

**DOCTRINA**  
Edição Comemorativa  
**30 ANOS DO STJ**

Superior  
Tribunal  
de Justiça

**Brasília**  
Maio  
2019

**A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA PARA O  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO: UMA AVALIAÇÃO NOS 30  
ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

*Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins\**

## **1. INTRODUÇÃO**

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma estrutura nova no contexto do Poder Judiciário nacional. Ele foi criado com o objetivo de efetivar um controle administrativo e financeiro de todos os órgãos jurisdicionais do Brasil, sem distinção de ramo (justiça especializada trabalhista ou militar) ou de dependência (federal, estadual ou distrital). A sua criação decorre da aprovação da Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como Emenda da Reforma do Judiciário; essa é uma origem jurídico-normativa. Todavia, a sua criação está diretamente relacionada a um movimento mundial de reorganização dos órgãos judiciais em dezenas de países. O movimento mundial pela reforma do Poder Judiciário continua em ação ao redor do mundo. Ele se relaciona com a percepção que emergiu nas democracias ocidentais, no final do século passado, acerca da necessidade de um sistema jurídico bem ordenado e coerente para possibilitar – ou para garantir – o desenvolvimento social e econômico. O presente artigo parte dessa ideia primeira – a importância de um ordenamento jurídico

---

\* Corregedor Nacional de Justiça.

moderno para o desenvolvimento – para demonstrar que existe uma correlação necessária entre ela e a existência de uma organização judiciária eficiente. Por outro prisma, é possível considerar que, sem um Poder Judiciário eficiente e ordenado, diminuirão as chances de desenvolvimento social e econômico de um país. Uma das facetas desse movimento mundial de reforma do Poder Judiciário é a expansão da experiência francesa, italiana, portuguesa e espanhola de criação de conselhos da magistratura para garantir a supervisão administrativa e a independência dos judiciários nacionais. Como descreve Herbert Cornelio Pieter de Bruyn Júnior:

Atualmente, os Conselhos estão presentes em vários países do mundo, onde começaram a se disseminar na década de 1960, com a função precípua de garantir a independência do Judiciário. Amiúde, atuam, ainda, como órgãos de planejamento, gestão e controle disciplinar, bem como, às vezes, de seleção de magistrados. Na Europa, onde em geral o Conselho é considerado como evolução ao sistema de freios e contrapesos, há dois modelos: (i) o latino-europeu, no qual predominam os laços com o Executivo (sistema francês, italiano, etc.); (ii) o nórdico-europeu, surgido na Suécia em 1975, que formula o projeto de orçamento do Judiciário e cuida de sua distribuição entre os diversos ramos, coordena toda a política de custeio e investimentos, gerencia os recursos humanos, físicos e logísticos: além de se encarregar do recrutamento e treinamento dos juízes. E seu plenário que faz, ainda, a distribuição dos recursos, do balanço anual e justificativa de gastos. É seguido, também, pela Dinamarca. Na América Latina, o processo de reforma do Judiciário, com o objetivo de aprimorar a administração da Justiça e possibilitar ampliação ao seu acesso, bem como a simplificação de procedimentos, teve o apoio do Banco Mundial, a despeito das críticas de que, em regra, neste continente, os Judiciários não dependem do Ministério da Justiça, diversamente da Europa. A esse respeito, é de relevo citar o Documento Técnico n. 319, do Banco Mundial, o qual prescrevia a reforma do Judiciário pela adoção: (i) de um órgão de controle externo; (ii) de meios alternativos de solução de conflitos; (iii) da prevalência da jurisprudência dos órgãos de cúpula. Nessa parte do hemisfério, além do Brasil, pode-

se citar a constituição de Conselhos, entre outros, na Argentina (1994), na Colômbia (desde 1886, reformado na Constituição de 1991), no Peru e no México (1994)<sup>1</sup>.

Outros autores demonstraram esse processo de construção de conselhos nacionais e estaduais de supervisão do Poder Judiciário na América Latina e na Europa, como Charles Pessanha<sup>2</sup>. Ainda, Alexandre Veronese e Eduardo Manuel Val identificaram, em artigo publicado em 2008, a formação de conselhos na Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela<sup>3</sup>. Os autores, ainda, comparam as competências dos conselhos da Argentina e do Brasil para concluir que as diferenças institucionais entre eles estão relacionadas com as distintas culturas judiciárias e jurídicas dos dois países. Assim, o dilema dos dois países é o mesmo: garantir independência judicial. Contudo, as fórmulas podem ser diferentes, em razão da história política de cada país. Nesse sentido, cabe entender que a necessidade de formar conselhos de supervisão gerencial do Poder Judiciário se relaciona com a busca de uma maior independência e eficiência. Esse é o tema do presente artigo.

