



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL
RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

CAIO DA CRUZ HONÓRIO

**OS LIMITES JURISDICIONAIS E ADMINISTRATIVOS ENTRE O
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PODER JUDICIÁRIO: UMA
ANÁLISE DA RECOMENDAÇÃO N. 38 DA CORREGEDORIA NACIONAL
DE JUSTIÇA**

**MOSSORÓ
2020**

CAIO DA CRUZ HONÓRIO

**OS LIMITES JURISDICIONAIS E ADMINISTRATIVOS ENTRE O
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PODER JUDICIÁRIO: UMA
ANÁLISE DA RECOMENDAÇÃO N. 38 DA CORREGEDORIA NACIONAL
DE JUSTIÇA**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da UFERSA.

Orientador: Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior.

MOSSORÓ

2020

CAIO DA CRUZ HONÓRIO

**OS LIMITES JURISDICIONAIS E ADMINISTRATIVOS ENTRE O
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PODER JUDICIÁRIO: UMA
ANÁLISE DA RECOMENDAÇÃO N. 38 DA CORREGEDORIA NACIONAL
DE JUSTIÇA**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da UFERSA.

Orientador: Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior.

Defendida em: ____/____/ 2020.

BANCA EXAMINADORA

Dr. José Albenes Bezerra Junior (UFERSA)
Presidente

Dr. Rodrigo de Almeida Leite (UFERSA)
Membro Examinador Interno

Esp. Jeferson Santos Teixeira da Silva (UFERSA)
Membro Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Precipuamente, agradeço a Deus. Sei que se não fosse a sua graça, não conseguiria chegar até aqui. Apesar de todo esforço e determinação, sei que foi o Senhor que me concedeu a capacidade necessária para concluir toda essa trajetória.

Em segundo lugar, agradeço à minha família, principalmente a minha mãe, por ser minha fortaleza aqui na terra e por me colocar sempre em suas orações, pedindo ao Senhor que me livrasse dos perigos de cada viagem à universidade.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior, por todas as orientações e ensinamentos. Pessoa a qual tenho grande apreço e admiração, por toda sua história, trajetória e, por sua maestria na condução do grande dom que é transmitir conhecimento. Sem dúvidas, sempre será uma das minhas maiores referências.

Agradeço à minha namorada, Ianca Nunes, por estar comigo e me apoiar em tudo quanto precisei, por sempre me ouvir e me incentivar. Por ser uma verdadeira parceira de todos os momentos.

Aos professores desta universidade, por compartilharem seus conhecimentos e, termos juntos construído laços que valerão para toda vida.

Por fim, agradeço a todos que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização deste grande sonho. Muito obrigado!

“O princípio da sabedoria é: Adquire a sabedoria; sim, com tudo o que possuis adquire o entendimento.”

“Retém a instrução e não a largues; guarda-a, porque ela é a tua vida.”

(Provérbios 4: 7 e 13)

**OS LIMITES JURISDICIONAIS E ADMINISTRATIVOS ENTRE O CONSELHO
NACIONAL DE JUSTIÇA E O PODER JUDICIÁRIO:
UMA ANÁLISE DA RECOMENDAÇÃO N. 38 DA CORREGEDORIA NACIONAL
DE JUSTIÇA**

**JURISDICTIONAL AND ADMINISTRATIVE LIMITS BETWEEN THE
NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE AND JUDICIAL POWER: AN ANALYSIS
OF RECOMMENDATION N. 38 OF THE NATIONAL CORPORATE OFFICE OF
JUSTICE**

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 proporcionou um crescimento da demanda pelos serviços judiciais brasileiros, devido, entre outros motivos, a ampliação da garantia dos direitos fundamentais individuais e coletivos, como também pela possibilidade de contestação da inconstitucionalidade das leis. Isso fez surgir a necessidade de melhorias da eficiência do Poder Judiciário, de tal modo que em 2004 ocorreu a reforma desse poder por intermédio da publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004 e com ela a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Entretanto, a criação do CNJ foi precedida por prolongadas discussões acerca dos limites de suas competências, discussões essas que se estendem até os dias atuais. O artigo passa a destacar a publicação da Recomendação nº 38 da Corregedoria Nacional de Justiça. Nesse contexto, o presente estudo tem por objetivo proporcionar uma discussão acerca dos limites jurisdicionais e administrativos entre o CNJ e o Poder Judiciário, por intermédio de uma análise da referida recomendação. Para o seu alcance foi feita uma pesquisa bibliográfica, de caráter qualitativo, onde foram analisadas a legislação, a doutrina e o posicionamento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF), sobre o tema discutido. Concluiu-se que os entraves acerca dos limites jurisdicionais e administrativos entre o CNJ e o Poder Judiciário, motivados pela Recomendação nº 38, residem na falta de clareza quanto à extensão dos poderes do Conselho, o poder normativo primário concedido ao CNJ ou às divergências nas interpretações de dispositivos legais.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça; Poder Judiciário; Recomendação da Corregedoria Nacional de Justiça.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 provided an increase in the demand for Brazilian judicial services, due, among other reasons, to the expansion of the guarantee of fundamental individual and collective rights, as well as the possibility of contesting the unconstitutionality of the laws. This led to the need to improve the efficiency of the Judiciary, so that in 2004 the Reform of that power occurs through the promulgation of Constitutional Amendment (EC) nº 45/2004, and with it the creation of the National Council of Justice (CNJ). However, the creation of the CNJ was preceded by prolonged discussions about the limits of its competences, discussions that extend to the present day. The article starts to highlight the publication of Recommendation nº. 38 of the National Corregedoria Nacional de Justiça. In this context, the present study aims to provide a

discussion about the jurisdictional and administrative limits between the CNJ and the judiciary, through an analysis of that recommendation. For its scope, a qualitative bibliographic research was carried out, analyzing the legislation, doctrine and jurisprudential positioning of the Supreme Federal Court (STF), on the topic discussed. It was concluded that the obstacles regarding the jurisdictional and administrative limits between the CNJ and the Judiciary, motivated by Recommendation nº 38, reside in the lack of clarity as to the extension of the powers of the Council, the primary normative power granted to the CNJ or the differences in interpretations of legal provisions.

Keywords: National Council of Justice; Judicial power; Recommendation of the National Justice Department.

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário é o principal responsável pela aplicação das leis para resolução das questões conflituosas que permeiam a sociedade hodierna, a fim de assegurar o bem-estar social e a garantia dos direitos fundamentais. No entanto, segundo Ribeiro (2008), existem, na atualidade, discussões acerca da legitimidade do Poder Judiciário como instrumento de pacificação dos conflitos sociais, sendo que boa parte dessas discussões estão relacionadas ao acesso que a população tem ao mesmo. Entre os principais entraves destacados pelo autor, tem-se a falta de transparência na prestação jurisdicional e alta complexidade nos procedimentos judiciais.

De acordo com Gomes e Guimarães (2012), a partir das décadas de 1990 e 2000 houve um crescimento considerável da demanda pelos serviços judiciais em países considerados emergentes como o Brasil. Oliveira (2017) afirma que o aumento da demanda se deu principalmente pela promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, a qual ampliou a garantia dos direitos fundamentais individuais e coletivos e a possibilidade de contestação da inconstitucionalidade das leis por novos atores. Desse modo, após a CF, a capacidade de processamento das questões judiciais por parte dos tribunais fica fragilizada devido ao aumento da demanda pelos serviços judiciais.

