norma. Se a implementação de ações para sua efetivação não impliquem restrição ou criação de direitos aos particulares ou criação de despesas públicas, a administração pública deve fazê-lo.

No âmbito do Poder Judiciário, a atuação normativa do CNJ para regulamentar os princípios da administração e os direitos fundamentais deve observância ao princípio do autogoverno dos tribunais assegurado pelos artigos 96, 99 e 168 da Constituição Federal. Assim, a atuação do CNJ encontra fundamentação constitucional na previsão do artigo 96 que garante aos tribunais a possibilidade de criar órgãos e organizar seus serviços independentemente de lei. Isto com a possibilidade de expedir recomendações de observância obrigatória pelos demais órgãos do Poder Judiciário, conforme inciso I do § 4º do artigo 103-B.

Porém, a interferência na autonomia dos tribunais somente será válida se a resolução do Conselho estiver fundamentada nos princípios administrativos ou direitos fundamentais. Os fundamentos do ato serão indispensáveis para a análise de eventual excesso.

Um direito fundamental somente pode ser restringido com respaldo em fundamentação idônea e com o objetivo de harmonizar o exercício dos demais (SILVA, V. A., 2010, p. 42). No âmbito normativo, ou seja, em abstrato, apenas à lei cabe restrição desta modalidade de direitos.

Assim, poderá ser objeto de resolução do Conselho Nacional de Justiça, sem que ofenda o autogoverno dos tribunais, a determinação de providências ou criação de órgãos pelas cortes subordinadas que possam ser compreendidas entre

atribuições previstas no artigo 96 da Constituição quando efetivarem um direito fundamental.

Ressalte-se que tal resolução não poderá criar direito ou obrigação aos particulares, mas poderá determinar condutas à administração judicial, inclusive implantando políticas públicas no âmbito do Judiciário. A resolução editada com observância do inciso XIII do artigo 4º do Regimento Interno do CNJ²⁷ que instituir política pública terá um grau mais elevado de legitimidade em razão da participação dos tribunais na elaboração da norma quando em consonância com a efetividade dos direitos fundamentais.

É o que ocorre com as normas do CNJ baseadas nos princípios da razoável duração do processo e da eficiência que os objetive concretizar, sem criar direitos e obrigações aos particulares, com fundamento na auto-organização dos tribunais, pois estes independem de lei para criação de órgãos internos.

Para Virgílio Afonso da (SILVA, 2010, p. 185), “...proteger o conteúdo essencial de um direito fundamental implica proibir restrições à eficácia desse direito que o tornem sem significado para todos os indivíduos ou para boa parte deles”.

Ou seja, em especial no cumprimento do princípio da eficiência e no da razoável duração do processo, exige-se do Poder Judiciário uma atuação ativa de solução dos entraves da instituição como um todo, não de maneira isolada. Isto somente é possível pela criação de políticas públicas.

Enquanto a meta final para o princípio da razoável duração do processo deva ser entendida como o cumprimento dos prazos legais, seja em processos administrativos ou judiciais, o princípio da eficiência é mais amplo. Abarca toda a atuação do Poder Judiciário, nas atividades típicas e atípicas. Refere-se à busca pela qualidade do serviço prestado, ampliação do acesso, economia dos recursos públicos, distribuição racional da mão-de-obra, etc.

Quanto ao princípio da razoável duração do processo, algumas resoluções merecem comentários a título exemplificativo, como a nº 89/2009, que determina aos tribunais a realização de mutirões de “...revisão das prisões provisórias e definitivas,

²⁷ XIII - definir e fixar, em sessão plenária de planejamento especialmente convocada para este fim, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo para tanto serem ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça;

das medidas de segurança e das internações de adolescentes em conflito com a lei, pelo menos uma vez por ano”.

A articulação com o Ministério Público, Defensoria, OAB e instituições de ensino a fim de se evitar excesso de prazo em prisões, além do dever de observância da legalidade, é uma forma de dar efetividade aos direitos à razoável duração do processo e à assistência jurídica aos necessitados, previsto no inciso LXXIV do artigo 5º. Não há criação de direitos ou obrigações aos particulares, eventuais despesas podem ser previstas com antecedência no orçamento do Judiciário. Também não há que se falar em ofensa à autonomia dos tribunais, pois estes direitos fundamentais prevalecem sobre o princípio do autogoverno.

A Resolução nº 112/2010 determina a criação de mecanismos para o controle de prazos prescricionais em processos penais. Os tribunais devem alimentar seus sistemas informatizados com dados sobre o prazo prescricional aplicável ao caso concreto e causas de interrupção.

Esta norma também presta observância ao princípio da razoável duração do processo, ainda que longe do ideal, que seria o cumprimento dos prazos processuais previstos em lei. Além de tutelar a efetividade do poder punitivo do estado, também garante o direito ao inocente ter esta condição reconhecida pelo Estado ao invés do reconhecimento da extinção da punibilidade.

Entre as resoluções fundadas no poder de autogoverno dos tribunais, mas sem o ofender, são as respaldadas no princípio da eficiência. Como a nº 194/2014, que implementa a política de priorização do primeiro grau de jurisdição. Em seus considerandos cita o “Relatório Justiça em Números 2013, [segundo o qual] 90% (noventa por cento) dos processos em tramitação no Judiciário estão nas unidades judiciárias de primeiro grau”.

Esta política será norteadada por diversas linhas de atuação previstos no artigo 2º, entre elas a equalização da força de trabalho e do orçamento entre primeiro e segundo graus, formação continuada de magistrados e servidores, estímulo a estudos e pesquisas sobre as causas e consequências do mau funcionamento do Judiciário e possíveis soluções, entre outras.

A Resolução nº 184/2013 estabelece critérios para a criação de cargos de servidores e magistrados, com parâmetros acerca da distribuição quantitativa do serviço entre as diferentes unidades judiciárias. A resolução tem dois objetivos principais, readequar as competências dos órgãos jurisdicionais a fim de equilibrar a

quantidade de processos entre as unidades judiciais e equalizar a força de trabalho delas.

A Resolução nº 195/2014 determina que os tribunais discriminem em seus orçamentos, em especial quanto aos recursos não-vinculados, o montante destinado ao primeiro e segundo graus, com base na média de processos novos e acervo pendente em cada grau.

5 CONCLUSÕES

1. O Conselho Nacional de Justiça foi criado com o objetivo de amenizar os problemas existentes no Poder Judiciário, entre eles a falta de transparência e de controle dos seus atos administrativos, e para criar mecanismos que favoreçam a celeridade dos processos judiciais.

2. O Conselho é um órgão que exerce atividades exclusivamente administrativas e é responsável pela fiscalização interna de todo o Poder Judiciário, com exceção do Supremo Tribunal Federal, que é o principal controlador judicial dos seus atos.

3. Não houve inconstitucionalidade na criação do CNJ, pois o conteúdo essencial dos princípios da separação de poderes e do federalismo não foi afetado.

4. A participação de membros externos à magistratura na composição do Conselho é importante, pois ameniza o corporativismo presente no Judiciário e estimula novas abordagens sobre o funcionamento do Poder. Ainda que os magistrados sejam a maioria dos membros do CNJ, a existência de outros oriundos da advocacia, do Ministério Público e do povo indicados pela Câmara dos Deputados e Senado confere uma visão de externa ao Poder.

5. O Conselho tem entre suas atribuições implementar políticas públicas que visem a nivelar e aprimorar o desempenho dos diversos ramos do Poder Judiciário, pois não há justificativa para a existência de “justiças” de reconhecida eficiência simultaneamente à outras de evidente morosidade.

6. O poder normativo do Conselho Nacional de Justiça é secundário, ou seja, não podem criar direitos ou obrigações aos particulares, pois não possui força de lei. É uma espécie de poder regulamentar, logo subordinado à legalidade, e somente terá acesso direito às normas constitucionais quando elas forem claras o bastante para prescindirem de regulação legal.

7. As resoluções do CNJ podem se basear em decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade ou em súmulas vinculantes, pois são de observância obrigatória pela administração pública. As demais decisões judiciais, por não possuírem efeito vinculante, não estão aptas a validar atuação normativa.

8. O Conselho, no âmbito de sua competência, tem o dever de fomentar a aplicabilidade e efetividade dos direitos fundamentais e princípios administrativos.