O artigo possui três partes. A primeira parte trata da necessidade de fixar um sistema jurídico ordenado e coerente para que o direito possa ser compreendido e, assim, vivido por todos os cidadãos. Esse é um imperativo moderno do direito. As normas jurídicas precisam ser portadas – e sentidas, vividas – pelos cidadãos para que o direito possa existir em sua plenitude. A segunda parte reavalia um debate muito importante acerca de uma pergunta bem antiga: como é possível fazer os direitos subjetivos

---

<sup>1</sup> PIETER DE BRUYN JÚNIOR, Herbert Cornelio. A separação dos poderes e o Conselho Nacional de Justiça: uma análise da independência do judiciário em face do CNJ. **Direito Federal: revista da AJUFE**, ano 30, n. 96, p. 383-426, 2017, p. 403-404.

<sup>2</sup> PESSANHA, Charles. A experiência dos conselhos de magistratura ibero-americanos: uma análise. In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 4-7 ago. 2014, **Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte: ABCP, 2014.

<sup>3</sup> VERONESE, Alexandre; VAL, Eduardo Manuel. Notas comparativas acerca dos conselhos nacionais de justiça do Brasil e da Argentina. **Revista Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 7-21, 2008.

se tornarem realidade? É evidente que a existência de boas leis é um passo relevante para tanto. Mesmo assim, é evidente que a existência de um aparato judicial, bem organizado e eficiente, mostra-se necessário para a concretização de direitos. Por fim, a terceira parte apresenta o conceito de constituição constitutiva de direitos. Esse conceito será trazido da obra recente de Gunther Teubner, cujos esforços intelectuais recentes têm se dedicado à compreensão de um constitucionalismo global. A passagem por esses três temas – sistema normativo claro, efetividade jurisdicional, constitucionalismo em prol da expansão de direitos – servirá para justificar a missão do Conselho Nacional de Justiça do Brasil, no escopo da interpretação de uma consolidação da Constituição Federal de 1988 nesses 30 anos. A conclusão do trabalho evidenciará que o Conselho Nacional de Justiça é um exemplo de uma reforma gerencial em prol da efetividade do direito – por um lado – e da afirmação continuada do Estado de Direito no Brasil – por outro.

## 2. A NECESSIDADE DE ORDENAR A VIDA SOCIAL E ECONÔMICA COM ATENÇÃO À JUSTIÇA

Qual a influência de um sistema jurídico em relação ao desenvolvimento social e econômico de um país? Essa pergunta está na base da reflexão de um dos fundadores da sociologia moderna: Max Weber. Esse autor alemão nos legou obras clássicas sobre a compreensão da vida social e pode ser considerado, também, como um dos fundadores da sociologia do direito. Em sua obra magna – “Economia e Sociedade: esboço de uma sociologia compreensiva” –, Max Weber redigiu um capítulo específico para tratar da sociologia do direito<sup>4</sup>. A sua teoria de classificação dos sistemas jurídicos é dirigida à produção da resposta teórica à pergunta que inicia esse parágrafo. Max Weber se formou em direito pela Universidade de Heidelberg, tendo dedicado largos estudos ao estudo da economia e da história. A sua tese de doutoramento tratou do sistema agrário romano, indicando claramente que o objetivo de sua futura sociologia seria lançar as bases para a formulação de uma teoria da sociedade moderna que considerasse o direito como um elemento central para a vida social.

---

<sup>4</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade**, v. 2. Brasília: Editora da UnB, 1999.

Portanto, ao se seguir a trajetória e o diagnóstico de Max Weber, é possível indicar que o direito configura um elemento central para que haja o desenvolvimento econômico e social de uma nação. Um sistema jurídico claro e coerente se apresenta como um imperativo para que os cidadãos possam estabelecer, entre si, relações jurídicas seguras e previsíveis. Esse ponto de vista não se refere apenas à teoria da sociedade. Ele acabou por influenciar diversas ações que foram empreendidas por vários governos ao redor do mundo em prol de reformar sistemas judiciários. Um bom exemplo é uma pesquisa publicada em 1999 pelo Banco Mundial, na qual eram analisados vários indicadores de performance judicial em diversos países<sup>5</sup>. O objetivo da pesquisa era avaliar os países em razão das reformas judiciais que estavam sendo empreendidas, bem como daquelas que estavam sendo projetadas. Essa pesquisa foi realizada com base em estudos e diagnósticos anteriores, que foram realizados pelo mesmo Banco Mundial<sup>6</sup>. Ao voltar, portanto, para os anos 90 do século passado, tem-se um claro de que o sistema jurídico e o Poder Judiciário eram vistos – ao redor do mundo – como elementos cruciais.