Diante de necessidades de melhorias da eficiência do Judiciário Brasileiro, ocorreu, em 2004, a Reforma do Poder Judiciário, por intermédio da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. A medida materializa um esforço institucional histórico para o enfrentamento dos problemas que dificultam o acesso à justiça no Brasil (OLIVEIRA, 2013). Todavia, Uchoa (2006) afirma que uma das reformas mais importantes introduzidas pela EC nº 45/2004 foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), inovação constitucional esta que foi precedida por intensas discussões no campo jurídico.

Na verdade, o Conselho encontrou diversos obstáculos contrários a sua criação, como, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 3367, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), em dezembro de 2004, como tentativa de impedir sua criação (MOREIRA, 2015). Conforme afirma Uchoa (2006, p. 19), “[...] os setores dominantes do Judiciário sempre se opuseram à ideia da criação de um órgão de controle para este Poder”.

De acordo com Ribeiro e Arguelhes (2015), as propostas de criação de um Conselho para exercer o controle e aprimoramento da atuação judicial, eram protestadas por juízes e suas associações sob os argumentos de serem abrangentes e vagas demais, de ferirem a separação dos poderes e a independência funcional, de que as competências do CNJ eram sobrepostas às do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, entre outros. O fato é que, o Supremo Tribunal Federal (STF) desconsiderou os referidos argumentos, declarando constitucional a criação do CNJ. Essas objeções refletiam, em larga medida, uma continuação de argumentos que se estendem a atualidade.

Nesse sentido, Peleja Júnior (2011), enfatiza que o grande problema é que o mister do CNJ se esfacela na autonomia dos tribunais, no dito autogoverno do Poder Judiciário, na observância às leis estaduais e na própria concepção do pacto republicano. Dessa forma, surge a necessidade de equilíbrio entre os dois órgãos – CNJ e o Poder Judiciário - de modo que a independência não seja impermeável em desfavor da atuação do CNJ, nem tampouco, a atuação do CNJ aniquile a independência do Judiciário.

A celeuma que norteia a realização do presente estudo gira em torno da Recomendação nº 38, de 19 de Junho 2019, na qual a Corregedoria do CNJ (órgão incumbido de atuar na orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correcional e ao efetivo desempenho da atividade judiciária) determina que Poder Judiciário cumpra os atos normativos, bem como as decisões, proferidos pela Corregedoria Nacional de Justiça, mesmo que haja ordem judicial em sentido diverso, sendo estas ressalvadas quando sobrevierem do Supremo Tribunal Federal. A recomendação admoesta que os tribunais devem seguir o que diz o CNJ, sendo que a displicência resultaria em responsabilização.

O Regimento Interno do CNJ (RICNJ) em seu artigo oitavo, dispõe sobre as atribuições do Corregedor Nacional de Justiça, de modo que o inciso X lhe confere competência para expedir recomendações, provimentos, orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e

de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correicionais, sobre matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de Justiça.

Desse modo, a Recomendação 38 da Corregedoria Nacional de Justiça, alicerçada no art. 106 do RICNJ que diz: “o conselho pode tomar medidas para obrigar a ‘autoridade recalcitrante’ a seguir suas decisões e atos quando impugnado perante outro juízo que não o STF”, acaba por suscitar antigas discussões e uma continuação de argumentos do Poder Judiciário acerca dos limites jurisdicionais e administrativos do CNJ, visto que a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), através de um Mandado de Segurança, pede ao STF a suspensão da referida recomendação, alegando que não cabe ao órgão interferir na função jurisdicional, que é típica do Judiciário e que, no seu entendimento, o ato é ilegal e inconstitucional, pois coloca em xeque a independência de toda magistratura brasileira.

Nessa contextura, o presente estudo tem como objetivo central discutir os limites jurisdicionais e administrativos entre o CNJ e o Poder Judiciário. Por conseguinte, para alcançá-lo propõe uma análise da Recomendação Nº 38 da Corregedoria Nacional de Justiça, a fim de identificar se a referida recomendação ultrapassa as competências constitucionais e regimentais conferidas ao CNJ, como também se a mesma fere o princípio da independencia judicial no qual se fundamenta o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Este trabalho está dividido em três partes: no primeiro momento será apresentado o Conselho Nacional de Justiça, abordando suas principais características, competências e composição. Em seguida, será apresentada a Recomendação nº 38 da Corregedoria Nacional de Justiça e suas repercussões, e, por fim, será realizada uma análise dos limites jurisdicionais e administrativos entre o CNJ e o Poder Judiciário, a partir da referida Recomendação.

2 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ

A criação do Conselho Nacional de Justiça foi antecedida e sucedida, segundo Silva, Hoch e Righi (2013), de diversas celeumas relacionadas à sua natureza, constitucionalidade, legitimidade e efetividade. Segundo os autores, tanto os níveis hierárquicos quanto os níveis jurisprudenciais deram notória atenção à sua fundação, visto que o órgão recebeu importantes poderes do constituinte derivado, passando a responder

pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

Assim, o CNJ é resultado de uma série de discussões que envolvem problemáticas sobre a criação de um órgão de controle externo sobre o Poder Judiciário. Machado (2008) menciona que durante a Assembleia Nacional Constituinte, o debate sobre a criação e regulamentação de um conselho que controlasse o Poder Judiciário deu-se com bastante intensidade.

Historicamente, os Conselhos de Justiça se firmam no mundo a partir da década de 60 (PELEJA JÚNIOR, 2011). De acordo com Oliveira (2013), os primeiros Conselhos teriam surgido na Europa do pós-guerra. No que se refere ao Brasil, as primeiras discussões que se relacionam com o assunto começaram a surgir no Regime Militar, através da Emenda Constitucional 7/77 - responsável pela instituição do Conselho Superior da Magistratura como órgão censório do Poder Judiciário (PELEJA JÚNIOR, 2011). Dessa maneira, a Emenda Constitucional nº 45/2004, responsável pela criação do CNJ nos moldes hodiernos, inspira-se na referida normatização retro.

Destaque-se, então, que, no Brasil, após intenso trâmite legislativo, a criação do CNJ acontece com a publicação da EC nº 45/2004. Ele é um dos órgãos que integra o Poder Judiciário¹, com sede na capital federal, cujo objetivo é aperfeiçoar o sistema desse poder.

A composição do CNJ está prevista na Constituição Federal, em seu artigo 103-B. O referido artigo menciona que o órgão é composto por quinze (15) membros, os quais possuem mandato de 2 anos, admitida uma recondução, sendo eles: o Presidente do Supremo Tribunal Federal; um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos

¹ Além do Conselho Nacional de Justiça, integram também o Poder Judiciário os seguintes órgãos: o Supremo Tribunal Federal; o Superior Tribunal de Justiça; o Tribunal Superior do Trabalho; os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Advogados do Brasil; dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Todos esses membros são nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. Percebe-se, então, que o constituinte derivado buscou estabelecer a heterogeneidade na composição do CNJ, pois é permitido participar como membros do órgão, os profissionais das áreas correlatadas, bem como a participação e representação popular.

Conforme disposto no § 1º, do art. 103-B, o CNJ é presidido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. A função correicional é exercida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que lhe são conferidas as atribuições de receber as reclamações e denúncias, exercer funções executivas do Conselho e requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, entre outras competências (§ 5º). Aderem, ainda, ao Conselho os Ouvidores de Justiça, os quais possuem competência para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando-os diretamente ao Conselho (§ 7º).