6 BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- BARRAL, Welber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 2. ed. Florianópolis: Boiteux, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. **Apontamentos sobre o princípio da legalidade**. In: Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 165-188.
- _____. **A verdadeira reforma do Judiciário**. In: Temas de Direito Constitucional. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005a, p. 499-501.
- _____. **Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça**. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JR., Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos. Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a emenda constitucional n. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005b, p. 425-445.
- _____. **O controle externo é favorável ao Judiciário**. In: Temas de Direito Constitucional. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005c, p. 495-497.
- _____. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BEGALLI, Ana Silvia Macatto; SILVESTRE, Marco Aurélio de Oliveira; SANTOS, Maria Rosilene dos; SIMIONI, Rafael Lazarotto; ANDRADE, Régis Willyan da Silva; ROMEIRO, Vitor Ribeiro. **Legitimidade e exercício do poder administrativo**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, ano 19, vol. 75, p. 123-138, abr.-jun. 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. **O controle externo do Judiciário e a soberania popular**. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Reforma do Judiciário analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005, p. 185-191.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 29 de 2000**. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=44577>.
- Acesso em 03/07/2014.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 96-B, de 1992.** Diário da Câmara dos Deputados. Brasília: vol. 1, suplemento ao nº 209, 14 dez. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/6k3NDN>>. Acesso em 03/07/2014.

_____. **Redação final da proposta de Emenda à Constituição nº 96 – E, de 1992.** Diário da Câmara dos Deputados. Brasília: ano LV, nº 103, 08 jun. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/PPgc1m>>. Acesso em 16/08/2014.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. **Reforma do Judiciário. Tribunal Constitucional e Conselho Nacional de Justiça: controles externos ou internos.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 41, n. 164, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/3cOrRq>>. Acesso em: 06 set. 2014.

CARVALHO, Ernani. **O controle externo do Poder Judiciário: O Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul.** Brasília: a. 43, n. 170, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/6MPBUq>>. Acesso em: 06 set. 2014.

CASTRO, Taiane Lobato de. **Princípios constitucionais estruturantes da Administração Pública.** In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, ano 15, nº 60, p. 259-280, jul-set. 2007.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Órgão Especial. O Conselho Nacional de Justiça e os predicamentos da magistratura.** In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Reforma do Judiciário analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005, p. 139-153.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Ação direta de inconstitucionalidade.** In: Temas de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2014a, p. 395-417.

_____. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no Direito Brasileiro.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **A lei no estado contemporâneo.** Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/>>. Acesso em 13 set. 2013a.

_____. **Atividade legislativa do Poder Executivo.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Criação e extinção de serventias extrajudiciais mediante ato administrativo do tribunal de justiça.** Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/>>. Acesso em 13 set. 2013b.

_____. **Estrutura diretiva de tribunal de justiça.** Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/>>. Acesso em 13 set. 2013c.

_____. **Medidas Provisórias.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010

_____. **Poder Judiciário: autonomia e justiça.** *In:* Temas de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2014b, p. 175-193.

_____. **Provocações acadêmicas.** TRTPR. You Tube. Entrevista. 22. ago. 2014c, 5-23min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9heL-0DBKks>>. Acesso em: 11 set. 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.** *In:* Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba — Direito Administrativo e Direito Constitucional. Malheiros, s.d.

_____. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. *In:* JAGUARIBE, Hélio. **Brasil, sociedade democrática.** Rio de Janeiro: José Olímpio, 1985.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional.** Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Mudanca_constitucional_desempenho_do_Legislativo_e_consolidacao_institucional.pdf>. Acesso em 19 set. 2013.

FRANCIULLI NETTO, Domingos. **Reforma do Poder Judiciário. Controle externo. Súmula vinculante.** *In:* WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JR., Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos. Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a emenda constitucional n. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 141-151.

FREITAS, Juarez. **A guarda da Constituição pela própria Administração Pública.** *In:* Revista de Direito do Estado. Rio de Janeiro, n. 15, jul./set. 2009, p. 131-149.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. **Conselho Nacional de Justiça e controle externo: roteiro geral.** *In:* WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JR., Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos. Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a emenda constitucional n. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 191-200.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HERANI, Renato Gugliano. **Direito pré-constitucional e “a crise do Supremo”.** *In:* Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 46, n. 182, abr.jun. 2009. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194919/000865581.pdf?sequenc e=3>>. Acesso em 19 set. 2014.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

JORGE, Mário Helton. **O Conselho Nacional de Justiça e o controle externo administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário: violação do pacto federativo**. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JR., Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos. Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a emenda constitucional n. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 493-500.

LAMY, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Reflexões sobre as súmulas vinculantes**. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Reforma do Judiciário analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005, p. 185-191.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

MARQUES, Mauro Pinto. **O Judiciário e o tema recorrente**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, ano 20, vol. 79, p. 465-473, abr.-jun. 2012.

MARTÍNEZ, Felipe Rodrigues. **A moralidade administrativa como direito fundamental: moralidade condicionante da legalidade**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, ano 18, nº 71, p. 103-126, abr.-jun. 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **A reforma do Judiciário**. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Reforma do Judiciário analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005, p. 193-198.

MODESTO, Paulo. **Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. In: MODESTO, Paulo (coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 115-149.

MORAES, Alexandre de. **Controle externo do Poder Judiciário – inconstitucionalidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 35, n. 140, out./dez. 1998. Disponível em : <<http://goo.gl/4713t9>>. Acesso em 06 set. 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Os limites à competência normativa das agências reguladoras**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (coord.). O poder normativo das agências reguladoras. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 173-220.

MOTTA, Fabricio. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PAES, José Eduardo Sabo. **Controle externo do poder judiciário**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 30, n. 118, abr./jun. 1993. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176130/000476731.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 06 set. 2014.

PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. **Conselho Nacional de Justiça: atribuição regulamentar no Brasil e no Direito Comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PEDRAZZOLI, Marcela Gaspar. **Qual papel o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado no controle da dinâmica normativa do Conselho Nacional de Justiça?** Monografia (Especialização em Direito). SBDP. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/y2CUnr>>. Acesso em 29 set. 2014.

PELEJA JÚNIOR, Antonio Veloso. **Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.

PRUDENTE, Antônio Souza. **Poder judiciário e controle externo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 31, n. 124, out./dez. 1994. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176278/000492908.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 set. 2014.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. **Controle da atividade judiciária**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 28, n. 111, jul./set. 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/nZLy8D>>. Acesso em: 06 set. 2014.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROLB FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. UFPR. Curitiba: 2012. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/27043/Ilton%20-%20Tese.pdf?sequence=1>>.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Reforma do Judiciário e a crise de constitucionalidade**. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Reforma do Judiciário analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005, p. 519-550.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e possibilidades**. In: SARMENTO, Daniel (org.). Filosofia e teoria constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 113-146.

SCHWARTZ, Hamilton Rafael Marins. **O poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça**. Dissertação (Mestrado em Direito). UNIBRASIL. Curitiba, 2009. Disponível em:

<http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/pdf/o_poder_regulamentar_do_conselho_nacional_de_justi%C3%A7a.pdf>. Acesso em 19 set. 2013.

SEGER, Fernanda Edvirges. **Limites constitucionais ao poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça**. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Direito. UFPR. Curitiba: 2008.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais**. In: Revista de Direito do Estado, ano 1, nº 4, p. 23-51, out./dez. 2006.

_____. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Artur César. **Da inconstitucionalidade e da ilegalidade da Resolução 106, de 06.04.2010, do Conselho Nacional de Justiça**. Revista dos Tribunais, v. 905, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/>>. Acesso em 02 set. 2014.

SOUZA, Willian David. **A súmula vinculante e a administração pública**. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Direito. UFRGS. Porto Alegre, 2010. Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/26850/000761270.pdf?sequence=1>>. Acesso em 18/09/2014.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/atuacaomp/anexos_noticias/cnjmp.doc>. Acesso em 19 set. 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Para entender o Direito Administrativo**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (orgs.). Administração pública (coletânea). Tradução de Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: UNESP, 2010.

TAYLOR, Matthew M. **O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 2, 2007, p. 229-257. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a01v50n2.pdf>>.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Empirical Legal Research: teoria e metodologia para a abordagem do processo decisório de controle de constitucionalidade no STF**. 2012.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Controle externo do Poder Judiciário e controle de qualidade do Judiciário e da magistratura : uma proposta**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 31, n. 121, jan./mar. 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/qzVu1N>>. Acesso em: 06 set. 2014.

ZVEITER, Waldemar. **O controle do Poder Judiciário**. Inf. Jurídico da Bibl. Min. Oscar Saraiva. V. 5, n. 1, jan./jul. 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/L17AgJ>>. Acesso em: 06 set. 2014.