A questão primeira, contudo, está relacionada com a existência de um sistema jurídico, no sentido clássico da palavra, ou seja, normas jurídicas organizadas e claras para permitir a realização de práticas sociais e econômicas com o máximo de segurança jurídica. Não somente empresas e investidores teriam interesse na existência de normas jurídicas confiáveis. As próprias sociedades nacionais também demandavam a existência – ou melhoria – de um Estado de Direito. Os países do Leste Europeu haviam sido libertos recentemente de processos ditatoriais, com o colapso da União Soviética, e precisavam reorganizar os seus sistemas jurídicos nacionais em bases liberais. Em nosso caso, na América Latina, vários países estavam caminhando para uma redemocratização e, assim, precisavam melhorar os seus sistemas judiciários. É a partir dessa compreensão que se pode

---

<sup>5</sup> DAKOLIAS, Maria. **Court performance around the world: a comparative perspective**. Washington, DC: World Bank, 1999 (World Bank technical papers, 430).

<sup>6</sup> DAKOLIAS, Maria. **The judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform**. Washington, DC: World Bank, 1996 (World Bank technical papers, 319).

observar, ao redor do mundo, um processo global de reforma jurídica e do Poder Judiciário.

É evidente que a reforma do sistema jurídico estava relacionada com a própria reforma do Estado. Em sentido mais amplo, o sistema jurídico é uma peça angular do Estado. No caso do Brasil, esse processo de reforma do direito pode ser visto – hoje – como uma marcha pela reformulação de várias áreas. Assim como a codificação havia sido um processo necessário e importante na modernização dos países no século XIX<sup>7</sup>, a reforma do direito – e ainda é – relevante no século XX e XXI. No caso do Brasil, isso é evidenciado pela sanção e vigência de um novo Código Civil (2002), de um novo Código de Processo Civil (2015) e de uma reforma da antiga Lei de Introdução ao Código Civil, renomeada para Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (2018). Além dessas mudanças, ocorreram diversas alterações em outras leis e códigos em prol da atualização do direito brasileiro. Assim, o direito – e isso é muito perceptível nos países da tradução romano-germânica – não é modificado apenas para acolher novas áreas que necessitam de regulação jurídica. Ele é, também, modificado para atualizar o sistema jurídico em sintonia com o mundo.

A reformulação do ponto de vista estatutário, ou seja, a partir da aprovação pelo parlamento e da sanção pela presidência de novas normas jurídicas, é muito relevante. Contudo, a atualização do direito se dá, também, pelo seu uso social, bem como pela interpretação judicial. É evidente que os países de tradição romano-germânica têm sido influenciados pela lógica dos precedentes judiciais<sup>8</sup>. Essa incorporação de culturas jurídicas é um fenômeno que foi diagnosticado por Luiz Werneck

---

<sup>7</sup> NEVES, Marcelo. Ideias em outro lugar? Constituição liberal e codificação do direito privado na virada do século XIX para o século XX no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 5-27, 2015; VERONESE, Alexandre. Entre os dispositivos conceituais e a gramática: o direito e a política na formação do Código Civil de 1916. **Revista Escritos**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 297-338, 2012.

<sup>8</sup> CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. A crescente importância da jurisprudência em matéria eleitoral. In: Ítalo Fioravanti Sabo Mendes (org.). **O direito em precedentes judiciais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 205-220.

Vianna, ao indicar que os magistrados brasileiros estavam sintonizados com as transformações mundiais em marcha nas democracias ocidentais avançadas. A ressignificação de um conceito de direito que incorpora valores de justiça – denominada pelo autor citado como “positivação do direito natural” – em seu seio é uma clara evidência desse diálogo entre as culturas jurídicas ocidentais<sup>9</sup>.

Em suma, a atualização e a melhoria no direito objetivo são elementos claramente importantes para a configuração contemporânea do Estado de Direito. Não é, entretanto, a única providência necessária. Para que o sistema jurídico – entendido como o direito objetivo – possa ser eficaz, ele requer atenção gerencial para ser eficiente. O Estado de Direito, portanto, requer eficiência, como será descrito na próxima seção.

### 3. JUDICIÁRIO EFICIENTE E DIREITOS GARANTIDOS

Um dos problemas mais agudos no que se refere à expansão dos direitos está adstrito aos meios de garantia e de fruição. Esse problema pode ser visualizado nos conflitos que, por vezes, opõem o Poder Judiciário ao Poder Executivo. É certo que a função primeira do Poder Executivo está dirigida à gestão da máquina administrativa que, no caso do regime federativo do Brasil, envolve a entrega de diversos direitos aos cidadãos. Há dois exemplos que demonstram a necessidade de ação coordenada entre o Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. O primeiro exemplo é o Sistema Único de Saúde, que envolve ações diretas dos três níveis de administração. A União gerencia hospitais tanto quanto os Estados, o Distrito Federal e o município também o fazem. Ainda, a União supervisiona a oferta de serviços de saúde por particulares, bem como fiscaliza e regula os planos de saúde. No caso da oferta direta, existe uma partição de especialidades entre os vários entes federativos. Assim, além de complexo, o provimento do direito à saúde é cooperativo. Para que ele seja eficiente, faz-se necessária a colaboração entre os diversos níveis de administração, bem como uma clara atuação