Quanto às diretrizes do CNJ, Peleja Júnior (2011, p 122) destaca: (I) a modernização tecnológica do Judiciário; (II) a ampliação do acesso à justiça, pacificação e responsabilidade social; (III) o planejamento estratégico e proposição de políticas judiciárias e; (IV) a garantia de efetivo respeito às liberdades públicas e execuções penais.

No que se refere às atribuições do CNJ, o § 4º, do art.103-B da CF/88, destaca que compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, conferindo-lhe, ainda, as seguintes funções, entre outras: a) 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; b) 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; c) 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; d) representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; e) rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano.

Além das competências gerais, explícitas na redação dada pela EC nº 45/2004 ao § 4, do art. 103-B, de acordo com Priebe (2018), foram também conferidas competências específicas ao CNJ, das quais se pode destacar a elaboração de relatórios estatísticos sobre processos e sentenças prolatadas, e a elaboração de relatórios anuais sobre a situação do Poder Judiciário brasileiro. Bezerra Júnior (2019) menciona que anualmente o Conselho publica o chamado “Relatório Justiça em Números”, que tem por objetivo cumprir o dever com o cidadão, cujo o direito à informação é constitucionalmente assegurado.

Destaque-se ainda o programa “Justiça Aberta”, desenvolvido pelo CNJ, e gerenciado pela Corregedoria Nacional de Justiça, que de acordo com Oliveira (2017) permite fornecer elementos maiores de transparência e facilitar o acesso à justiça. Por intermédio do programa são detalhadas as deficiências e virtudes de cerca de nove mil unidades jurisdicionais espalhadas por todo o Brasil. O nível de detalhamento fornece informações como: o estoque de processos pendentes, o volume de despachos e decisões interlocutórias, a quantidade de processos distribuídos e resolvidos (sentenças e acordos homologados), conforme menciona o autor.

É válido destacar, ainda, os principais atos normativos expedidos pelo CNJ, que de acordo com Castro e Santos (2011) são: a) **Resoluções** (instrumentos regulatórios próprios de que se utiliza o CNJ, no cumprimento das leis, para exercitar seus atos e fatos de gestão); b) **Enunciados Administrativos** (exposições resumidas sobre assuntos discutidos em Plenário); c) **Instruções Normativas da Presidência** (decisões tomadas pelo Presidente do Conselho sobre questões que dependem de resolução. São atos que determinam o comportamento para atender a determinada execução. Têm a função de agilizar o funcionamento interno do CNJ, a compreensão, a especificação de um ato ou ordem de hierarquia maior); e, **Recomendações** (atos que recomendam aos tribunais e magistrados a adoção de medidas para cumprir determinado objetivo). De acordo com artigo 102, § 5º, do Regimento Interno do referido Conselho, as Resoluções e Enunciados

Administrativos possuem força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ.

O CNJ foi criado para ser um órgão não jurisdicional², cujo mister se configura, claramente, com viés administrativo, correicional e fiscalizatório no corpo do ordenamento jurídico pátrio (PELEJA JÚNIOR, 2011). Ele é um órgão que, além de executar a coordenação interna sobre os rumos do Poder Judiciário, elaborando a política nacional e garantindo a autonomia e independência desse poder, deve zelar pela atuação administrativa em conformidade com os princípios que regem as instituições públicas, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (SILVA, HOCH E RIGHI, 2013).

Nessa mesma perspectiva, Peleja Júnior (2011) afirma que, o CNJ visa a presença da moralidade, efetividade e eficiência na prestação jurisdicional, em favor da sociedade. Constituindo-se como um órgão administrativo-constitucional, ele busca promover a unidade do Poder Judiciário, o fomento de políticas judiciárias fincadas nos valores de justiça e paz social e a execução de uma administração transparente dos tribunais.

Os principais esforços do CNJ estão concentrados no campo da administração judiciária, e sua representatividade se traduz principalmente em iniciativas relacionadas à administração de recursos humanos, com ênfase em medidas moralizadoras, especialmente o combate ao nepotismo (OLIVEIRA, 2013). Moreira (2015), pondera que nos moldes brasileiros, o órgão adquiriu variadas funções que se encaixam em dois grandes grupos - o das funções financeiras e o das funções administrativas do Poder Judiciário.

No que diz respeito as ações do CNJ, Oliveira (2013) afirma que o combate ao nepotismo foi a primeira ação de grande repercussão realizada pelo órgão. Além dela, o órgão tem abordado outras questões polêmicas como: a regulamentação de pagamentos de diárias e emissão de passagens, a assistência de saúde para servidores, o combate à corrupção, entre outros.

Todavia, conforme já mencionado, a institucionalização do CNJ nunca foi um tema pacífico, principalmente entre os magistrados, e um dos motivos argumentados pelos mesmos reside nos limites das competências atribuídas ao órgão. De acordo com Arabi

² A atividade jurisdicional ocorre quando um órgão do Estado aplica normas jurídicas em casos contraditórios, substituindo sua vontade e de outras pessoas ou órgãos. O conceito efetiva-se quando ocorre uma contenda jurídica e um órgão independente das partes substitui e impõe-se à vontade dos litigantes, podendo atuar de ofício ou a pedido dos mesmos. (BARACHO, 2004). Dessa forma, a função jurisdicional tem como principal objetivo a aplicação e interpretação da lei como forma de solução de um litígio.

(2012), desde a sua criação, a atuação do Conselho tem sido objeto de debates e julgamentos no Supremo Tribunal Federal (STF). Segundo o autor, a resolução 135 do referido Conselho marca o início das polêmicas, isso porque a referida resolução dispunha sobre a uniformização das regras balizadoras do procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, e do rito e penalidades em tais procedimentos. O ápice do debate se deu em torno do art. 122 de tal ato normativo, o qual juntamente com outros dispositivos da resolução, foram alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros, e distribuída à relatoria do Ministro Marco Aurélio sob o número de ADI 4638. Arabi (2012) menciona ainda que, em decisão liminar o Ministro relator considerou procedente o pedido ADI 4638 e a vigência do dispositivo foi suspensa, conforme disposições previstas na lei 9.868/99.

Nesse sentido, é imprescindível ressaltar a citação feita por Uchoa (2006, p. 20), onde o autor afirma que “é importante destacar que jamais foi atribuição do Conselho Nacional de Justiça exercer a jurisdição, competência esta privativa do Poder Judiciário”. Dessa forma, compreende-se que apesar dos conflitos que permeiam os limites das competências atribuídas ao CNJ, o órgão não possui característica jurisdicional, mas, sim, administrativa. Suas decisões estão sujeitas à contestação perante a instância judiciária.

Entretanto, de acordo com Castro e Santos (2011), tal pensamento (acerca das competências do CNJ) é alterado pelo Supremo Tribunal Federal, no acórdão proferido nos autos da Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade 12-6/Distrito Federal, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros, em face da Resolução nº 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça. O autor destaca ainda que ao declarar constitucional a resolução nº 07/2005, o STF atribui ao Conselho poder normativo primário, abrindo um “caminho sem volta” para atuação do órgão, que por sua vez, ciente dessa possibilidade, cada vez mais expande os seus limites constitucionais impostos, a ponto de invadir a seara dos demais Poderes.

