



AS LIMITAÇÕES JURÍDICAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SUA ATUAÇÃO À LUZ DE UM CONTROLE SOCIAL EFETIVO

LEGAL LIMITATIONS OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE AND ITS ACTING UNDER A POINT OF VIEW OF THE EFFECTIVE SOCIAL CONTROL

Nieudja Rejane Coelho Da Rocha¹, Regina Maria Pinna²

RESUMO: O presente artigo aborda o Conselho Nacional de Justiça como arma estratégica de controle social e suas limitações jurídicas, pautando-se numa reflexão política e jurídica sobre o Poder Judiciário e a necessidade manifesta de sua transformação. Neste trabalho procura-se passar informações e reflexões pertinentes à atuação e os limites de jurisdição do Conselho Nacional de Justiça e a importância da sociedade efetivar um instrumento de controle social sobre o Poder Judiciário. São evidenciados os conflitos que são decorrentes da aplicação das resoluções e controle exercidos pelo Conselho Nacional de Justiça em face da independência dos três poderes.

PALAVRAS-CHAVE: CNJ; Limites; Independência; Judiciário; Controle social.

ABSTRACT: *This article deals with the National Council of Justice as a strategic weapon of social control and its legal limitations, based on political and juridical reflection about the judiciary and the obvious need for its transformation. This paper tries to pass on some informations and relevant ideas in respect of its activities and limitations regarding to the jurisdiction of National Council of Justice, just as is so important to the society to put into effect a social control instrument over the judiciary. It's clear that the conflicts arise from the resolutions and control exercised by the National Council of Justice over the judiciary institution in face of the independence of the three powers.*

KEYWORDS: *CNJ; Limitations; Independence; Judiciary; Social Control.*

¹ Aluna do Curso de Direito – Universidade Guarulhos

² Professora Orientadora – Professora do Curso de Direito – Universidade Guarulhos



Introdução

No cenário atual da sociedade brasileira, “o diálogo entre Estado e sociedade civil assumiu especial relevo, com a compreensão do distinto papel de cada um dos segmentos no processo de gestão. A interação é desenhada por acordos e dissensos, debates de ideias e pela deliberação em torno de propostas. Esses requisitos são imprescindíveis ao pleno exercício da democracia, cabendo à sociedade civil exigir, pressionar, cobrar, criticar, propor e fiscalizar as ações do Estado”³.

Faz-se necessária a adoção de medidas para fortalecer a democracia participativa, na qual o Estado atua como instância republicana da promoção e defesa dos Direitos Humanos e a sociedade civil como agente ativo – propositivo e reativo – de sua implementação.

É nessa esteira e atendendo o clamor por participação, fiscalização e eficácia do que chamamos de Controle Social que nasce, em 31/12/2004, o CNJ – Conselho Nacional de Justiça, instituído em obediência ao determinado no artigo 92 da Constituição Federal, e nos termos do artigo 103-B inserido pela Emenda Constitucional 45/2004.

O Conselho Nacional de Justiça foi criado tendo como funções gerais a fiscalização administrativa, financeira e correcional do Poder Judiciário e como atribuições específicas expedir atos regulamentares dentro de suas atribuições, apreciar a legalidade de atos administrativos dos Tribunais, e, se for o caso, revê-los, além de rever processos disciplinares julgados a menos de um ano.

Qual o limite de atuação do Conselho Nacional de Justiça? Será que tem sido respeitado?

Como deve ser o posicionamento do Controle Nacional de Justiça diante desse panorama, e quais os seus limites jurídicos e institucionais para atuar como

uma arma de Controle Social e ainda como criador de Resoluções a serem seguidas em todo o país seja na esfera Executiva, Legislativa e Judiciária?

Desenvolvimento

O Conselho Nacional de Justiça foi inserido na Constituição pela Emenda Constitucional n.º 45 de 2004, sendo que a legalidade dessa criação ficou estabelecida, pelo Supremo Tribunal Federal, quando este apreciou a ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) n.º 3367 movida pela AMB (Associação da Magistratura Brasileira) a qual julgou improcedente, reconhecendo a Constitucionalidade do órgão. O que se discute agora diz respeito aos limites do poder regulamentador do Conselho, o que implica necessariamente discutir a natureza jurídica de suas resoluções, isto é, o questionamento acerca do poder de emitir resoluções com força de lei.

Não se pode falar dos limites jurídicos do Conselho Nacional de Justiça sem antes fazermos um estudo do que lhe foi instituído pela lei. Como já dito, o artigo 103-B da Constituição Federal, incluído pela E.C. N.º 45/2004, estabelece a competência deste órgão, porém é no § 4.º inciso I que se encontra o cerne da discussão em torno dos limites de atuação.

§ 4.º 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 (grifo nosso), no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

Do inciso acima, percebemos que o Conselho,

³ <http://jromarq.wordpress.com/pndh-3/pndh-3-%e2%80%93-eixos-orientadores/eixo-orientador-i/> consulta em 07.11.2011



para zelar pela autonomia do Poder Judiciário, pode expedir atos regulamentares, porém devemos ressaltar que essa expedição se restringe a algumas limitações.