---

<sup>9</sup> VIANNA, Luiz Werneck. Poder Judiciário, ‘positivação’ do direito natural e história. **Revista Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 263-282, 1996.

regulatória do sistema privado. O segundo exemplo é a educação. A União oferta serviços educacionais nos quatro níveis: educação fundamental, ensino médio, ensino superior e estudos de pós-graduação. Todavia, há Estados da Federação que assim também procedem. E existem municípios que são instituidores de entidades de educação superior ditas comunitárias, ou seja, que atuam na oferta do ensino superior. Além disso, existe uma ampla rede de entidades educacionais privadas, com ou sem fins lucrativos, que oferecem variados níveis de educação. Assim como na saúde, sobressairá nessa análise a necessidade de cooperação.

Para que possamos – do ponto de vista de um país tão grande e complexo como o Brasil – postular eficiência, é imperativo que haja cooperação. A boa cooperação otimiza recursos e facilita a circulação de informação entre os diferentes componentes do sistema em questão. Dessa forma, as experiências exitosas podem ser compartilhadas, assim como é possível que os bons padrões de gestão sejam melhorados e racionalizados. É claro que a complexidade continua a ser um traço marcante desses sistemas de oferta de serviços públicos. Esse elemento já havia sido indicado por Boaventura de Sousa Santos, ao estudar o Poder Judiciário português e definir que:

A emergência nesse período, sobretudo na área econômica, de uma legalidade negociada assente em normas programáticas, contratos-programa, cláusulas gerais e conceitos indeterminados, originou o surgimento de litígios altamente complexos, mobilizando conhecimentos técnicos sofisticados, tanto no domínio do direito, como no domínio da economia e da ciência e tecnologia<sup>10</sup>.

Contudo, é possível que a complexidade passe a ser um elemento inerente do sistema jurídico, sem se transformar em um obstáculo para o desenvolvimento, uma vez que existem meios gerenciais para lidar com ela. A construção do Conselho Nacional de Justiça foi – e tem sido – um meio

---

<sup>10</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 5-27, 2015.

para lidar com essa complexidade, no caso brasileiro. O Conselho veio exatamente para produzir um órgão nacional de controle administrativo, supervisão e planejamento judiciário<sup>11</sup>. A peculiaridade do Poder Judiciário do Brasil é a existência de vários ramos especializados de justiça, que são órgãos da União, em paralelo com vários judiciários estaduais. A tendência histórica foi a construção de sistemas judiciários estaduais que continham muitas peculiaridades e que não estavam integrados. O Conselho Nacional de Justiça veio a se consolidar como um ponto de encontro entre os vários sistemas estaduais e os vários sistemas federais.

#### 4. EM PROL DE ACLARAR A FUNÇÃO CONSTITUTIVA DE DIREITOS DA CONSTITUIÇÃO

A teoria dos sistemas possui Niklas Luhmann como uma incontornável referência em relação à compreensão teórica do direito moderno<sup>12</sup>. Esse autor pode ser considerado como um continuador distante de uma evolução da sociologia do direito iniciada por Max Weber. A obra de Niklas Luhmann foi influenciada, como toda a sociologia do Século XX, por Talcott Parsons, o qual, por conseguinte, apesar de ser norte-americano, realizou seus estudos de doutoramento na Universidade de Heidelberg, na Alemanha. A Universidade de Heidelberg foi a instituição germânica na qual Max Weber lecionou por décadas. Naquela instituição, as obras dele figuravam como referências obrigatórias para os estudantes das áreas de humanidades. A teoria de Niklas Luhmann possui uma singularidade analítica, que é o seu rigor conceitual, tendo influenciado diversos pensadores contemporâneos da área de direito. Entre esses, vale

---

<sup>11</sup> AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. O CNJ e o planejamento do Judiciário. In: MENDES, Gilmar Ferreira (coord.); SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coord.); MARRAFON, Marco Aurélio (coord.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016, p. 295-316; AMORIM, José Roberto Neves. O papel do CNJ na gestão dos interesses do Judiciário. In: LEWANDOWSKI, Ricardo (org.); NALINI, José Renato. **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 107-114.

<sup>12</sup> RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **A sociologia de Niklas Luhmann**. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

destacar um trabalho recente de Gunther Teubner, por meio do qual o autor busca compreender o tema da emergência do constitucionalismo global.