3 A RECOMENDAÇÃO NÚMERO 38 DA CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SUAS REPERCUSSÕES

A Recomendação nº 38, de 19 de Junho de 2019, dispõe acerca da necessidade de observância das decisões emitidas pela Corregedoria Nacional de Justiça. Observa-se que, no que se refere à estrutura, as recomendações são divididas em duas partes:

inicialmente são apresentadas um conjunto de considerações e, posteriormente apresenta-se a resolução em si – responsável por trazer o comando da recomendação.

Por conseguinte, a Recomendação nº 38 apresenta cinco considerações, as quais são responsáveis pelo seu amparo e embasamento legal e jurisprudencial. No início, a corregedoria se baliza na competência constitucional que o CNJ possui para instaurar processos disciplinares em curso dos tribunais, bem como aplicar sanções administrativas - assegurada ampla defesa – nos casos em que receber e conhecer reclamações que se coloquem contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo essas se estender aos seus serviços auxiliares, serventias e órgãos de serviços notariais e de registro, quer sejam por delegação do poder público ou os que são oficializados.

A segunda consideração finca-se no art. 103-B, §5º da Constituição Federal e, no art. 8º do Regimento Interno do CNJ, bem como o que consta no inciso XII desse mesmo parágrafo: “executar, de ofício ou por determinação, e fazer executar as ordens e deliberações do CNJ relativas à matéria de sua competência”.

Na terceira consideração, o corregedor utiliza o art. 106 do Regimento Interno do CNJ (RICNJ) para destacar que, a autoridade recalcitrante deve cumprir imediatamente a decisão ou atos oriundos de determinação do CNJ, quando houver impugnação por parte de outro juízo, ressalvada as provenientes do Supremo Tribunal Federal, sob as cominações dispostas no art. 106 deste mesmo Regimento Interno.

Já a quarta consideração, fundamenta-se no art. 106 do RICNJ. Ainda que o mesmo tenha sido alvo de impugnação de constitucionalidade através da ADI 4412, não houve qualquer decisão que afastasse sua higidez e eficácia, segundo a referida consideração.

E por fim, a quinta e última consideração elucida que, existe uma necessidade de que se preserve a autoridade das decisões do CNJ e de sua Corregedoria nas matérias que lhes competem, diante da possibilidade de decisões judiciais em sentidos assimétricos, e com o intuito de garantir a segurança das relações jurídicas.

Concluídas as considerações, posteriormente são apresentadas as resoluções contidas na Recomendação nº 38. Conforme anteriormente firmado, é oportuno afirmar que a mesma recomenda que os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, Tribunais Regionais Federais, Trabalhistas e Militares, cumpram os atos normativos, bem como as decisões, proferidos pela Corregedoria Nacional de Justiça, mesmo que haja ordem judicial em sentido diverso, sendo estas ressalvadas quando sobrevierem do Supremo Tribunal

Federal.

Atento às decisões judiciais proferidas antes da publicação da recomendação 38, o §1º, art. 1º, recomenda que os Tribunais as informem a Corregedoria Nacional de Justiça, no prazo de 15 dias, anexando-se cópia da decisão judicial. Além disso, firma que a inobservância acarretará em cominações previstas no art. 105 do RICNJ, além de vinculação imediata de cumprimento, através da ordem do Corregedor.

A fim de que se entenda a problemática que conduz a presente pesquisa, é salutar destacar que uma das repercussões jurídicas oriundas da Recomendação nº 38 foi a resposta da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE, devidamente representada por seu Presidente e, por intermédio de seus advogados, por meio de Mandado de Segurança ³ em desfavor do Corregedor Nacional de Justiça, o Ministro Humberto Martins. Nos fatos da peça processual, consta-se a descrição em *ipsis litteris* está inserido nas considerações e resolução da recomendação nº 38, ou seja, as pormenorizações supracitadas.

A AJUFE passou a sustentar que o Conselho Nacional de Justiça, ao utilizar o dispositivo presente no art. 105 do RICNJ, para justificar a Recomendação nº 38, está utilizando uma competência ora não prevista no rol do art. 103-B da CF, sendo isto uma afronta ao devido processo legal (art. 5º LV), uma vez que dispõe “sobre a prevalência das decisões administrativas do CNJ em detrimento de decisões judiciais, sem que haja recurso próprio”.

A AJUFE argumentou, ainda, que havia uma usurpação da competência constitucional do STF, prevista no art. 102, I, “I”, para afirmar se outro juízo ou tribunal estaria agindo com usurpação à sua competência prevista na alínea “r”, pois, somente o STF é remetida a decisão de avocação de processo jurisdicional de sua competência, quando instaurado em outro tribunal o juízo, que não possua competência para dela conhecer.

Por conseguinte, a AJUFE passou a considerar a recomendação n. 38 nula, pois a competência constitucional do CNJ é “estritamente administrativa, prescrita pelo art. 103-B, §4º, da Carta Política”, além disso, a recomendação viola o princípio da independência

³ Mandado de Segurança 36.552/ DF- Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/inicial-ms-ajufe-recomendacao-cnj.pdf>>. O referido foi impetrado pela Associação dos Juízes Federais - AJUFE, com o mister de suspender os efeitos da Recomendação nº 38 da Corregedoria Nacional de Justiça.

A Lei nº 12.016/09 aduz que o mandado de segurança concedido para proteção de direito líquido e certo, nos quais não sejam amparados por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

judicial, prerrogativa essa da magistratura federal.

No segundo ponto do mandado de segurança ajuizado pela AJUFE, a impetrante aborda sobre sua legitimidade extraordinária. Contextualiza-se que a Recomendação nº 38 colocou em xeque, conforme já citado, a independência funcional dos magistrados e, que isso coloca em risco as prerrogativas da magistratura federal, o que justifica tal impetração “em próprio nome”. Afirma ainda, que a AJUFE tem intuito de abranger, em sua defesa, todos os magistrados que integram a Justiça Federal de primeiro e segundo grau, bem como os ministros do STJ e STF, através de uma representação exclusiva em âmbito nacional, judicial ou extrajudicial.

Ademais, fundamenta a postulante com fulcro no art. 5º, LXX, b, da Carta Maior, para demonstrar sua legitimidade extraordinária: “Organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados” e, ainda, os dispositivos constados no art. 5º, incisos I, VII e VIII, de seu estatuto.

Findado o segundo ponto supra, a AJUFE argumenta posteriormente sobre: “Do direito líquido e certo – nulidade do ato impugnado. Incompetência do CNJ para controlar decisões judiciais válidas e violação ao princípio da independência judicial”. E, aqui, ressalta que os dois pontos centrais para fundamentação jurídica de sua impetração residem “na incompetência do Conselho Nacional de Justiça para controlar decisões judiciais, bem como na materialização da violação ao Princípio da Independência Judicial.” Para tanto, levanta a AJUFE o art. 106 do RICNJ, onde Corregedor faz uso para fundamentar o imediato cumprimento pela autoridade recalcitrante, de decisões ou atos provindos deste, ressalvado quando o STF for o mandatário. E, na concepção da impetrante, o impetrado “editou norma que submete as decisões judiciais às decisões administrativas do CNJ”.