ANEXO: RESOLUÇÕES CITADAS

RESOLUÇÃO Nº 3, DE 16 DE AGOSTO DE 2005

Dispõe sobre as férias coletivas nos Juízos e Tribunais de 2º Grau e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições, tendo em vista o decidido em Sessão de 16.8.2005, e com base no disposto no inciso II do § 4º do art. 103-B da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 45, de 8.12.2004, publicada no Diário Oficial da União de 31.12.2004,

RESOLVE:

Art. 1º Acolher as justificativas apresentadas pelos Tribunais que mantiveram as férias coletivas marcadas para julho de 2005, uma vez que demonstrada a transitória força maior.

Art. 2º Cientificar os Tribunais que serão inadmissíveis quaisquer justificativas relativas a período futuro, ficando definitivamente extintas as férias coletivas, nos termos fixados na Constituição.

Art. 3º Registrar o reconhecimento e o elogio aos Tribunais que prontamente se adaptaram à decisão do Conselho.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro NELSON JOBIM

RESOLUÇÃO Nº 7, DE 18 DE OUTUBRO DE 2005

Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições,

CONSIDERANDO que, nos termos do disposto no art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, compete ao Conselho zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

CONSIDERANDO que a Administração Pública encontra-se submetida aos princípios da moralidade e da impessoalidade consagrados no art. 37, caput, da Constituição;

RESOLVE:

Art. 1º É vedada a prática de nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados.

Art. 2º Constituem práticas de nepotismo, dentre outras:

I - o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados;

II - o exercício, em Tribunais ou Juízos diversos, de cargos de provimento em comissão, ou de funções gratificadas, por cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção ou de assessoramento, em circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações;

III - o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento;

IV - a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, bem como de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento;

V - a contratação, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos

membros ou juizes vinculados, ou servidor investido em cargo de direção e de assessoramento.

§ 1º Ficam excepcionadas, nas hipóteses dos incisos I, II e III deste artigo, as nomeações ou designações de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo das carreiras judiciárias, admitidos por concurso público, observada a compatibilidade do grau de escolaridade do cargo de origem, a qualificação profissional do servidor e a complexidade inerente ao cargo em comissão a ser exercido, e que o outro servidor também seja titular de cargo de provimento efetivo das carreiras jurídicas, vedada, em qualquer caso a nomeação ou designação para servir subordinado ao magistrado ou servidor determinante da incompatibilidade. (Redação dada pela Resolução nº 181, de 17.10.2013)

§ 2º A vedação constante do inciso IV deste artigo não se aplica quando a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público houver sido precedida de regular processo seletivo, em cumprimento de preceito legal.

Art. 3º É vedada a manutenção, aditamento ou prorrogação de contrato de prestação de serviços com empresa que venha a contratar empregados que sejam cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de ocupantes de cargos de direção e de assessoramento, de membros ou juizes vinculados ao respectivo Tribunal contratante, devendo tal condição constar expressamente dos editais de licitação. (Redação dada pela Resolução nº 9, de 06.12.05)

Art. 4º O nomeado ou designado, antes da posse, declarará por escrito não ter relação familiar ou de parentesco que importe prática vedada na forma do artigo 2º.

Art. 5º Os Presidentes dos Tribunais, dentro do prazo de noventa dias, contado da publicação deste ato, promoverão a exoneração dos atuais ocupantes de cargos de provimento em comissão e de funções gratificadas, nas situações previstas no art. 2º, comunicando a este Conselho.

Parágrafo único Os atos de exoneração produzirão efeitos a contar de suas respectivas publicações.

Art. 6º O Conselho Nacional de Justiça, em cento e oitenta dias, com base nas informações colhidas pela Comissão de Estatística, analisará a relação entre cargos de provimento efetivo e cargos de provimento em comissão, em todos os Tribunais, visando à elaboração de políticas que privilegiem mecanismos de acesso ao serviço público baseados em processos objetivos de aferição de mérito.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro NELSON JOBIM

RESOLUÇÃO Nº 13, DE 21 DE MARÇO DE 2006

Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições, tendo em vista o decidido em Sessão de 21/03/2006,

CONSIDERANDO o disposto na Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005,
CONSIDERANDO o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003,

CONSIDERANDO o disposto no art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004,

CONSIDERANDO o decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Processo nº 319269, conforme Ata da 1ª Sessão Administrativa realizada em 5 de fevereiro de 2004,

RESOLVE:

Art. 1º No âmbito do Poder Judiciário da União, o valor do teto remuneratório, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, combinado com o seu art. 93, inciso V, é o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal e corresponde a R\$ 24.500,00 (vinte e quatro mil e quinhentos reais).

Art. 2º Nos órgãos do Poder Judiciário dos Estados, o teto remuneratório constitucional é o valor do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça, que não pode exceder a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal. (Eficácia suspensa - vide ADI/3854)

Art. 3º O subsídio mensal dos Magistrados constitui-se exclusivamente de parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, de qualquer origem.

Art. 4º Estão compreendidas no subsídio dos magistrados e por ele extintas as seguintes verbas do regime remuneratório anterior:

I - vencimentos:

a) no Poder Judiciário da União, os previstos na Lei nº 10.474/02 e na Resolução STF nº 257/03;

b) no Poder Judiciário dos Estados, os fixados nas tabelas das leis estaduais respectivas.

II - gratificações de:

a) Vice-Corregedor de Tribunal;

b) Membros dos Conselhos de Administração ou de Magistratura dos Tribunais;

c) Presidente de Câmara, Seção ou Turma;

d) Juiz Regional de Menores;

e) exercício de Juizado Especial Adjunto;

f) Vice-Diretor de Escola;

g) Ouvidor;

h) grupos de trabalho e comissões;

- i) plantão;
- j) Juiz Orientador do Disque Judiciário;
- k) Decanato;
- l) Trabalho extraordinário;
- m) Gratificação de função.

III - adicionais:

a) no Poder Judiciário da União, o Adicional por Tempo de Serviço previsto na Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), art. 65, inciso VIII;

b) no Poder Judiciário dos Estados, os adicionais por tempo de serviço em suas diversas formas, tais como: anuênio, biênio, triênio, sexta-parte, "cascatinha", 15% e 25%, e trintenário.

IV - abonos;

V - prêmios;

VI - verbas de representação;

VII - vantagens de qualquer natureza, tais como:

a) gratificação por exercício de mandato (Presidente, Vice-Presidente, Corregedor, Diretor de Foro e outros encargos de direção e confiança);

b) parcela de isonomia ou equivalência;

c) vantagens pessoais e as nominalmente identificadas (VPNI);

d) diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;

e) gratificação de permanência em serviço mantida nos proventos e nas pensões estatutárias;

f) quintos; e

g) ajuda de custo para capacitação profissional.

VIII - outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas pelo art. 5º.

Art. 5º As seguintes verbas não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas:

I - de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;

II - de caráter eventual ou temporário:

a) exercício da Presidência de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência e do encargo de Corregedor;

b) investidura como Diretor de Foro;

c) exercício cumulativo de atribuições, como nos casos de atuação em comarcas integradas, varas distintas na mesma Comarca ou circunscrição, distintas jurisdições e juizados especiais;

d) substituições;

e) diferença de entrância;

f) coordenação de Juizados;

g) direção de escola;

h) valores pagos em atraso, sujeitos ao cotejo com o teto junto com a remuneração do mês de competência;

i) exercício como Juiz Auxiliar na Presidência, na Vice-Presidência, na Corregedoria e no Segundo Grau de Jurisdição;

j) participação em Turma Recursal dos Juizados Especiais.

Parágrafo único. A soma das verbas previstas neste artigo com o subsídio mensal não poderá exceder os tetos referidos nos artigos 1º e 2º, ressalvado o disposto na alínea "h" deste artigo.

Art. 6º Para efeito de percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos, juntamente com pensão decorrente de falecimento de cônjuge ou companheira(o), observar-se-á o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, hipótese em que deverão ser considerados individualmente. (Redação dada pela Resolução nº 42, de 11.09.07)

Art. 7º Não podem exceder o valor do teto remuneratório, embora não se somem entre si e nem com a remuneração do mês em que se der o pagamento:

- I - adiantamento de férias;
- II - décimo terceiro salário;
- III - terço constitucional de férias.

Art. 8º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

I - de caráter indenizatório, previstas em lei:

- a) ajuda de custo para mudança e transporte;
- b) auxílio-moradia;
- c) diárias;
- d) auxílio-funeral;
- e) Revogada pela Resolução nº 27, de 18.12.06)

f) indenização de transporte;

g) outras parcelas indenizatórias previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional de que trata o art. 93 da Constituição Federal.

II - de caráter permanente:

- a) remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal; e
- b) benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas.