Ao utilizar a teoria dos sistemas, os teóricos buscam isolar trechos das sociedades modernas para poder fundamentar os empreendimentos analíticos. Assim, é localizada a crescente especialização dos subsistemas sociais, bem como as interações que existem entre eles, seja pela identificação de estruturas, seja pela definição de funções. Assim é que Gunther Teubner descreve o aparecimento de funções constitutivas nos sistemas constitucionais. Ela é a função por meio da qual os sistemas constitucionais servem como base para a estruturação de si mesmas e do próprio sistema jurídico. Elas servem, também, como elemento para influência em outros sistemas sociais. Podemos identificar que as constituições modernas – e a sua interpretação, também, por óbvio – têm a tendência de definir direitos subjetivos aos cidadãos, identificados esses como a base das interações sociais, em sintonia com uma escala global de fixação. Vale conferir a definição do autor que evidencia a relação de marcos locais – nacionais, por exemplo – e uma emergente constituição global:

As outras constituições setoriais – a constituição da economia, ciência, mídia e sistema de saúde – realizam a função constitutiva paralela, designadamente, de assegurar a autonomia do seu meio específico, contemporaneamente, em escala global. Cada constituição parcial faz uso de regras constitutivas para regular a abstração de meios comunicacionais homogêneos – poder, dinheiro, direito, conhecimento – como um construtor social inserido num sistema funcional globalmente constituído<sup>13</sup>.

O ponto de vista do autor pode, inclusive, ser ampliado para identificar a formação de uma base jurídica mais ampla de direitos subjetivos. Tais direitos subjetivos não são previstos, necessariamente, na obra constitucional primária. Ao contrário, eles decorrem da evolução

---

<sup>13</sup> TEUBNER, Gunther. **Constitutional fragments: societal constitutionalism and globalization**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 75-76.

constitucional que acompanha a história dos vários países. Se dirigirmos o nosso olhar aos Estados Unidos da América, veremos que a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787-1788 foi precedida pela Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, por meio da qual foram reconhecidos diversos direitos civis e políticos. Em 1791, houve, ainda, a ratificação das dez emendas à Constituição original, que é denominada de Carta de Direitos dos Estados Unidos. O direito à liberdade de expressão e de imprensa, por exemplo, decorre da Primeira Emenda. O direito ao devido processo legal foi fixado pela Quarta Emenda. O processo de evolução constitucional, nos Estados Unidos da América, contudo, não foi interrompido pela produção de textos pelo Congresso. Ao contrário, a interpretação de casos da Suprema Corte dos Estados Unidos da América é um processo histórico de construção e refinamento dos direitos subjetivos originalmente previstos na aurora daquela república.

Podemos indicar que as obras legislativas do Congresso e a sua apreciação por parte dos tribunais, com destaque para a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, é responsável pela constituição – no sentido funcional de Gunther Teubner – de novos direitos. Vale exemplificar esse processo de atualização, ou seja, de exercício da função constitutiva. A Constituição daquela nação possui um evidente caráter liberal e prescreve direitos que são somente oponíveis ao Estado. Assim, as liberdades e garantias dos cidadãos são barreiras contra a intervenção arbitrária do poder estatal. Não obstante isso, cabe entender que o poder privado, ao longo do século XIX, posteriormente ao fim da Guerra Civil Americana em 1865, cresceu enormemente. Houve, portanto, necessidade de controlar as empresas privadas e a primeira agência reguladora independente data do final do Século XIX: a “Interstate Commerce Commission” (Comissão Interestadual de Comércio). Esse crescimento da ação estatal, contudo, nunca foi considerado ilegítimo pela Suprema Corte, mesmo sob a luz da Constituição liberal original. Assim, é possível indicar que vários direitos subjetivos foram sendo inseridos na legislação federal dos Estados Unidos da América em um processo histórico que conjugou ações do Congresso e dos tribunais. O sentido, portanto, de uma constituição constitutiva é inferido dessa atuação permissiva à expansão dos direitos dos cidadãos

naquele país, bem como pela previsão de aparatos estatais e sociais para concretizá-los. A Constituição passa a ser a base na qual estão imersos todos os órgãos estatais, sejam eles de oferta de serviços públicos, sejam eles atribuídos de função de controle, como é o caso das agências reguladoras independentes.

Esse conceito de imersão de uma constituição constitutiva pode ser bem-visto em órgãos de planejamento e controle. Um bom exemplo da imersão constitucional do Conselho Nacional de Justiça é o debate acerca da possibilidade, ou não, de um órgão de controle administrativo realizar a apreciação da constitucionalidade de leis para fundamentar suas decisões. O caso concreto da Petição n. 4.656/PB (Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado da Paraíba v. Conselho Nacional de Justiça) aclara a questão. Nesse caso, o Conselho havia determinado a exoneração de diversos servidores do judiciário, porquanto considerou que os atos administrativos de nomeação estavam amparados em legislação local que violaria frontalmente a Constituição Federal no que tange aos princípios da obrigatoriedade de prévio concurso público para o provimento de cargos, empregos e funções. O sindicato ajuizou a petição e demandou a anulação da decisão do Conselho Nacional de Justiça porquanto o CNJ não poderia, segundo o sindicato, realizar o controle de constitucionalidade de leis estaduais. O Pleno do Supremo Tribunal Federal confirmou que o Conselho Nacional de Justiça poderia apreciar a constitucionalidade dos atos dos órgãos controlados, uma vez que:

(...) insere-se entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei aproveitada como base de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresse e formal tomado pela maioria absoluta dos membros do Conselho<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> BRASIL: Supremo Tribunal Federal. Petição n. 4.656 (Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado da Paraíba v. Conselho Nacional de Justiça), Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgado em 19 dez. 2016, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 4 dez. 2017.