Ante a isso, considera que o Conselho Nacional de Justiça tem a função, eminentemente administrativa, não sendo viável sua interferência na função típica do Poder Judiciário, qual seja, a jurisdicional. Para sustentar seus argumentos, a Associação dos Magistrados Federais reforçou a tese prevista na ADI 3367, cujo relator é era o Ministro Cesar Peluso. De forma sucinta, a ementa apresenta que o CNJ tem “natureza meramente administrativa”.

Ainda nessa esteira de argumentação, pondera-se que o art. 103-B, §4º, da Constituição Pátria, é clara ao afirmar tal natureza administrativa. Assim, permite que o impetrado realize controle de atos administrativos, mas não os de cunho jurisdicional. Por

isso, o considera o ora impugnado nulo, carecendo de uma suspensão imediata.

Por conseguinte, a AJUFE considera que a independência funcional dos magistrados estaria sendo colocada a deriva, não só os federais, mas em todo âmbito nacional. Considera que o CNJ deveria acionar a Advocacia Geral da União para suscitar a incompetência do Juiz ou Tribunal, no qual seria a conduta ideal, neste caso. E, que não poderia desconsiderar decisão jurisdicional, nem impor que a autoridade destinatária que também a desconsiderasse, haja vista que a natureza do órgão é administrativa.

Para a AJUFE, a solução jurídica plausível, para que as decisões do CNJ pudessem prevalecer, seria o ajuizamento de Reclamação no STF, quando o órgão concluísse que o destinatário não pudesse cumprir sua ordem administrativa, por força de uma casual decisão judicial. Desse modo, teria ainda a garantia do devido processo legal.

Conquanto, o caminho escolhido pelo CNJ, além de desconsiderar a competência jurisdicional de todos os órgãos do Poder Judiciário e, todos os juízos de primeiro grau, estaria lhe dando uma competência pertencente ao Supremo Tribunal Federal - quando o órgão deixa ressalvadas as decisões advindas desta Suprema Corte, no qual somente esta é que teria competência para declarar tal contrariedade.

Pondera ainda a AJUFE que não pode ser admitida a possibilidade da Recomendação nº 38 impugnar decisão judicial, “pelo simples fato de que na apreciação subjetiva do CNJ considerar a decisão judicial seria contrária à decisão administrativa do CNJ”, e, impor que o destinatário cumpra sua decisão administrativa em prejuízo da judicial.

Outra repercussão, em sede de resposta da Suprema Corte, a mesma decide em desfavor da Recomendação 38, suspendendo os efeitos deste ato administrativo. O Ministro relator, Marco Aurélio, sustenta que “a ausência de decisão na ação direta de inconstitucionalidade nº 4.412, relator o ministro Gilmar Mendes, não impede a fiscalização incidental da contrariedade com a Constituição Federal”.

Alega-se ainda que, decisões judiciais que só coloquem em sentido contrário aos atos do Conselho Nacional de Justiça, podem ser impugnados por recursos e ações autônomas. E, que neste fluxo de atos, perseguem aos mais variados órgãos e entidades da Administração, onde, dessa forma, leva-se em consideração o devido processo legal, acionada a Advocacia-Geral da União.

Ademais, segundo o Ministro Marco Aurélio: “enquanto não reformada ou invalidada, nada, absolutamente nada, justifica o descumprimento de determinação judicial.” Portanto, o ato ora impugnado liminarmente, não pode levar cominações ao juízo

recalcitrante, aduzido pelo art. 105 do RICNJ. Por fim, diante do grande potencial risco para autoridade das decisões judiciais, consideram-se preenchidos, pelo relator, os pressupostos autorizadores do acolhimento ao pedido de liminar, qual seja, o de suspender os efeitos da Recomendação nº 38.

4 OS LIMITES JURISDICIONAIS E ADMINISTRATIVOS ENTRE O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PODER JUDICIÁRIO

A Recomendação número 38 abriu uma margem de discussões acerca dos limites de atuação entre o CNJ e o Poder Judiciário. Pode-se observar que diversos atos normativos do CNJ vêm sendo analisados pelo STF, no que se refere ao controle de constitucionalidade, como por exemplo, a constitucionalidade da Resolução nº 7 do CNJ, que vedava o nepotismo no Poder Judiciário, ou também a ADI 4638, que se pedia ao STF que interpretasse a expressão “sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais” (art.103-B, § 4º da Constituição). De acordo com Ribeiro e Arguelhes (2015), a referida ação questionava se a Corregedoria do CNJ deveria esperar as corregedorias estaduais agirem primeiro para, só então, iniciar um procedimento disciplinar ou se, ao contrário, a Corregedoria do CNJ poderia agir de forma totalmente paralela à atuação das corregedorias estaduais.

O fato é que, antes de qualquer ponderação sobre os limites jurisdicionais e administrativos entre o CNJ e o Poder Judiciário, é importante discutir exatamente os principais pontos que suscitem questionamentos acerca dos limites de atuação desse Conselho, no que diz respeito à Recomendação nº 38.

De início, é oportuno demonstrar o fundamento constitucional para emissão da Recomendação nº 38. Preceitua o inciso I do § 4º do artigo 103-B 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;** (BRASIL, 1988, Art. 103-B).

Sejam leis nacionais, federais ou estaduais, todas elas se subordinam às orientações da Constituição Federal, em observância aos preceitos e supremacia constitucional

oriunda do Poder Constituinte Originário. Todavia, pelo preceito delineado, traçando-se um comparativo entre o texto da Constituição e a Recomendação nº 38 do CNJ, observa-se que, por mais que o mesmo receba a competência para expedir atos regulamentares, estes se limitam a esfera administrativa, correicional e fiscalizatória do Poder Judiciário. Conforme citado por Streck, Sarlet e Clève (2006) “O fato de a EC 45 estabelecer que os Conselhos possam editar atos regulamentares não pode significar que estes tenham carta branca para tais regulamentações”.

Ribeiro e Arguelhes (2015), também mencionam que por mais que a sua composição e estrutura estejam detalhadas no texto constitucional, o art. 103-B da Constituição precisa ser interpretado, visto que desde a sua existência, o CNJ tem experimentado conflitos interpretativos sobre as suas próprias competências, os quais expõem desacordos entre os muitos atores do sistema judicial. Com isso, evidencia-se a necessidade de uma interpretação clara sobre o art. 103-B, a fim de que sejam exauridos tais conflitos.

Um fato que pode contribuir para a falta de clareza quanto à extensão dos poderes do CNJ é mencionado no trecho do voto proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto, relator da ADC 12 - MC:

Dá-se que duas outras coordenadas interpretativas parecem reforçar esta compreensão das coisas. A primeira é esta: a Constituição, por efeito da Emenda 45/04, tratou de fixar o regime jurídico de três conselhos judiciários:

- a) o Conselho da Justiça Federal (inciso II do parágrafo único do art. 105);
- b) o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (inciso II do § 2º do art. 111- A);
- c) o Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B).

Ao cuidar dos dois primeiros, ela, Constituição, falou expressamente que as respectivas competências - todas elas, enfatizam-se - seriam exercidas "na forma da lei". Esse inequívoco fraseado "na forma da lei" a anteceder, portanto, o rol das competências de cada qual das duas instâncias. **Ora, assim não aconteceu com o tratamento normativo dispensado ao Conselho Nacional de Justiça. Aqui, a Magna Carta inventariou as competências que houve por bem deferir ao CNJ, quedando silente quanto a um tipo de atuação necessariamente precedida de lei.** (BRASIL, 2006).