III - de caráter eventual ou temporário:

- a) auxílio pré-escolar;
- b) benefícios de plano de assistência médico-social;
- c) devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos;

d) gratificação pelo exercício da função eleitoral, prevista nos art. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991, na redação dada pela Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005;

e) gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;

f) bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório.

IV - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003.

Parágrafo único. É vedada, no cotejo com o teto remuneratório, a exclusão de verbas que não estejam arroladas nos incisos e alíneas deste artigo.

Art. 9º As retribuições referidas no artigo 5º mantêm a mesma base de cálculo anteriormente estabelecida, ficando seus valores sujeitos apenas aos índices gerais de reajuste, vedada, até que sobrevenha lei específica de iniciativa do Poder Judiciário, a adoção do subsídio como base de cálculo.

Art. 10. Até que se edite o novo Estatuto da Magistratura, fica vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), bem como em bases e limites superiores aos nela fixados.

Art. 11. Os Tribunais publicarão, no Diário Oficial respectivo, até 15 de janeiro de cada ano, os valores do subsídio e da remuneração de seus magistrados, em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 39 da Constituição Federal.

Art. 12. Os Tribunais ajustar-se-ão, a partir do mês de junho de 2006, inclusive, aos termos desta Resolução.

Parágrafo único. Os Presidentes dos tribunais enviarão ao Conselho Nacional de Justiça, no mês de julho de 2006, relatório circunstanciado das medidas efetivadas, constando os subsídios dos membros do Poder Judiciário e os vencimentos de seus servidores.

Art. 13. O Conselho Nacional de Justiça editará resolução específica para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio.

Art. 14. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro NELSON JOBIM

RESOLUÇÃO Nº 14, DE 21 DE MARÇO DE 2006

Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições, tendo em vista o decidido em Sessão de 21 de março de 2006,

CONSIDERANDO o disposto na Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005,
CONSIDERANDO o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003,

CONSIDERANDO o disposto no art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004,

CONSIDERANDO o disposto na Resolução CNJ nº 13, de 21 de março de 2006,

RESOLVE:

Art. 1º O teto remuneratório para os servidores do Poder Judiciário da União, nos termos do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, é o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal e corresponde a R\$ 24.500,00 (vinte e quatro mil e quinhentos reais).

Parágrafo único. Enquanto não editadas as leis estaduais referidas no art. 93, inciso V, da Constituição Federal, o limite remuneratório dos magistrados e servidores dos Tribunais de Justiça corresponde a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do teto remuneratório constitucional referido no caput, nos termos do disposto no art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/2003. (Eficácia suspensa – vide ADI/3854)

Art. 2º Estão sujeitas aos tetos remuneratórios previstos no art. 1º as seguintes verbas:

I - de caráter permanente:

- a) vencimentos fixados nas tabelas respectivas;
- b) verbas de representação;
- c) parcelas de equivalência ou isonomia;
- d) abonos;
- e) prêmios;
- f) adicionais, inclusive anuênios, biênios, triênios, quinquênios, sexta-parte, "cascatinha", 15% e 25%, trintenário e quaisquer outros referentes a tempo de serviço;
- g) gratificações;
- h) vantagens de qualquer natureza, tais como:
 1. gratificação por exercício de mandato (Presidente, Vice-Presidente, Corregedor, Diretor de Foro e outros encargos de direção e confiança);
 2. diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;
 3. verba de permanência em serviço mantida nos proventos e nas pensões estatutárias;
 4. quintos;
 5. vantagens pessoais e as nominalmente identificadas - VPNI;

6. ajuda de custo para capacitação profissional.

i) retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;

j) proventos e pensões estatutárias;

k) (Revogada pela Resolução nº 42, de 11.09.07)

I - outras verbas remuneratórias, de qualquer origem;

II - de caráter eventual ou temporário:

a) gratificação pelo exercício de encargos de direção: Presidente de Tribunal e de Conselho, Vice-Presidente, Corregedor e Vice-Corregedor, Conselheiro, Presidente de Câmara, Seção ou Turma, Diretor de Foro, Coordenador de Juizados Especiais, Diretor e Vice-Diretor de Escola e outros;

b) exercício cumulativo de atribuições, como nos casos de atuação em comarcas integradas, varas distintas na mesma Comarca ou circunscrição, distintas jurisdições e juizados especiais;

c) substituições;

d) diferença de entrância;

e) gratificação por outros encargos na magistratura, tais como: Juiz Auxiliar na Presidência, na Vice-Presidência, na Corregedoria, e no segundo grau de jurisdição, Ouvidor, Grupos de Trabalho e Comissões, Plantão, Juiz Regional de Menores, Juizado Especial Adjunto, Juiz Orientador do Disque Judiciário, e Turma Recursal;

f) remuneração pelo exercício de função comissionada ou cargo em comissão;

g) abono, verba de representação e qualquer outra espécie remuneratória referente à remuneração do cargo e à de seu ocupante;

h) valores pagos em atraso, sujeitos ao cotejo com o teto junto com a remuneração do mês de competência;

III - outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas pelo art. 4º.

Parágrafo único. Para efeito de percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos, juntamente com pensão decorrente de falecimento de cônjuge ou companheira(o), observar-se-á o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, hipótese em que deverão ser considerados individualmente. (Incluído pela Resolução nº 42, de 11.09.07)

Art. 3º Não podem exceder o valor do teto remuneratório, embora não se somem entre si e nem com a remuneração do mês em que se der o pagamento:

I - adiantamento de férias;

II - décimo terceiro salário;

III - terço constitucional de férias;

IV - trabalho extraordinário de servidores.

Art. 4º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

I - de caráter indenizatório, previstas em lei:

a) ajuda de custo para mudança e transporte;

b) auxílio-alimentação;

c) auxílio-moradia;

d) diárias;

e) auxílio-funeral;

f) auxílio-reclusão;

g) auxílio-transporte;

h) indenização de férias não gozadas;
 i) indenização de transporte;
 j) licença-prêmio convertida em pecúnia;
 k) outras parcelas indenizatórias previstas em lei e, para os magistrados, as previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional de que trata o art. 93 da Constituição Federal.

II - de caráter permanente:

a) remuneração ou provento de magistrado decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.

b) benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas.

III - de caráter eventual ou temporário:

a) auxílio pré-escolar;

b) benefícios de plano de assistência médico-social;

c) devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos;

d) gratificação do magistrado pelo exercício da função eleitoral, prevista nos art. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991, na redação dada pela Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005;

e) gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;

f) bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório.

IV - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003.

Parágrafo único. É vedada, no cotejo com o teto remuneratório, a exclusão de verbas que não estejam arroladas nos incisos e alíneas deste artigo.

Art. 5º É vedado ao Poder Judiciário dos Estados:

I - conceder adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), bem como em bases e limites superiores aos nela fixados;

II - propor alteração nas leis que dispõem sobre verbas remuneratórias dos magistrados, salvo para reestruturação das carreiras com fixação do subsídio.

III - conceder, após a vigência do teto remuneratório fixado no parágrafo único do art. 1º desta Resolução, vantagens pecuniárias automáticas em razão da alteração do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Art. 6º Os Tribunais publicação, no Diário Oficial respectivo, até 15 de janeiro de cada ano, os valores da remuneração de seus magistrados e dos cargos e empregos públicos de seus servidores, em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 39 da Constituição Federal.

Art. 7º Os Tribunais ajustar-se-ão, a partir do mês de junho de 2006, inclusive, aos termos desta Resolução.

Parágrafo único. Os Presidentes dos Tribunais enviarão ao Conselho Nacional de Justiça, no mês de julho de 2006, relatório circunstanciado das medidas efetivadas, constando a remuneração dos membros do Poder Judiciário e a de seus servidores.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro NELSON JOBIM

RESOLUÇÃO Nº 24, DE 24 DE OUTUBRO DE 2006

Revogada pela resolução nº 28, de 18 de dezembro de 2006

Revoga o disposto no art. 2º da Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Justiça.

A PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições conferidas pela Constituição Federal, especialmente o que dispõe o inciso I, § 4º, de seu artigo 103-B, e tendo em vista o decidido na Sessão do dia 24 de outubro de 2006;

CONSIDERANDO a manifestação do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça no sentido de que a suspensão das férias coletivas, exigência da Resolução nº 03/2005, tem causado graves prejuízos à prestação jurisdicional nos juízes e tribunais de segundo grau, comprometendo os princípios da celeridade e da eficiência;

CONSIDERANDO as preocupações manifestadas pelo Fórum Permanente de Corregedores-Gerais da Justiça Federal, no sentido de que a extinção das férias coletivas implica no desmantelamento não apenas das Turmas de Julgamento, como também das Seções Especializadas e do próprio Órgão Especial, ficando praticamente impossível concluir o julgamento dos feitos já iniciados, porque sempre mais de um membro do Colegiado estão de férias, o que gera dificuldade para manter a continuidade da jurisprudência em determinada matéria, por força da sucessiva composição diferenciada;

CONSIDERANDO as informações prestadas por diversos presidentes de Tribunais Regionais Federais no sentido de que a suspensão das férias coletivas tem causado forte comprometimento orçamentário para a Justiça Federal, decorrente do pagamento de diárias, passagens e diferenças remuneratórias de substituição de juízes de primeiro grau convocados, além de acarretar perda de produtividade nos julgamentos de primeiro grau;

CONSIDERANDO, ainda, a manifestação da Ordem dos Advogados do Brasil, no sentido de que é do interesse da categoria que seja encontrada uma solução capaz de atender não só à sociedade, como àqueles que estão sendo prejudicados pelo critério vigente, que reclama satisfatória revisão;

RESOLVE:

Art. 1º Revogar o art. 2º da Resolução nº 3, de 16 de agosto de 2005.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministra ELLEN GRACIE

RESOLUÇÃO Nº 28, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2006

Revoga a Resolução nº 24, de 24 de outubro de 2006, que dispõe sobre a revogação do disposto no art. 2º da Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Justiça.

A PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições conferidas pela Constituição Federal, especialmente o que dispõe o inciso I, § 4º, de seu artigo 103-B, e tendo em vista o decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3823,

RESOLVE:

Art. 1º Fica revogada a Resolução nº 24, de 24 de outubro de 2006, que dispõe sobre a revogação do disposto no art. 2º da Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a 24 de outubro de 2006, ficando expressamente repristinados os efeitos do art. 2º da Resolução nº 03 do Conselho Nacional de Justiça.

Ministra ELLEN GRACIE

RESOLUÇÃO Nº 89, DE 16 DE SETEMBRO DE 2009

Resolução Conjunta nº 01, de 29 de setembro de 2009 - CNJ.CNMP - torna a Resolução nº 89 sem efeito.

Institucionaliza os mutirões carcerários como mecanismo de revisão periódica das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições,

CONSIDERANDO que os dados colhidos pelo Conselho Nacional de Justiça nos mutirões carcerários indicam a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes em conflito com a lei;

CONSIDERANDO o compromisso do CNJ, em zelar pelo cumprimento dos princípios constitucionais da razoável duração do processo e da legalidade estrita da prisão.

RESOLVE:

Art. 1º As varas de inquéritos, as varas com competência criminal e de execução penal desenvolverão trabalho de revisão das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes em conflito com a lei, pelo menos uma vez por ano.

§ 1º A fim de dar cumprimento ao disposto no caput, os Tribunais promoverão ações integradas com o Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil, administração penitenciária, instituições de ensino e outras entidades com atuação correlata.

§ 2º Para auxiliar o trabalho de revisão, os tribunais poderão criar grupo de trabalho composto por juízes, que terão jurisdição em todo o Estado ou região, e por servidores em número compatível com a quantidade de processos.

Art. 2º A revisão consistirá, quanto à prisão provisória, na reavaliação de sua duração e dos requisitos que a ensejaram; e, quanto à prisão definitiva, do cabimento de benefícios da Lei de Execução Penal, colhendo a manifestação da defesa e do Ministério Público, nas hipóteses legais.

Art. 3º No curso dos trabalhos serão emitidos atestados de pena a cumprir e, ainda, poderão ser agregadas outras atividades, tais como atualização dos serviços cartorários e execução de programas de reinserção social ao interno e ao egresso do sistema carcerário.

Art. 4º Ao final dos trabalhos será elaborado relatório a ser encaminhado à Corregedoria-Geral de Justiça, no qual constará, dentre outras, propostas para aperfeiçoamento da unidade jurisdicional e do sistema de justiça criminal.

Art. 5º A presente resolução não prejudica a atuação integrada entre o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais, na coordenação de mutirões carcerários.

Art. 6º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro **GILMAR MENDES**

RESOLUÇÃO Nº 112, DE 06 DE ABRIL DE 2010

Institui mecanismo para controle dos prazos de prescrição nos tribunais e juízos dotados de competência criminal.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições conferidas pela Constituição da República, especialmente o disposto no inciso I, §4º, art. 103-B;

CONSIDERANDO o que se tem constatado acerca da ocorrência do fenômeno da prescrição, como causa de extinção da punibilidade, em várias fases da persecução penal, frustrando a pretensão punitiva do Estado;

CONSIDERANDO que o fenômeno da prescrição, em todas as suas formas, concorre para o sentimento de impunidade como conseqüência da lentidão da prestação jurisdicional;

CONSIDERANDO a necessidade de se garantir aos magistrados mecanismos que possibilitem o controle e acompanhamento temporal do curso da prescrição,

RESOLVE:

Art. 1º Esta resolução institui o controle dos prazos da prescrição nos processos penais em curso nos tribunais e juízos dotados de competência criminal.

Art. 2º Na primeira oportunidade em que receberem os autos de processos criminais, os tribunais e juízos dotados de competência criminal farão constar dos autos ou de sistema informatizado, o registro das seguintes informações para o controle do prazo de prescrição:

I - a data do fato;

II - a classificação penal dos fatos contida na denúncia;

III - a pena privativa de liberdade cominada ao crime;

IV - a idade do acusado;

V - a pena aplicada para cada crime, em cada grau de jurisdição, se for o caso;

VI - as datas de ocorrência das causas de interrupção da prescrição previstas no artigo 117 do Código Penal;

VII - as datas de prescrição para cada delito, considerando-se a pena cominada ou a pena aplicada, observado o disposto no artigo 115 do Código Penal.

Art. 3º O sistema informatizado deverá conter dados estatísticos sobre a ocorrência do fenômeno da prescrição, que ficarão disponíveis no sítio dos tribunais e do Conselho Nacional de Justiça na rede mundial de computadores.

Art. 4º Os tribunais poderão expedir regulamentos suplementares para controle dos prazos de prescrição e levantamento dos dados estatísticos, tendo em vista as peculiaridades locais.

Art. 5º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro GILMAR MENDES

RESOLUÇÃO Nº 175, DE 14 DE MAIO DE 2013

Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais,

CONSIDERANDO a decisão do plenário do Conselho Nacional de Justiça, tomada no julgamento do Ato Normativo no 0002626-65.2013.2.00.0000, na 169ª Sessão Ordinária, realizada em 14 de maio de 2013;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, nos acórdãos prolatados em julgamento da ADPF 132/RJ e da ADI 4277/DF, reconheceu a inconstitucionalidade de distinção de tratamento legal às uniões estáveis constituídas por pessoas de mesmo sexo;

CONSIDERANDO que as referidas decisões foram proferidas com eficácia vinculante à administração pública e aos demais órgãos do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça, em julgamento do RESP 1.183.378/RS, decidiu inexistir óbices legais à celebração de casamento entre pessoas de mesmo sexo;

CONSIDERANDO a competência do Conselho Nacional de Justiça, prevista no art. 103-B, da Constituição Federal de 1988;

RESOLVE:

Art. 1º É vedada às autoridades competentes a recusa de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo.

Art. 2º A recusa prevista no artigo 1º implicará a imediata comunicação ao respectivo juiz corregedor para as providências cabíveis.

Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Joaquim Barbosa

RESOLUÇÃO Nº 184, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2013

Dispõe sobre os critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais, e

CONSIDERANDO a competência constitucional do CNJ para realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO as disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, quanto à geração de novas despesas públicas;

CONSIDERANDO que a missão constitucional de controle administrativo e financeiro impõe ao CNJ a análise de mérito de anteprojetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário que impliquem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais;

CONSIDERANDO que a eficiência operacional e a gestão de pessoas são temas estratégicos para o Poder Judiciário, nos termos da Resolução CNJ nº 70, de 18 de março de 2009;

CONSIDERANDO o princípio da eficiência, que preconiza o atendimento das necessidades dos cidadãos com a maior presteza e economicidade possível, pela Administração Pública, no desempenho de suas funções;

CONSIDERANDO a constatação, nos relatórios anuais Justiça em Números, do expressivo percentual de despesa com Recursos Humanos em relação à despesa total do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO a premência da adoção de metodologia uniforme que alcance todo o Poder Judiciário; e

CONSIDERANDO a decisão plenária tomada no julgamento do Ato Normativo n. 0006690-21.2013.2.00.0000, na 180ª Sessão Ordinária, realizada em 2 de dezembro de 2013;

RESOLVE:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Os anteprojetos de lei de criação de cargos de magistrados e servidores, cargos em comissão, funções comissionadas e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário da União obedecerão ao disposto nesta Resolução.