Como bem explica Georges Abboud, o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal é plenamente coerente com a institucionalização de um Estado Constitucional. Isso ocorre porque os atos administrativos são proferidos com base em uma derivação encadeada de fundamentos de ordem legal e constitucional. Em sistemas constitucionais recentes, não é possível separar os atos da Administração Pública do controle constitucional, tampouco é razoável deixar de apreciar a constitucionalidade de leis quando da produção de atos administrativos. O autor explica que o agir administrativo está vinculado aos termos da Constituição por dois eixos: a competência para produção; e a sua materialidade com base nos critérios constitucionais. Por fim, o autor explica que outros países estão alinhados nessa perspectiva e que a aferição da constitucionalidade do agir administrativo é um imperativo à própria Administração Pública<sup>15</sup>. É claro que a questão não é incontroversa. É forte o entendimento de que a própria Constituição Federal restringe o controle difuso de constitucionalidade aos órgãos judiciais e que a sua extensão aos demais órgãos da Administração Pública – mesmo que de controle do Poder Judiciário – seria indevida<sup>16</sup>. Em caminho intermediário, Rafael de Lazari considera que o controle de constitucionalidade não pode ocorrer; porém, a fiscalização realizada pelo Conselho Nacional de Justiça pode apreciar a legalidade dos atos administrativos e, assim, considerar a força normativa da Constituição<sup>17</sup>.

Contudo, o objetivo do exemplo, no presente artigo, não está cingido à imersão na controvérsia específica. Ele serve ao propósito de demonstrar que existe uma função constitutiva da Constituição Federal de 1988 que irradia o seu poder ao conjunto normativo e amplo do sistema jurídico. Dessa forma, tal poder constitucional se espalha para as práticas e para ações sociais nos órgãos que perfazem o Poder Judiciário, sem

---

<sup>15</sup> ABBoud, Georges. Controle de constitucionalidade pelo CNJ: o correto novo entendimento do STF, **Revista dos Tribunais**, n. 990, p. 55-65, abr. 2018.

<sup>16</sup> DE MORAES, Alexandre. Vedação ao controle de constitucionalidade na via administrativa, **Revista dos Tribunais**, n. 951, p. 141-151, jan. 2015.

<sup>17</sup> DE LAZARI, Rafael. **Conselho Nacional de Justiça: dimensões operacionais e controvérsias**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 248.

distinções. O Conselho Nacional de Justiça realiza ações próprias, ao passo que também exerce controle sobre as ações dos demais órgãos do Poder Judiciário, com exceção do Supremo Tribunal Federal. Segundo Richard Pae Kim, é possível visualizar a oferta de direitos fundamentais em ações próprias do Conselho Nacional de Justiça<sup>18</sup>. O autor listou dezesseis ações e programas, que vão desde o mutirão carcerário até a recomendação para aplicação de condições especiais para a tomada de depoimentos de crianças e adolescentes, vítimas ou testemunhas de crimes. Pela concatenação de direitos fundamentais, pode-se identificar, ainda, a produção de direitos subjetivos em linha com o que preveem os tratados internacionais de direitos humanos, bem como as mais avançadas cartas constitucionais do mundo em matéria de proteção jurídica.

Essa concepção de direito é convergente com o que Ulrich Beck denominou de um regime cosmopolita, que possui supedâneo em uma nova construção teórica para o direito em tempos de globalização. O autor explica que existem três fontes jurídicas para a formação de uma soberania cosmopolita, que é “a possibilidade de se estabelecer um conjunto de direitos que são, ao mesmo tempo, transnacionais e válidos para cada fator social possível, incluindo os indivíduos”<sup>19</sup> (p. 304). Essas três fontes seriam: o direito racional, o positivismo jurídico e o pragmatismo. O primeiro é uma derivação do ideal de Immanuel Kant, que visualizava a racionalização das prescrições jurídicas em normas jurídicas autoevidentes. A autoevidência seria crucial para determinar a incorporação, por todos, das prescrições jurídicas, tornando-as passíveis de universalização. A segunda fonte – positivismo jurídico – se torna cada vez mais válida ao passo que se torna mais efetiva do ponto de vista empírico. A sua justificação deriva da legitimidade continuada. Por fim, a terceira fonte seria o pragmatismo jurídico, por meio do qual as formas jurídicas são adaptadas em nível global,

---

<sup>18</sup> KIM, Richard Pae. O Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais. In: LEWANDOWSKI, Ricardo (org.); NALINI, José Renato. **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 115-135.