As confusões sobre os limites das competências do CNJ podem ser estendidas também à forma como o órgão foi integralizado na Carta Maior, pois, segundo pontua Bulos (2015), o CNJ não deveria ter sido inserido no art. 92, I-A, da Constituição Federal de 1988, já que as suas atribuições são exclusivamente administrativas e não jurisdicionais. Por conseguinte, o órgão não poderia ser enquadrado no organograma do Poder Judiciário. Mas, por motivos de política legislativa, a EC nº 45/2004 o inseriu entre os órgãos jurisdicionais. E, essa foi a maneira encontrada para demonstrar que tal órgão é integrante

do Poder Judiciário, resguardando-se também a sua constitucionalidade. Dessa forma, anote-se que:

Daí a numeração I- A conferida a um dos incisos do art. 92, precisamente para esclarecer que o Conselho não julga nem aprecia litígios. É, tão só, um órgão com atribuições administrativas, submetendo-se ao controle do Supremo Tribunal Federal, sendo, por isso, inferior a ele. (BULOS, 2015, p. 1350).

Cabe pontuar também, que em virtude de sua natureza administrativa, o CNJ é um órgão judicial, mas não jurisdicional (já que não pode dizer as leis), conforme já salientado no presente estudo. Todavia, segundo Castro e Santos (2011), tal pensamento é alterado pelo Supremo Tribunal Federal, em face da Resolução nº 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça. Desse modo, os autores afirmam que ao declarar constitucional a referida resolução, o Supremo Tribunal Federal atribuiu ao Conselho poder normativo primário. Porém, essa atuação “atípica” não se dá de forma pacífica.

Assim, Cruz e Martins (2013) mencionam que à vista do I do § 4º do artigo 103- B, a fim de expedir resoluções, não existe a necessidade de lei prévia autorizando o CNJ a emití-las, visto que a sua competência se origina diretamente da CF/88. Dessa forma, as referidas resoluções apresentam prerrogativa de força normativa primária. Segundo Garcia (2006), o acordo que reconheceu a constitucionalidade do poder normativo primário, concedido ao CNJ, gera polêmicas entorno de temas como, a legitimidade democrática e a própria segurança jurídica a quem se destinavam essas “normas primárias”.

Dessa forma, outro motivo que suscita questionamentos acerca das competências do CNJ e seus limites, reside no fato de que o CNJ pode retirar da Constituição fundamento de validade para a emissão de suas resoluções, atribuindo-lhes a força de diploma normativo primário.

Diante de todo debate e polêmica acerca do poder normativo primário do CNJ, é pertinente destacar, para nosso estudo, o fato da ausência de um dispositivo específico que regule essa matéria, pois a Constituição de 1988 não prevê outorga desse poder para o CNJ, gerando, portanto, uma lesão ao princípio da legalidade e concedendo poderes em excesso ao órgão, conforme nos traz Peleja Júnior (2011).

Ante o exposto, surge o seguinte questionamento: quais os limites do poder regulamentar atribuído ao CNJ pela Constituição de 1988, no inciso I do § 4º do artigo

103-B? Sabe-se que, conforme afirma Peleja Júnior (2011), o CNJ foi criado com viés administrativo, correicional e fiscalizatório, todavia deve se questionar se a natureza jurídica da recomendação nº 38 está dentro dos limites designados ao órgão pela Constituição Federal. Se não, qual diligência deve ser tomada a fim de que sejam exauridas as confusões acerca das competências do CNJ e suas implicações com o Poder Judiciário?

Diante de tais pontos de obscuridade que reverberam sobre as competências do CNJ, é notório que a Recomendação nº 38 acaba por suscitar novamente diversos entraves acerca dos limites jurisdicionais e administrativos entre Conselho e o Poder Judiciário. Percebe-se, portanto, que podem ser justamente os pontos aqui discutidos - falta de clareza quanto à extensão dos poderes do CNJ, a forma como o órgão foi integralizado na Carta Maior, o poder normativo primário concedido ao CNJ ou ainda às divergências de interpretações acerca do dispositivo § 4º e o §5º do artigo 103-B - que ainda alimentam esse embate, conforme já discutido.

Cabe ainda destacar que para defender sua competência e adentrar na esfera jurisdicional, o CNJ usa, além §5º do art. 103-B da Constituição, o que está previsto no artigo 8º do Regimento Interno: “executar, de ofício ou por determinação, e fazer executar as ordens e deliberações do CNJ relativas à matéria de sua competência”. Por conseguinte, o ponto de entrave mais claro é quando o corregedor admoesta que os tribunais cumpram suas decisões a atos normativos, ainda que exista ordem judicial em sentido contrário, ressalvada quando esta advier do Supremo Tribunal Federal. A base utilizada pelo Corregedor para é o art. 106 do RICNJ.

Já o Ministro Marco Aurélio, relator da MC 36.549, que é fruto da repercussão gerada a partir do caso ora analisado, decidiu que o, §5º do art. 103-B da Constituição, bem como o art. 8º do RICNJ, não se alicerçam, uma vez que o perfil traçado pela Constituição Federal para o CNJ o qualifica como órgão de natureza “estritamente administrativa”, com o papel de fiscalizar a atividade administrativa e financeira do poder judiciário. Portanto, o órgão não tem função jurisdicional, o que não lhe confere competência, nem tampouco é possível tornar ineficaz decisão judicial formalizada por juízes ou Tribunais.

Além disso, a composição do Conselho, formada por membros de alto grau hierárquico do Judiciário, não retira a natureza administrativa de seus atos, não ficando imunes do controle jurisdicional.

Por fim, conforme já discutido, Peleja Júnior (2011) afirma que o CNJ foi criado para ser um órgão não jurisdicional, de natureza administrativo, correicional e fiscalizatório. Entretanto, em alguns momentos, o órgão tem ultrapassado suas funções administrativas para se inserir em decisões eminentemente judiciais (como exemplo da Recomendação nº 38). Porém, o autor cita que o mérito de sua criação deve se ater aos limites de suas atribuições administrativo-organizacionais concedidas pela Constituição Federal de 1988.

Corroborando nesse mesmo pensamento Ribeiro e Arguelhes (2015) mencionam que o CNJ se torna um espaço de constante debate interno sobre o seu papel e seus poderes. Desde sua instalação, as diferentes composições do CNJ precisaram interpretar sua missão e a extensão de seus próprios poderes.

4.1 Uma análise pelo prisma do princípio da independência funcional

Arguelhes e Ribeiro (2011) apontam que, historicamente, a criação do CNJ encontra-se em sentido oposto independência do Judiciário e a separação dos poderes - conforme já mencionado, esses foram alguns argumentos utilizados pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 3367, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros, em dezembro de 2004, como tentativa de impedir a criação do Conselho (MOREIRA, 2015).

Pensamento semelhante é trazido por Carvalho e Leitão (2013), ao elucidarem que, em resumo, um dos principais motivos que as associações utilizaram para se posicionar contra a criação do CNJ residia no perigo oferecido à independência judicial. Dessa maneira, é imprescindível a promoção de uma discussão acerca dos limites das competências do CNJ pelo prisma da independência funcional.