A primeira delas está adstrita ao “âmbito de sua competência”, sendo que a Lei é clara ao estabelecer que a competência deste órgão seja unicamente o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, não podendo, por exemplo, praticar ato capaz de invadir a competência jurisdicional de outro órgão do Poder Judiciário.

Dessa forma fica ressaltada a vedação de imiscuir-se na análise dos atos cuja competência está restrita a órgãos jurisdicionais bem como fica proibida a revisão de conteúdo de decisão judicial, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de julgamento do Mandado de Segurança M.S27.148/DF.

No entanto apesar dessas limitações não se pode deixar de mencionar a atuação da Corregedora Geral do Conselho Nacional de Justiça, a ministra Eliana Calmon, que tornou sem efeito uma sentença da juíza da 5ª Vara Cível de Belém do Pará, evitando que fosse aplicado um golpe de R\$ 2,3 bilhões contra o Banco do Brasil, em dezembro de 2010. Sem dúvida a medida merece ser aplaudida, se choca frontalmente com a expressa vedação contida no de invadir a competência jurisdicional de outro órgão.

A notícia foi veiculada no dia 13/02/2011, no sítio (intranet) do Tribunal de Justiça de São Paulo, sua fonte é a Conjur – Consultor Jurídico.

Outra limitação que ocorre, esta *stricto sensu*, é a abrangência de um ato, uma vez que este não deve ter força de Lei, ou seja, o Conselho Nacional de Justiça, tendo em vista esta limitação não pode expedir atos regulamentares com caráter geral e abstrato, em face da reserva de lei.

“Como se sabe, o que distingue o conceito de lei do de outros atos é a sua estrutura e a sua função. Leis têm caráter geral, porque regulam situações em abstrato; atos regulamentares (resoluções, decretos, etc) destinam-se a concreções e individualizações. Uma resolução não pode estar na mesma hierarquia de uma lei, pela simples razão de que a lei emana do poder legislativo, essência da democracia representativa, enquanto os atos regulamentares ficam restritos a matérias com menor amplitude normativa”⁴.

Percebem-se mais uma limitação ao poder de expedir atos regulamentares, sendo esta *latu sensu*, quando tais atos esbarram nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, ou seja, no que diz respeito a esses direitos o Conselho Nacional de Justiça não pode interferir, devendo a expedição dos mesmos se pautar pela cláusula de proibição de restrição a direitos e garantias fundamentais, que se sustenta na reserva de lei, também garantia constitucional.

Outro ponto, que deve ser analisado ainda em relação ao § 4.º, está nas “outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura”. Nesse particular devemos ter em mente a notória defasagem da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, e que há uma omissão legislativa nesse sentido, uma vez que a determinação Constitucional estampada no art. 93 ainda não foi cumprida. O fato de necessitar de uma Lei Complementar infraconstitucional a ser editada pelo Supremo Tribunal Federal e que disporá sobre o Estatuto da Magistratura, trazendo os requisitos para a regulamentação de carreiras e demais direitos e deveres funcionais dos juízes, revela que até mesmo na função administrativa o Conselho Nacional de Justiça sofre limitação, de modo que mais uma vez fica clara que a competência deste órgão não é absoluta e sim relativa.

No entanto, contrariando essas limitações o Con-

⁴ <http://portosalvador.blogspot.com/2010/07/natureza-dos-conselhos-viii.html>, postado por Ulisses Porto em 27.10.2010. Data da consulta 07.11.2011.



selho Nacional de Justiça tem expedido Resoluções que tem causado polêmica no âmbito do Poder Judiciário. Pode-se citar como exemplo de violação aos direitos e garantias fundamentais, a RESOLUÇÃO N.º 82 de 09 de junho de 2009, que determinou que os magistrados que alegassem suspeição por foro íntimo deveriam declarar qual o motivo.

Outra violação aos limites está patente nas redações pretérita e atual do artigo 106 do RICNJ (anexo da Resolução n.º 67, de 03 de março de 2009, publicada no DJ de 06.03.2009) e decorrente da Emenda Regimental n.º 01/2010, de 09 de março de 2010 (DJ de 05.04.2010) respectivamente, tendo em vista que referida norma dispõe no sentido de impor ao destinatário de decisões do Conselho a obrigação de cumpri-la mesmo quando houver decisão judicial proferida por outro juízo, que não o Supremo Tribunal Federal.

Art. 106. As decisões judiciais que contrariarem as decisões do CNJ não produzirão efeitos em relação a estas, salvo se proferidas pelo Supremo Tribunal Federal” (anexo da Resolução n.º 67, de 03 de março de 2009, publicada no DJ de 06.03.2009).