§ 1º A presente Resolução não se aplica ao Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Aplicam-se os critérios estabelecidos nesta Resolução, no que couber, à Justiça dos Estados, à Justiça Eleitoral, aos Tribunais Superiores, ao Conselho da Justiça Federal (CJF) e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT).

§ 3º Os Tribunais de Justiça dos Estados devem encaminhar cópia dos anteprojetos de lei referidos no caput ao CNJ, que, se entender necessário, elaborará nota técnica, nos termos do artigo 103 do Regimento Interno.

Art. 2º Para fins desta Resolução considera-se:

I – Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus: índice de eficiência relativa dos tribunais do mesmo ramo de Justiça, consoante metodologia divulgada anualmente no Relatório Justiça em Números;

II – Intervalo de confiança: valor de referência que estabelece o ponto de corte de seleção dos tribunais mais eficientes, conforme fórmula constante do Anexo;

III – Índice de Produtividade dos Magistrados – IPM: índice obtido a partir da divisão do total de processos baixados pelo número de magistrados, conforme fórmula constante do Anexo;

IV - Índice de Produtividade dos Servidores – IPS: índice obtido a partir da divisão do total de processos baixados no ano anterior pelo número de servidores, de acordo com a fórmula do Anexo;

V – Quartil: medida estatística que divide o conjunto ordenado de dados em 4 (quatro) partes iguais, em que cada parte representa 25% (vinte e cinco por cento);

VI – Unidades judiciárias de primeiro grau: Varas e Juizados, incluídos os seus postos avançados, gabinetes e secretarias;

VII – Unidades judiciárias de segundo grau: gabinetes de desembargadores e secretarias de órgãos fracionários (Turmas, Seções especializadas, Tribunal Pleno etc.), excluídas a Presidência, Vice-Presidência e Corregedoria.

Art. 3º O Conselho Nacional de Justiça emitirá parecer de mérito nos anteprojetos de lei de iniciativa dos órgãos do Poder Judiciário da União que impliquem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais.

Parágrafo único. Os anteprojetos de lei devem ser protocolados no CNJ até o dia 15 de abril, a fim de possibilitar a emissão de parecer em prazo compatível com o de envio, no mesmo ano, das respectivas propostas orçamentárias.

Art. 4º Os anteprojetos de lei encaminhados ao CNJ devem estar acompanhados de:

I – premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

III – simulação que demonstre o impacto da despesa considerados os limites para despesas com pessoal estabelecidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

IV – estudo técnico fundamentado, com justificativa e comprovação do atendimento dos critérios estabelecidos nesta Resolução.

CAPÍTULO II

DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES E UNIDADES JUDICIÁRIAS

Art. 5º Somente serão apreciados pelo CNJ os anteprojetos de lei quando, aplicado o Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus, o respectivo tribunal alcance o "intervalo de confiança" do seu ramo de Justiça.

§ 1º A apuração do IPC-Jus adotará metodologia definida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, com observância das

especificidades de cada ramo de Justiça, sob a supervisão da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento.

§ 2º Para possibilitar a apuração do IPC-Jus, o DPJ/CNJ poderá solicitar o envio de dados complementares.

SEÇÃO I – CRIAÇÃO DE CARGOS DE MAGISTRADOS E SERVIDORES

Art. 6º Cumprido o requisito estabelecido no artigo anterior, os anteprojetos de lei para criação de cargos de magistrados e servidores devem considerar o número estimado de cargos necessário para que o tribunal possa baixar (processos baixados) quantitativo equivalente à média de casos novos de primeiro e segundo grau do último triênio, conforme fórmula constante do Anexo.

§ 1º A estimativa de que trata o caput observará a média do Índice de Produtividade de Magistrados – IPM ou do Índice de Produtividade de Servidores – IPS do quartil de melhor desempenho dos tribunais do mesmo ramo de justiça no último triênio.

§ 2º Para os tribunais que superem o quartil de melhor desempenho do IPM ou IPS, a estimativa será feita com base na sua própria produtividade.

Art. 7º Aplicado o critério previsto no artigo anterior, os anteprojetos de lei podem prever acréscimo na quantidade de cargos a fim de possibilitar a redução da taxa de congestionamento, no prazo de 5 (cinco) anos, para patamar equivalente à dos tribunais do quartil de melhor desempenho.

§ 1º Para estimar a quantidade de cargos necessários para alcançar a taxa de congestionamento de que trata o caput, será considerada a metodologia prevista no Anexo.

§ 2º Na hipótese prevista neste artigo, podem ser considerados outros elementos que indiquem possibilidade de aumento de produtividade sem o correspondente aumento de cargos, dentre eles o grau de utilização de processo eletrônico.

SEÇÃO II – CRIAÇÃO, EXTINÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DE UNIDADES JUDICIÁRIAS

Art. 8º Cumprido o requisito estabelecido no art. 4º, serão considerados os seguintes critérios para criação de unidade judiciária:

I – necessidade de cargos de magistrados e/ou de servidores, nos termos da seção anterior;

II – estimativa de casos novos da base territorial da unidade que se pretende criar; e

III – distância da unidade judiciária mais próxima com mesma competência material.

§ 1º A estimativa de distribuição de que trata o inciso II deve observar critérios objetivos.

§ 2º Salvo situações excepcionais devidamente justificadas, só será autorizada a criação de unidade jurisdicional em localidade em que já exista outra com igual competência material quando a estimativa de distribuição for igual ou superior a 50% da média de casos novos por magistrado do respectivo tribunal no último triênio.

§ 3º O CNJ pode manifestar-se favoravelmente à criação de unidades judiciárias com jurisdição especializada, quando a especificidade do caso justificar.

Art. 9º Os tribunais devem adotar providências necessárias para extinção, transformação ou transferência de unidades judiciárias e/ou comarcas com distribuição processual inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do respectivo tribunal, no último triênio.

§ 1º Para os fins do caput, o tribunal pode transferir a jurisdição da unidade judiciária ou Comarca para outra, de modo a propiciar aumento da movimentação processual para patamar superior.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, o tribunal pode instalar postos avançados de atendimento, cabendo definir a estrutura de funcionamento do aludido órgão, de acordo com seu volume processual, observando-se, preferentemente, a recomendação CNJ nº 28, de 16 de dezembro de 2009.

§ 3º O tribunal pode instituir calendário periódico de atendimento dos jurisdicionados e realização de audiências nos postos avançados, em caráter itinerante.

§ 4º Os postos avançados equivalem, para os fins legais, a sedes de unidades judiciárias.

§ 5º O tribunal pode, ainda, instituir atendimento itinerante para prestar jurisdição em localidades que não comportem a criação de postos avançados, utilizando-se de unidades móveis e/ou, mediante parceria, de estruturas de outros órgãos do Poder Judiciário e/ou instituições públicas.

SEÇÃO III – CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES COMISSIONADAS

Art. 10. Cumprido o requisito estabelecido no art. 4º, serão considerados os seguintes critérios para criação de cargos em comissão e funções comissionadas:

I – necessidade de criação de cargos e unidades judiciárias, nos termos das seções anteriores;

II – necessidade de criação de unidades de apoio direto ou indireto à atividade judicante;

III – impossibilidade de transformação ou remanejamento dos cargos em comissão e funções comissionadas existentes.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 11. O Conselho Nacional de Justiça pode, excepcionalmente, relativizar os critérios estabelecidos nesta Resolução quando a análise das peculiaridades do caso concreto o exigir.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput para os anteprojetos de lei de criação de cargos de servidores nas áreas administrativa e de apoio especializado.

Art. 12. Para aferição dos critérios previstos nesta Resolução serão considerados os pedidos de criação de unidades judiciárias, cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança formulados em projetos de lei em tramitação no Poder Legislativo.

Parágrafo único. Cópias dos projetos de lei em tramitação devem ser encaminhadas ao CNJ com os anteprojetos de lei.

Art. 13. Os anexos desta Resolução podem ser alterados por ato do Presidente do CNJ.

Art. 14. Os tribunais poderão editar atos complementares, desde que não contrariem a presente Resolução.

Art. 15. Os procedimentos em tramitação no CNJ, que não atendam aos termos desta Resolução, serão devolvidos aos órgãos de origem para a necessária adequação.