Sobre as recomendações do CNJ que se relacionam com independência jurisdicional, Moreira (2015) aduz que, a Recomendação nº 3, de 30 de maio de 2006, foi a primeira nesse aspecto. A referida recomendação tratava da “especialização de varas criminais para processar e julgar delitos praticados por organizações criminosas”, aprovada à época da presidência da Ministra Ellen Gracie. Sugeria também que o conceito adotado para crime organizado fosse o mesmo firmado pela Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional, de 15 de novembro de 2000 – Convenção de Palermo.

Concernente a Recomendação nº 38 da Corregedoria Nacional da Justiça, objeto de estudo deste artigo, antes de discutir como a mesma pode ou não interferir no princípio da independência judicial, é necessário que se fale primeiramente do art. 106 do Regimento

Interno do CNJ, aprovado em 3 de março de 2009. Em sua redação tem-se que:

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 (Redação dada pela Emenda Regimental n. 01/10).

De acordo com a AJUFE, o art. 106 do referido regimento, dispõe no sentido de editar norma que submete as decisões judiciais às decisões administrativas do CNJ, visto que impõe ao destinatário a obrigação de cumprir as decisões do Conselho, mesmo quando houver decisão judicial proferida por outro juízo, que não o Supremo Tribunal Federal.

Semelhantemente, o art. 1º da Recomendação nº 38, da Corregedoria Nacional de Justiça recomenda:

Art. I. RECOMENDAR aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, Tribunais Regionais Federais, Trabalhistas e Militares que deem cumprimento aos atos normativos e às decisões proferidas pela Corregedoria Nacional de Justiça, ainda que exista ordem judicial em sentido diverso, salvo se advinda do Supremo Tribunal Federal. (BRASÍL, 2019).

Em contrapartida, como resposta ao texto da referida Recomendação, tomando por base o princípio da Independência Judicial, a AJUFE afirma:

Com a vigência da Recomendação 38/2019, existindo decisão judicial contrária à sua decisão administrativa, haverá de prevalecer a decisão administrativa, excetuando apenas as eventuais decisões proferidas pelo STF. Com efeito, não está em jogo aqui a correção das decisões judiciais impugnadas na via disciplinar; o que está em jogo é a independência funcional dos magistrados, mas não só dos magistrados federais, como também de toda a magistratura do país. (AJUFE, 2019).

Nesse sentido, as associações proponentes, aqui representadas eminentemente pela AJUFE, ao se posicionarem em defesa da independência judicial, persistem em delimitar as competências do CNJ, a fim de proteger a não interferência externa que possa suplantá-la sua capacidade de decisão independente.

A defesa da independência dos juízes encontra fulcro desde os mais variados atos internacionais, como por exemplo, em “Os Princípios Básicos das Nações Unidas Relativos à Independência da Magistratura”, inseridos no Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento para Delinquentes. Dentre os princípios básicos formulados, cuja finalidade é ajudar os Estados Membros na sua tarefa de garantir e promover a independência da magistratura, tem-se que:

Os juízes deverão decidir todos os casos que lhes sejam submetidos com imparcialidade, com base nos factos e em conformidade com a lei, sem quaisquer restrições ou influências, aliciamentos, pressões, ameaças ou intromissões indevidas, diretas ou indiretas, de qualquer sector ou por qualquer motivo (SÉTIMO CONGRESSO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1985, p. 2).

A concepção de que a independência judicial constitui um pressuposto para que a atividade jurisdicional alcance sua completa legitimação, é também defendida no projeto do Código de ação judicial global, denominado “Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial”, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU). A obra declara que: “a independência do Judiciário deverá ser garantida pelo Estado e incorporada à Constituição e às leis do país. É dever de todos os governos e de outras instituições respeitar e observar a independência do Judiciário”. (ONU, 2008, p.38).

Nesse mesmo pensamento, Dantas e Feliciano (2013) afirmam que a independência funcional dos magistrados é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, devendo-se haver segurança e isenção de interferências externas. E ainda argumentam que, não pode haver pressão, retaliação ou sanção, quando se tem uma decisão baseada em seu respectivo entendimento jurídico. Não é permitido, portanto, importunações externas que ataquem o processo de formação de convencimento dos magistrados.

Todavia, é imprescindível destacar a afirmação feita por Prillaman (2000), onde o autor afirma que os mecanismos que tornam um juiz imune a quaisquer pressões políticas, para decidir desta ou daquela maneira, são difíceis de compatibilizar com mecanismos que permitam um controle democrático da sua atuação. Neste sentido, o CNJ afirma que a independência judicial não pode constituir proteção absoluta aos juízes, nem afastar qualquer possibilidade de punições, diante de suas decisões proferidas. Uma vez que, a independência judicial serve para afastar as pressões das decisões, como garantia aos direitos dos cidadãos, ela deve também encontrar respaldo na lei e no direito (MOREIRA, 2015).

Portanto, fica evidente que a Independência funcional dos magistrados se constitui como fundamento do Estado Democrático de Direito, conforme já salientado. Logo, é imprescindível atentar para qualquer dispositivo que caminhe em contrário ao disposto. Como órgão correcional, com viés eminentemente administrativo, não cabe a Corregedoria Nacional de Justiça adentrar na esfera judicial, dirimindo a independência funcional dos magistrados, sendo esta, uma prerrogativa constitucional e com amparo de atos

internacionais já mencionados. Todavia, é importante destacar a importância da função correicional inerente às matérias administrativas desempenhadas pelo CNJ.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao Poder Judiciário é dado um papel importante para a efetiva implementação da democracia brasileira: a responsabilidade na aplicação as leis, no julgamento dos conflitos que permeiam a sociedade brasileira, bem na atuação de forma incisiva nas garantias e direitos fundamentais. Dessa forma, realiza a salvaguarda necessária para a constituição do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, os questionamentos acerca da celeridade, transparência e legitimidade do Poder Judiciário como instrumento de pacificação dos conflitos sociais, acabaram por despertar na sociedade a necessidade de aprimoramento da estrutura desse referido poder, sempre com o cuidado de preservar a sua independência, a fim de que fossem garantidos julgamentos imparciais.

A Reforma do Judiciário, por intermédio da Emenda Constitucional nº 45/2004, provocou significativas alterações no Poder Judiciário brasileiro, entre elas a criação do CNJ, órgão incumbido de estabelecer regras administrativas aos tribunais e fiscalizar os deveres funcionais dos magistrados.

A criação do Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, representa um avanço para a efetivação das garantias e direitos fundamentais, através de suas atribuições e competências, com o mister de agir dentro de suas esferas na promoção de um judiciário mais democrático. A Corregedoria Nacional é a figura do esforço do CNJ para se valer de seu aspecto fiscalizatório e correicional.

O CNJ não exerce jurisdição, devendo atuar, exclusivamente, no âmbito administrativo, controlando e fiscalizando os atos de tal natureza praticados pelos Tribunais e demais órgãos do Judiciário.

No entanto, pertinente à discussão acerca dos limites jurisdicionais e administrativos do Conselho Nacional de Justiça, observou-se que alguns pontos específicos contribuem para que haja certa obscuridade em relação as suas competências e atribuições, e que conseqüentemente acabam por causar conflitos entre o CNJ e o poder Judiciário, conflitos esses que perpetuam até a atualidade, concretizando-se nas polêmicas que giram em torno da publicação da Recomendação nº 38.