Art. 106. O CNJ determinará à autoridade recalcitrante, sob as cominações do disposto no artigo anterior, o imediato cumprimento de decisão ou ato seu, quando impugnado perante outro juízo que não o Supremo Tribunal Federal” (Emenda Regimental n.º 01/2010, de 09 de março de 2010 (DJ de 05.04.2010)

Da análise das disposições acima nota-se que o Conselho Nacional de Justiça viola os limites jurídicos que lhe foram impostos e conseqüentemente infringe pelo menos três artigos da Nossa Carta Magna.

a) atribui ao Conselho Nacional de Justiça uma competência que a própria Constituição Federal não lhe atribuiu no art. 103-B;

b) viola o devido processo legal (art. 5.º, LV, CF/88), quando determina a prevalência das decisões

administrativas do Conselho Nacional de Justiça em detrimento de decisões judiciais, sem que haja recurso próprio;

c) usurpação da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal prevista no artigo 102, I, “i”, pois cabe somente a este, em sede de “reclamação” decidir pela avocação de processo jurisdicional de sua competência que tenha sido instaurado em outro juízo ou tribunal, não sendo o Conselho competente para dizer se outro juízo ou tribunal está ou não usurpando a competência que lhe foi atribuída.

Portanto fica claro que o Conselho Nacional de Justiça foi inserido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 45, de modo a compor a estrutura interna do Poder Judiciário, tendo como atribuição principal o controle e gestão da atividade administrativa, financeira e a organização disciplinar dos órgãos desse poder. Portanto a sua natureza é exclusivamente administrativa sendo ausente neste órgão a função jurisdicional ou judicante.

Ainda que interfira na função jurisdicional, o que se admite somente para fins de argumentação, a função do Conselho nesses casos é limitar abusos considerados em si, não como uma interpretação mal feita da lei, ou de uma má condução do procedimento judicial, ou mesmo a violação do devido processo legal. O Conselho Nacional de Justiça deve se ater a verificar desvios administrativos como o emprego irregular de veículos, verbas e funcionários. A verificação da função judicante do Poder Judiciário só está incluída na sua competência pela possibilidade de abuso no uso do poder-dever de julicar – tal qual a venda de sentenças.

No entanto apesar dessas limitações não se pode deixar de aplaudir a atuação da Corregedora Geral do Conselho Nacional de Justiça, a ministra Eliana Calmon, que tornou sem efeito uma sentença da juíza da 5ª Vara Cível de Belém do Pará, pois mesmo excedendo os limites de atribuição conferidos a este órgão, a mesma ao revogar a mencionada decisão, evitou que



fosse aplicado um golpe de R\$ 2,3 bilhões contra o Banco do Brasil, em dezembro de 2010.

A notícia foi veiculada no dia 13/02/2011, no sítio (intranet) do Tribunal de Justiça de São Paulo, sua fonte é a Conjur – Consultor Jurídico.

Considerações Finais

Pode-se afirmar que o Conselho Nacional de Justiça, apesar de declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, não é um órgão legítimo. Os fundamentos de sua criação não foram observados na sua regulamentação. Ele não foi capaz de democratizar a estrutura do Judiciário e os juízes de primeiro grau continuam submetidos ao controle de cúpula. Isso prejudica a independência dos magistrados, cada vez mais sufocada. Por fim, não se pode dizer que ele instituiu um controle sobre o Judiciário, uma vez que ficaram de fora de seu alcance os magistrados do Supremo Tribunal Federal. Na verdade, o que se pode notar é que com a criação do Conselho Nacional de Justiça o Supremo Tribunal Federal aumenta o seu controle sobre o Poder Judiciário e o que é mais grave é que as decisões desse órgão ficam totalmente dependentes de interesses políticos e mudam de acordo com a ideologia política daquele que o preside.

Quanto às limitações jurídicas deste órgão, o que se nota é que muitas delas são excedidas, e serão suspensas ou não pelo Supremo Tribunal Federal, de acordo com o entendimento do Ministro que estiver presidindo o Conselho no momento em que se fizer um questionamento acerca de um ato ou resolução expedido, sendo ainda que algumas nem serão objeto de questionamento, pois atingem somente uma parte da sociedade cujo status não é expressivo, enquanto outras atingem diretamente alguns órgãos e representantes do poder Judiciário bem como sua independência econômica e administrativa.

Quanto ao controle social, devemos ter em mente que o mesmo emana mais fortemente da Sociedade em relação ao Estado que do Estado em relação à So-

cidade. O que resta saber é se atualmente a sociedade brasileira já chegou ao patamar de ser considerada capaz de exercer este controle com eficiência, pois a arma da qual dispõe é muito poderosa, e o Conselho Nacional de Justiça nesse sentido só veio acrescentar.

Referências

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NALINI, José Renato. **Ética da magistratura – comentários ao código de ética da magistratura nacional – cnj**. São Paulo: Ed. RT, 2007.

PEREIRA, Áurea Pimentel. **A reforma da justiça na emenda constitucional 45/2004**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2006.

SAMPAIO, José Adercio Leite. **Conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. São Paulo: Ed. Del Rey, 2007.

SARINHO, José Maurício Cavalcanti. **Direito, estado, controle social**. São Paulo: Ed. LCTE.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado. 2001.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang e CLÉVE, Clémerson Merlin. **Os limites constitucionais das resoluções do conselho nacional de justiça (cnj) e conselho nacional do ministério público (cnmp)**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7694>> Acesso em: 15 mar. 2010.

TAVARES, André Ramos. **O conselho nacional de justiça e os limites de sua função regulamentadora**. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=56997> Acesso em: 15 mar. 2010.