<sup>19</sup> BECK, Ulrich. **Power in the global age: a new political economy**. London: Polity Press, 2005, p. 304.

nacional e local, de modo a resolver problemas objetivos e concretos. As três fontes jurídicas, segundo Ulrich Beck, se complementam, uma vez que demandam fundamentação ética e empírica. Assim, apesar das três fontes parecerem antagônicas, ao contrário, elas se reforçam mutuamente.

Um constitucionalismo constitutivo de caráter transnacional não pode pretender ser desvinculado do seu manancial local. O potencial paradoxo seria evidente: quanto mais universal, mais respeitoso com a peculiaridade local. Quanto mais cosmopolita, mais tolerante com a diferença e com a pluralidade de formas de existir e de viver. Ele possui um traço de radicalidade liberal e uma agenda programática de desenvolvimento social e econômico, também. A sua racionalidade é exatamente baseada na sintetização e na agregação das diferenças em pontos comuns e universais. Para concluir esse artigo, serão traçados elementos que demonstram como um órgão como o Conselho Nacional de Justiça possui potencial criativo para auxiliar o sistema judiciário brasileiro a se tornar um impulsor do desenvolvimento.

## 5. CONCLUSÃO

Existem autores que dividem a história da relação entre os poderes governamentais com uma dinâmica na qual haveria a prevalência, em cada período, de um dos pilares das repúblicas ocidentais<sup>20</sup>. Assim, nos primórdios da modernidade, o poder prevalente teria sido exercido pelo Poder Legislativo. Os exemplos históricos são muitos. No caso da Revolução Francesa, foi a Assembleia Nacional Constituinte que redigiu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. Esse documento ainda hoje faz parte do conjunto de normas constitucionais daquele país. Assim, a Declaração era um documento legislativo, construído por um órgão de representação da população. O documento francês teve inspiração na Declaração dos Direitos da Virgínia, de 1776, aprovada por uma convenção, durante os eventos da Revolução Americana. Bem antes,

---

<sup>20</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 30, p. 29-62, 1996.

a Revolução Inglesa já havia produzido a luta entre o poder régio e o poder representativo. A Revolução Inglesa é o termo que marca um período longo de conflitos na Inglaterra entre os anos 1640 até 1660. Ocorreram, nesse momento histórico, duas guerras civis, que colocaram o Rei Carlos I em luta contra o Parlamento. O Parlamento acaba por organizar um exército, dirigido por Oliver Cromwell. A fase mais aguda se encerrou com a condenação do Rei perante o Parlamento. Quase que a Inglaterra passa a ser regida como uma república. Contudo, com a coroação de Carlos II, filho do rei decapitado, a Inglaterra se mantém como uma monarquia. A Revolução Inglesa – ou Guerra Civil Inglesa – foi crucial para afirmar a importância do Parlamento no início da modernidade.

Mesmo após esses primórdios, os parlamentos mantêm uma relevância central até a emergência da necessidade de expansão do Estado Administrativo. No final do século XIX, por exemplo, os Estados Unidos da América viviam o período denominado como “Gilded Age” (era dourada). A Guerra da Secessão havia terminado e o período após 1865 era marcado pela reconstrução do país. Houve acelerado crescimento, combinado com uma enorme expansão industrial e territorial. Ao tempo em que houve um sensível aumento de riqueza, também houve uma perceptível concentração dela na mão dos grupos industriais emergentes. A concentração de poder econômico em algumas empresas e grupos precisava ser controlada em prol da afirmação da liberdade. Um exemplo claro é a construção de sistemas administrativos para regulação da economia, como a Comissão Interestadual de Comércio, em 1887, bem como a aprovação do *Sherman Antitrust Act*, em 1890, lei federal que proíba os monopólios e os cartéis. Esse final do Século XIX evidencia a ascensão do Poder Executivo como o pilar central da política e da organização social no ocidente. As suas funções somente se expandem ao longo do Século XX. Não obstante isso, no final do Século XX, o Poder Judiciário se afirma como um ponto muito importante na equação dos direitos. Todavia, para que os direitos dos cidadãos sejam protegidos, há que existir controle e proteção do Poder Judiciário. Esse controle é que garantirá a publicidade e, principalmente, a eficiência. Como indica Guilherme Calmon Nogueira da Gama:

O Conselho Nacional de Justiça, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45/2004, não apenas se consolidou de forma

rápida dentro do Poder Judiciário e da sociedade brasileira, como efetivamente se transformou em uma espécie de “sentinela do Poder Judiciário” e da magistratura (...). O incremento da atuação do magistrado no mundo contemporâneo deve ser vinculado à sua responsabilidade quanto ao dever de prestar contas – espécie de *accountability* – e à possibilidade de ele ser sancionado para os casos de abuso ou de negligência (...). O ideal é justamente alcançar o equilíbrio entre a independência jurídica do magistrado, a responsabilidade do controle social e a responsabilidade-sanção dos juízes que atuam com abuso ou negligência<sup>21</sup>.