Art. 16. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Ministro Joaquim Barbosa

RESOLUÇÃO Nº 194, DE 26 DE MAIO DE 2014

Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO a decisão plenária tomada no julgamento do Ato Normativo n. 0001627-78.2014.2.00.0000, na 189ª Sessão Ordinária, realizada em 19 de maio de 2014;

CONSIDERANDO a missão constitucional deste Conselho de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, dentre eles o da eficiência administrativa;

CONSIDERANDO que, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2013, 90% (noventa por cento) dos processos em tramitação no Judiciário estão nas unidades judiciárias de primeiro grau, ensejando taxa de congestionamento média de 72% (setenta e dois por cento), 26 (vinte e seis) pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau;

CONSIDERANDO que a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as causas principais da morosidade sistêmica atual;

CONSIDERANDO que os Presidentes e Corregedores dos tribunais brasileiros, reunidos no VII Encontro Nacional do Judiciário, aprovaram compromisso público, materializado na diretriz estratégica de aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus, para orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais;

CONSIDERANDO a necessidade de se adotar medidas efetivas com vistas a atacar as causas do mau funcionamento da primeira instância e alcançar os propósitos da diretriz estabelecida e dos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, elencados na Resolução CNJ n. 70, de 18 de março de 2009;

CONSIDERANDO os estudos levados a efeito pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 155 de 6 de setembro de 2013;

CONSIDERANDO as discussões e propostas apresentadas por ocasião da Audiência Pública sobre "Eficiência do 1º Grau de Jurisdição e Aperfeiçoamento Legislativo voltado ao Poder Judiciário", realizada por este Conselho nos dias 17 e 18 de fevereiro de 2014;

RESOLVE:

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Instituir a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, com o objetivo de desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros, nos termos desta Resolução.

Art. 2º A implementação da Política será norteada pelas seguintes linhas de atuação:

I – alinhamento ao Plano Estratégico: alinhar o plano estratégico dos tribunais aos objetivos e linhas de atuação da Política, de modo a orientar seus programas, projetos e ações;

II – equalização da força de trabalho: equalizar a distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos;

III – adequação orçamentária: garantir orçamento adequado ao desenvolvimento das atividades judiciárias da primeira instância, bem como adotar estratégias que assegurem excelência em sua gestão;

IV – infraestrutura e tecnologia: prover infraestrutura e tecnologia apropriadas ao funcionamento dos serviços judiciários;

V – governança colaborativa: fomentar a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais;

VI – diálogo social e institucional: incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da Política;

VII – prevenção e racionalização de litígios: adotar medidas com vistas a conferir tratamento adequado às demandas de massa, fomentar o uso racional da Justiça e garantir distribuição equitativa dos processos judiciais entre as unidades judiciárias de primeiro grau;

VIII – estudos e pesquisas: promover estudos e pesquisas sobre causas e consequências do mau funcionamento da Justiça de primeira instância e temas conexos, a fim de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões;

IX – formação continuada: fomentar a capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas às atividades do primeiro grau de jurisdição.

Parágrafo único. O CNJ, bem como os tribunais poderão estabelecer indicadores, metas, programas, projetos e ações vinculados a cada linha de atuação.

CAPÍTULO II

DA GOVERNANÇA DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO

Art. 3º A Política será gerida e implementada pela Rede de Priorização do Primeiro Grau, constituída por representantes de todos os tribunais brasileiros, sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Compete à Presidência do CNJ, em conjunto com a Corregedoria Nacional de Justiça e a Comissão Permanente de Estatística, Gestão Estratégica e Orçamento, coordenar as atividades da Rede de Priorização do Primeiro Grau.

§ 2º Os tribunais serão representados na Rede de Priorização do Primeiro Grau por 1 (um) magistrado membro do Comitê Gestor Regional (art. 5º), a ser indicado à Presidência do CNJ no prazo de 30 (trinta) dias após a publicação desta Resolução.

§ 3º A Rede de Priorização do Primeiro Grau atuará em permanente interação com a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, instituída pela Portaria CNJ n. 138 de 23 de agosto de 2013.

Art. 4º Os tribunais devem constituir Comitê Gestor Regional para gestão e implementação da Política no âmbito de sua atuação, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras necessárias ao cumprimento dos seus objetivos:

I – fomentar, coordenar e implementar os programas, projetos e ações vinculados à Política;

II – atuar na interlocução com o CNJ, a Rede de Priorização do Primeiro Grau e as instituições parceiras, compartilhando iniciativas, dificuldades, aprendizados e resultados;

III – interagir permanentemente com o representante do tribunal na Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário e com a comissão e/ou unidade responsável pela execução do Plano Estratégico;

IV – promover reuniões, encontros e eventos para desenvolvimento dos trabalhos;

V – monitorar, avaliar e divulgar os resultados alcançados.

Art. 5º O Comitê Gestor Regional terá, no mínimo, a seguinte composição:

I – 1 (um) magistrado indicado pelo Tribunal respectivo;

II – 1 (um) magistrado escolhido pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;

III – 1 (um) magistrado eleito por votação direta entre os magistrados do primeiro grau, da respectiva jurisdição, a partir de lista de inscrição;

IV – 1 (um) servidor escolhido pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;

V – 1 (um) servidor eleito por votação direta entre os servidores, a partir de lista de inscrição;

§ 1º Será indicado 1 (um) suplente para cada membro do Comitê Gestor Regional.

§ 2º Os tribunais adotarão as medidas necessárias para proporcionar aos membros do Comitê Gestor Regional condições adequadas ao desempenho de suas atribuições, facultada a designação de equipe de apoio às suas atividades.

§ 3º Os tribunais devem assegurar a participação de magistrados e servidores indicados pelas respectivas associações, sem direito a voto.

Art. 6º O Conselho Nacional de Justiça promoverá a instituição de fórum permanente de diálogo interinstitucional voltado ao cumprimento dos objetivos da Política, com a participação de instituições públicas e privadas ligadas ao sistema de justiça, inclusive grandes litigantes.

Parágrafo único. Os tribunais deverão instituir fóruns análogos no seu âmbito de atuação, facultada a realização de audiências públicas para discutir problemas locais, coletar propostas e tornar participativa a construção e a implementação da Política.

Art. 7º A fim de garantir a concretização dos seus objetivos, deverão ser destinados recursos orçamentários para o desenvolvimento de programas, projetos e ações vinculados à Política.

Parágrafo único. Os recursos orçamentários de que trata o caput devem ser identificados na proposta orçamentária do Tribunal.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 8º Os tribunais deverão, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, encaminhar ao CNJ plano de ação com vistas ao alcance dos objetivos da Política no seu âmbito interno, observadas as linhas de atuação definidas.

Art. 9º O CNJ e os tribunais poderão instituir formas de reconhecimento, valorização ou premiação de boas práticas, projetos inovadores e participação destacada de magistrados e servidores no desenvolvimento da Política.

Art. 10. As atividades previstas nesta Resolução não prejudicam a continuidade de outras em andamento nos tribunais, com os mesmos propósitos.

Art. 11. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Joaquim Barbosa

RESOLUÇÃO Nº 195, DE 3 DE JUNHO DE 2014

Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO a competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como a coordenação do planejamento e da gestão estratégica do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO que também compete ao Conselho Nacional de Justiça zelar pela observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Carta Constitucional, dentre eles o da eficiência da administração;

CONSIDERANDO que eficiência operacional e orçamento são temas estratégicos para o Poder Judiciário, nos termos da Resolução CNJ n. 70, de 18 de março de 2009;

CONSIDERANDO a política nacional de priorização do primeiro grau de jurisdição e a necessidade de estabelecer instrumentos efetivos de combate às causas dos problemas enfrentados pela primeira instância no exercício jurisdicional;

CONSIDERANDO que os Presidentes e Corregedores dos tribunais brasileiros, reunidos no VII Encontro Nacional do Judiciário, aprovaram a diretriz estratégica de aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus, a orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais;

CONSIDERANDO a importância de se garantir que os recursos organizacionais sejam utilizados equitativamente em todos os segmentos da instituição e com mobilidade suficiente para atender às necessidades temporárias ou excepcionais dos serviços judiciários, como pressuposto do princípio constitucional da eficiência da administração;

CONSIDERANDO a experiência da Justiça Federal, que disponibiliza orçamentos distintos e específicos para o primeiro e o segundo graus de jurisdição;

CONSIDERANDO os estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria n. 155, de 6 de setembro de 2013;

CONSIDERANDO as sugestões recebidas na consulta pública e na audiência pública realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça que, dentre outros, trataram do tema objeto desta Resolução;

CONSIDERANDO o decidido pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça nos autos do Ato Normativo n. 0007638-60.2013.2.00.0000, na 189ª Sessão Ordinária, realizada em 19 de maio de 2014;

RESOLVE:

CAPITULO I
DA DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO
SEÇÃO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e de segundo graus, a contar do orçamento para o exercício de 2015, obedecerão às diretrizes estabelecidas nesta Resolução.