A primeira delas é a falta de clareza quanto à extensão dos poderes do CNJ, mencionado no trecho do voto proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto, relator da ADC 12 – MC, o qual é enfático ao afirmar que o CNJ recebeu tratamento normativo diferenciado em relação ao Conselho da Justiça Federal e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho. O fato de a Constituição Federal inventariar as competências que houve por bem deferir ao CNJ, quedando silente quanto a um tipo de atuação necessariamente precedida de lei, pode ser um fator que contribui para as diversas interpretações acerca das competências do CNJ.

Destaca-se o fato de não existir a necessidade de lei prévia autorizando o CNJ a expedir suas resoluções, visto que a sua competência se origina diretamente da CF/88. Dessa forma, as resoluções emitidas pelo CNJ apresentam prerrogativa de força normativa primária. Para Costa (2018, p. 9) ao determinar a competência do Conselho de expedir atos com força de lei, o Supremo Tribunal acabou por abrir um “caminho sem volta” para a atuação do Conselho, que por sua vez, ciente dessa possibilidade, cada vez mais expande os limites constitucionalmente impostos, a ponto de invadir a seara dos demais Poderes.

No que concerne ao princípio da independência judicial pode-se afirmar que o mesmo constitui-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, todavia, a atuação do CNJ, de acordo com os autores pesquisado, o referido princípio está entre os principais motivos utilizados pelas associações para se posicionarem contra a criação do CNJ.

Nesse sentido, a Recomendação nº 38 da Corregedoria Nacional de Justiça, analisada nesse presente trabalho, é apenas mais um reflexo das ações submergidas em desfavor do CNJ. Conforme apresentado, a celeuma inclui vários atores que destoam sob a compreensão dos limites jurisdicionais e administrativos do CNJ e, que conseqüentemente, atingem também aspectos da independência funcional dos magistrados.

Ademais, a zona de entrave está presente, eminentemente, nas competências aduzidas nos parágrafos §4º e §5º do art. 103-B da Constituição Federal de 1988, onde as diferentes visões entre o Corregedor Nacional de Justiça, as associações ora aludidas e o Ministro Relator do STF, demonstram a necessidade de uma pacificação nas formas cabíveis, para que estanque essas repetidas ações que hodiernamente ainda são suscitadas. Dessa maneira, é necessário destacar a necessidade de um texto legal específico que regule a matéria em questão.

REFERÊNCIAS

ARABI, Abhner Youssif Mota. **A atuação do CNJ como mecanismo legitimador do poder judiciário**. 2012. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/697>>. Acesso em: 02 de dez. 2019.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Processo Constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 90, p. 69 – 169. 2004.

BEZERRA JÚNIOR, José Albenes. **Política de Consensualização de conflitos: O Núcleo de Práticas Jurídicas como espaço de acesso à justiça**. 2019. 272 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm> Acesso em: 8 de nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3367/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Cezar Peluso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 13 de abril de 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 05 de novembro de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4638/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 08 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=199645>>. Acesso em: 05 de novembro de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação declaratória de constitucionalidade 12-6/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Carlos Brito. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>>. Acesso em: 05 de novembro de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em Mandado de Segurança 36.549/DF- Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 26 de junho de 2019. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>>. Acesso em: 05 de novembro de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 36.552/ DF- Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 25 de junho de 2019. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/dl/inicial-ms-ajufe->

recomendacao-cnj.pdf >. Acesso em: 05 de novembro de 2019.

_____. CNJ. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5110&Itemid=685>. Acesso em: 30 de outubro, 2019.

_____. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. **Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 20 de dezembro, 2019.

_____. CNJ. **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. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_7_18102005_26032019133553.pdf>. Acesso em: 10 de Jan. 2020.

_____. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília : Conselho da Justiça Federal. 2008. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios_aos_Principios_de_Bangalore.pdf>. Acesso em 02 jan. 2020.

_____. Corregedoria Geral de Justiça. **Recomendação nº 38**, 19 de junho de 2019. Dispõe sobre a necessidade de observância das decisões emanadas da Corregedoria Nacional de Justiça. 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files//recomendacao/recomendacao_38_19062019_24062019131001.pdf>. Acesso em: 07 de nov. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O poder dos juízes: supremo tribunal federal e o desenho institucional do conselho nacional de justiça. **Revista de sociologia e política**, v. 21, nº 45, p.13-27, 2013.

CASTRO, M. V. M.; SANTOS M. M. O poder normativo do Conselho Nacional de Justiça – análise da ação declaratória de constitucionalidade nº 12/df. **Revista Direito UNIFACS**, n. 131. 2011.

CONGRESSO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1985, Portugal. **Os Princípios Básicos das Nações Unidas Relativos à Independência da Magistratura**. Disponível em: <<http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/princbasicos-magistratura.pdf>>. Acesso em: 2 de dez. 2019.

COSTA, A. Y. **Análise sobre a morosidade do Poder Judiciário Brasileiro e propostas de intervenção**. 2018. 91 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

CRUZ, H. L.T. S.; MARTINS, E. L. Poder normativo do Conselho Nacional de Justiça: limites constitucionais. **Scientiam Juris**, Aquidabã, v.1, n.1, p.25-35, 2013.

DANTAS, A. M.; FELICIANO, G. G.; Independência judicial *versus* poder disciplinar. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 42, 2013.

GARCIA, E. **Poder normativo primário dos Conselhos Nacionais do Ministério Público e de Justiça**. 2006. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/832/1.1%20Poder%20normativo%20prim%C3%A1rio%20dos%20CNMP.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 2 de jan. 2020.

GOMES, Adalmir de Oliveira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Desempenho no Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 379 - 401, 2013.

MACHADO, Natália Gaspar. **O Conselho Nacional de Justiça: um estudo da função normativa**. 2008. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade Do Vale Do Itajaí – Univali, Itajaí, 2008.

MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. **Atuação do Conselho Nacional de Justiça e independência jurisdicional: interfaces e interferências**. 2015. 303 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica De São Paulo (Puc-Sp), São Paulo, 2015.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Revista Do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 631 – 656, jul./set. 2017.

OLIVEIRA, Érika Neves. **Atuação do conselho nacional de justiça à luz dos modelos da administração pública: uma análise do período de 2005 a 2012**. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 338.

PORTUGAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. Princípios básicos relativos à independência da magistratura. Portugal: Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. 1985. Disponível em : <<http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/princbasicos-magistratura.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2020.

PRIEBE, Victor Saldanha. **Tempos do direito: a razoável duração do processo sob a ótica do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018. p. 105.

PRILLAMAN, William. The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law. **Westport: Praeger**, 2000.

RIBEIRO, Ludmila. A emenda constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista direito**

GV, São Paulo v. 4, n. 2, p. 465-492, jul-dez. 2008.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. O Conselho no Tribunal: Perfil quantitativo das ações contra o CNJ junto ao STF. **Revista Direito&Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 06, n. 12, p. 464-503, fev./jul. 2015.

SILVA, R. L.; HOCH, P. A.; RIGHI, L. M. Transparência pública e a atuação normativa do CNJ. **Rev. direito GV**, São Paulo, vol.9, n.2, Jul./Dez. 2013.

STRECK, L.L.; SARLET, I. W.; CLÈVE, C. M. **Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**. 2006. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-limites-constitucionais-das-resolu%C3%A7%C3%B5es-do-conselho-nacional-de-justi%C3%A7a-cnj-e-conselho-na>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

UCHÔA, Marcelo R. **O poder judiciário à luz da reforma da EC 45/04**. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional apresentada à Universidade Federal de Fortaleza, 2006.