Os trinta anos da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988, evidenciam que a nossa obra constitucional continua em marcha. Os meios de expansão dos direitos dos cidadãos, cada vez mais, exigem um Poder Judiciário eficiente e claro. Para garantir o direito à eficiência do Poder Judiciário e, assim, concretizar os demais direitos previstos na Carta de 1988 e nas leis do Brasil, o Conselho Nacional de Justiça está atento e atuante. É preciso conhecer o passado, para bem viver o presente e planejar o futuro!

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges. Controle de constitucionalidade pelo CNJ: o correto novo entendimento do STF, **Revista dos Tribunais**, n. 990, p. 55-65, abr. 2018.

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. O CNJ e o planejamento do Judiciário. In: MENDES, Gilmar Ferreira (coord.); SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coord.); MARRAFON, Marco Aurélio (coord.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016, p. 295-316.

AMORIM, José Roberto Neves. O papel do CNJ na gestão dos interesses do Judiciário. In: LEWANDOWSKI, Ricardo (org.); NALINI, José

---

<sup>21</sup> NOGUEIRA DA GAMA, Guilherme Calmon. Novo Código de Processo Civil e atuação do Conselho Nacional de Justiça. In: RODRIGUES, Geisa de Assis (org.); ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Reflexões sobre o novo Código de Processo Civil**, v. 2. Brasília: ESMPU, 2016, p. 55-56.

Renato. **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 107-114.

BECK, Ulrich. **Power in the global age: a new political economy**. London: Polity Press, 2005.

BRASIL: Supremo Tribunal Federal. Petição n. 4.656 (Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado da Paraíba v. Conselho Nacional de Justiça), Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgado em 19 dez. 2016, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 4 dez. 2017.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. A crescente importância da jurisprudência em matéria eleitoral. In: Ítalo Fioravanti Sabo Mendes (org.). **O direito em precedentes judiciais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 205-220.

DAKOLIAS, Maria. **Court performance around the world: a comparative perspective**. Washington, DC: World Bank, 1999 (World Bank technical papers, 430).

DAKOLIAS, Maria. **The judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform**. Washington, DC: World Bank, 1996 (World Bank technical papers, 319).

DE LAZARI, Rafael. **Conselho Nacional de Justiça: dimensões operacionais e controvérsias**. Curitiba: Juruá, 2017.

DE MORAES, Alexandre. Vedação ao controle de constitucionalidade na via administrativa, **Revista dos Tribunais**, n. 951, p. 141-151, jan. 2015.

KIM, Richard Pae. O Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais. In: LEWANDOWSKI, Ricardo (org.); NALINI, José Renato. **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 115-135.

NEVES, Marcelo. Ideias em outro lugar? Constituição liberal e codificação do direito privado na virada do século XIX para o século XX no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 5-27, 2015; VERONESE, Alexandre. Entre os dispositivos conceituais e a gramática: o direito e a política na formação do Código Civil de 1916. **Revista Escritos**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 297-338, 2012.

NOGUEIRA DA GAMA, Guilherme Calmon. Novo Código de Processo Civil e atuação do Conselho Nacional de Justiça. In: RODRIGUES, Geisa de Assis (org.); ANJOS FILHO, Robério Nunes. Reflexões sobre o novo Código de Processo Civil, v. 2. Brasília: ESMPU, 2016.

PESSANHA, Charles. A experiência dos conselhos de magistratura ibero-americanos: uma análise. In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 4-7 ago. 2014, **Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte: ABCP, 2014.

PIETER DE BRUYN JÚNIOR, Herbert Cornelio. A separação dos poderes e o Conselho Nacional de Justiça: uma análise da independência do judiciário em face do CNJ. **Direito Federal: revista da AJUFE**, ano 30, n. 96, p. 383-426, 2017.

RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **A sociologia de Niklas Luhmann**. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 5-27, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 30, p. 29-62, 1996.

TEUBNER, Gunther. **Constitutional fragments: societal constitutionalism and globalization**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

VERONESE, Alexandre; VAL, Eduardo Manuel. Notas comparativas acerca dos conselhos nacionais de justiça do Brasil e da Argentina. **Revista Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 7-21, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck. Poder Judiciário, 'positivação' do direito natural e história. **Revista Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 263-282, 1996.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**, v. 2. Brasília: Editora da UnB, 1999.