SEÇÃO II DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS

Art. 2º Os tribunais devem prever e identificar, na elaboração da proposta orçamentária, as parcelas dos recursos destinados ao primeiro e ao segundo grau de jurisdição, especialmente os de natureza não vinculada.

§ 1º Entende-se por recursos de natureza não vinculada aqueles destinados ao pagamento de despesas não decorrentes de obrigações constitucionais ou legais.

§ 2º A identificação a que se refere o caput deve ser descrita na proposta orçamentária, por meio de classificações orçamentárias, ou em proposta interna de quadros de detalhamento da despesa – QDD específicos para cada grau de jurisdição.

Art. 3º A previsão dos recursos de natureza não vinculada destinados ao primeiro e ao segundo grau deve atender à necessidade de distribuição equitativa do orçamento e observar as seguintes diretrizes:

I – média de processos (casos novos) distribuídos ao primeiro e segundo grau no último triênio;

II - acervo de processos pendentes (casos pendentes), em especial quando a diferença entre as taxas de congestionamento de primeiro e de segundo grau for superior a 10% (dez por cento);

III - alinhamento ao plano estratégico, na forma prevista na Resolução CNJ nº 70, de 18 de março de 2009, e ao plano plurianual – PPA;

IV – previsões do plano estratégico de tecnologia da informação e comunicação, a teor da Resolução CNJ nº 99, de 24 de novembro de 2009; e

V – prioridades estabelecidas no Plano de Obras a que se refere a Resolução CNJ nº 114, de 20 de abril de 2010.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, a definição de casos novos e casos pendentes deve observar o disposto nos anexos da Resolução CNJ nº 76.

Art. 4º Devem ser disponibilizados no sítio eletrônico do tribunal na Internet, área "Transparência":

I - a íntegra da proposta orçamentária e da proposta interna de QDD, se houver; e

II - a íntegra da lei orçamentária e dos QDD internos, se houver.

Parágrafo único. A disponibilização de que trata os incisos I e II do caput deve ocorrer em dois momentos: nos prazos de 30 (trinta) dias após o envio da proposta orçamentária e de 30 (trinta) dias após a publicação da lei orçamentária.

SEÇÃO III DA GOVERNANÇA COLABORATIVA DO ORÇAMENTO

Art. 5º Os tribunais devem constituir Comitê Orçamentário de primeiro grau e Comitê Orçamentário de segundo grau com as seguintes atribuições:

I – auxiliar na captação das necessidades ou demandas;

II – realizar encontros, preferencialmente no primeiro quadrimestre de cada ano, para discutir as necessidades ou demandas, bem como para auxiliar na definição das prioridades, de modo a alinhá-las à possibilidade orçamentária;

III – auxiliar a elaboração da proposta orçamentária;

IV – auxiliar a execução do orçamento, notadamente por meio do acompanhamento de projetos, iniciativas e contratações.

§ 1º Os Comitês Orçamentários de primeiro e de segundo graus contarão com o apoio técnico das áreas de orçamento e de gestão estratégica e trabalharão em permanente interação entre si e com os demais comitês temáticos.

§ 2º Os encontros de que trata o inciso II devem ser amplamente divulgados, de modo a favorecer o comparecimento dos magistrados e servidores, sem prejuízo, quando possível, da participação por videoconferência ou instrumentos tecnológicos análogos.

Art. 6º O Comitê Orçamentário de primeiro grau terá, no mínimo, a mesma composição do Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, estabelecido em Resolução do CNJ, facultada a instituição de um único comitê para as duas atribuições.

Art. 7º O Comitê Orçamentário de segundo grau terá a composição definida pela Presidência, assegurada a participação de 1 (um) desembargador e 1 (um) servidor indicados pelas respectivas associações, sem direito a voto.

SEÇÃO IV DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Art. 8º Os tribunais devem adotar medidas de gestão necessárias para assegurar execução orçamentária equilibrada ao longo do exercício e, para tanto, os processos que impliquem contratação devem ser elaborados, preferencialmente, no primeiro semestre do exercício.

Art. 9º Sem prejuízo da publicação exigida pela Resolução CNJ nº 102, de 15 de dezembro de 2009, os tribunais publicarão em seus sítios eletrônicos na Internet, até 31 de janeiro de cada ano, mapa demonstrativo da execução orçamentária do ano anterior, com indicação das despesas realizadas com o primeiro e o segundo grau de jurisdição.

Parágrafo único. O mapa demonstrativo a que se refere o caput deve conter, no mínimo, por unidade orçamentária, programa, ação orçamentária e grupo de natureza de despesa, a dotação inicial da LOA, os créditos adicionais, eventual contingenciamento, as despesas empenhadas, as liquidadas e as pagas.

CAPÍTULO II DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 10. Os tribunais devem adotar as providências necessárias ao cumprimento desta Resolução, podendo expedir regulamentação complementar, desde que não contrarie os seus dispositivos.

Art. 11. O Plenário do CNJ pode, a requerimento do Tribunal, adaptar as regras previstas nesta Resolução quando entender justificado pelas circunstâncias ou especificidades locais.

Art. 12. O Conselho Nacional de Justiça atuará em parceria com os tribunais na implementação das medidas previstas nesta Resolução, assim como na capacitação de magistrados e servidores nas competências necessárias ao seu cumprimento.

Art. 13. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Joaquim Barbosa

RESOLUÇÃO Nº 199, DE 7 DE OUTUBRO DE 2014

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO a notificação deste Colegiado para cumprimento de decisão proferida em 2 de setembro de 2014 na Medida Cautelar da Ação Originária 1.773-DF, em trâmite no Supremo Tribunal Federal;

CONSIDERANDO o caráter nacional do Poder Judiciário, a unicidade da magistratura e a necessidade de se estabelecer parâmetros seguros ao cumprimento da aludida decisão;

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar 35, de 14 de março de 1979) prevê o direito à "ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do magistrado" (art. 65, II);

CONSIDERANDO que a referida ajuda de custo vem sendo paga por diversos tribunais em patamares díspares, acarretando injustificável tratamento diferenciado entre magistrados;

CONSIDERANDO o conteúdo da Resolução 13, de 21 de março de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, que exclui da incidência do teto remuneratório constitucional a ajuda de custo para moradia, entre outras verbas (art. 8º, I, "b");

CONSIDERANDO o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.783-RO, que reconheceu o caráter indenizatório da ajuda de custo para moradia, desde que não haja residência oficial, e, ainda, o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar da ADI 3854-1 e na ADI 3.367;

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ no Pedido de Providências 0004500-56.2011.2.00.0000 e o que consta no Pedido de Providências 0001110-78.2011.2.00.0000;

CONSIDERANDO o disposto no Processo de Comissão 0006164-25.2011.2.00.0000, reunido ao Processo de Comissão 0005452-35.2011.2.00.0000;

CONSIDERANDO a decisão do Plenário do Conselho Nacional de Justiça, na 196ª Sessão Ordinária, realizada em 7 de outubro de 2014;

RESOLVE:

Art. 1º A ajuda de custo para moradia no âmbito do Poder Judiciário, prevista no art. 65, II, da Lei Complementar 35, de 14 de março de 1979, de caráter indenizatório, é devida a todos os membros da magistratura nacional.

Art. 2º O valor da ajuda de custo para moradia não poderá exceder o fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. O valor devido a título de ajuda de custo para moradia não será inferior àquele pago aos membros do Ministério Público.

Art. 3º O magistrado não terá direito ao pagamento da ajuda de custo para moradia quando:

I - houver residência oficial colocada à sua disposição, ainda que não a utilize;

II - inativo;

III - licenciado sem percepção de subsídio;

IV – perceber, ou pessoa com quem resida, vantagem da mesma natureza de qualquer órgão da administração pública, salvo se o cônjuge ou companheiro(a) mantiver residência em outra localidade.

Art. 4º A ajuda de custo para moradia deverá ser requerida pelo magistrado, que deverá:

I - indicar a localidade de sua residência;

II - declarar não incorrer em quaisquer das vedações previstas no art. 3º desta Resolução;

III - comunicar à fonte pagadora da ajuda de custo para moradia o surgimento de quaisquer dessas vedações.

Art. 5º As despesas para o implemento da ajuda de custo para moradia correrão por conta do orçamento de cada Tribunal ou Conselho, gerando a presente Resolução efeitos financeiros a partir de 15 de setembro de 2014.

Art. 6º A percepção da ajuda de custo para moradia dar-se-á sem prejuízo de outras vantagens cabíveis previstas em lei ou regulamento.

Art. 7º Ficam revogadas as disposições regulamentares em contrário.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Ricardo Lewandowski