

ENGRENAGENS INTERNAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Internal gears of de Brazilian Judicial Council

José Vinicius da Costa Filho

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia, Cuiabá,
MT, Brasil.

Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia, Cuiabá,
MT, Brasil.

Marcos José Gonçalves

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia, Cuiabá,
MT, Brasil.

Informações do artigo

Recebido em 30/06/2022

Aceito em 01/07/2022



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado (modelo ABNT)

COSTA FILHO, José Vinicius da; FERREIRA, Thiago Augusto de Oliveira Marinho; GONÇALVES, Marcos José. ENGRENAGENS INTERNAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Direito, Processo e Cidadania*. Recife, v. 1, n. 1, p. 51-68, jan/abr, 2022.

Editor responsável

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto

Resumo

O presente artigo analisa o funcionamento interno dos órgãos que integram o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A pesquisa, de natureza qualitativa, é descritiva e se utiliza das ferramentas de revisão bibliográfica e análise documental para evidenciar relevantes engrenagens da instituição. Os resultados indicam: i) que existem alguns espaços de poder valorizados pelo regimento interno do CNJ ocupados por magistrados da cúpula judicial (Presidência, Corregedoria e Secretaria-Geral); ii) esses espaços valorizados possibilitam controle de determinados aspectos da agenda e na possibilidade de propor normas; iii) as competências/atribuições do plenário são permeadas por questões atinentes à Independência, Accountability e Gestão do Judiciário. Trata-se de esforço para contribuir com a agenda de estudos sobre o conselho judicial brasileiro, particularmente por explorar um prisma ainda pouco debatido pelos pesquisadores da área

Palavras-Chave: CNJ. Desenho Institucional. Regimento Interno.

Abstract

This article analyzes the internal functioning of the organs that make up the Brazilian Judicial Council. The research, of a qualitative nature, is descriptive and uses the tools of bibliographic review and document analysis to highlight relevant mechanisms of the institution. The results indicate: i) that there are some spaces of power valued by the CNJ's internal regulations, occupied by magistrates from the judicial leadership (Presidency, Internal Affairs and General Secretariat); ii) these valued spaces make it possible to control certain aspects of the agenda and the possibility of proposing norms; iii) the competences/attributions of the plenary are permeated by issues related to Independence, Accountability and Management of the Judiciary. It is an effort to contribute to the agenda of studies on the Brazilian judicial council, particularly by exploring a prism still little debated by researchers in the area.

Keywords: CNJ. Institutional design. Internal rules

1 INTRODUÇÃO

As democracias contemporâneas se institucionalizam pautadas na descentralização dos recursos do poder, que ocorre comumente mediante uma relação de interpenetração responsiva entre os atores, portanto, a divisão do poder é premissa para o controle democrático. Nessa perspectiva, de constrangimento e equilíbrio, cria-se no Brasil o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Emenda Constitucional (E.C) nº 45/2004. Por

se constituir em uma jovem engrenagem na maquinaria institucional brasileira, emergem, nos últimos anos, pesquisas que a têm como objeto de estudo.

Contribuindo com a agenda de estudos dessa área, busca-se analisar, por meio do presente artigo, o funcionamento interno dos órgãos que integram o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Com efeito, aspectos específicos da maquinaria interna do CNJ serão colocados em evidência.

O presente estudo, de natureza qualitativa, é descritivo e se utiliza das ferramentas de revisão bibliográfica e de análise documental para atender ao objetivo proposto. Em particular, o desenho de pesquisa busca descrever um fenômeno ainda pouco explorado atinentes às engrenagens internas do CNJ. Para tal desiderato, agregam-se as duas ferramentas metodológicas indicadas acima para: estruturar os marcos teóricos da instituição (por meio da revisão bibliográfica) e revelar os dados de interesse para consubstanciar o esforço realizado (por meio da análise documental).

Justifica-se a pesquisa por três aspectos. O primeiro é empírico, o estudo dos órgãos internos que compõem o CNJ possibilita um melhor entendimento dessa jovem agência de controle. O segundo é teórico, a pesquisa reforça a agenda que trata do conselho judicial brasileiro (SADEK, 2010; FRAGALE FILHO, 2011; FRAGALE FILHO 2013 COSTA FILHO; CARVALHO, 2016; TOMIO; ROBL, 2013; COSTA FILHO, 2019) contribuindo com uma nova perspectiva. O terceiro é metodológico, o desenho de pesquisa é o que atende de forma mais ajustada o objetivo proposto.

O artigo divide-se em três seções, além desta introdução. A segunda seção trata do CNJ, expondo sucintamente seu processo de criação e sua identidade. A terceira seção coloca em evidência aspectos do desenho regimental interno da casa. Por fim, a última seção sumariza as considerações finais do artigo.

2 CNJ: O CONSELHO JUDICIAL BRASILEIRO

O modelo de administração do Judiciário, originário da Europa, denominado “Conselho Judicial” (BOBEK; KOSAR, 2013) foi amplamente incentivado por organismos internacionais com o propósito de garantir a independência judicial, o apoio à *accountability* e a eficiência da administração dos tribunais nas regiões que passam por transições

democráticas (HAMMERGREN, 2002; GAROUPA; GINSBURG, 2009ab; CARVALHO; LEITÃO, 2013).

O Conselho Judicial pode ser considerado um órgão intermediário que funciona como amortecedor entre o agente (Judiciário) e o principal (Sociedade), análogo a agências reguladoras (na teoria regulatória) ou ainda a um conselho diretor (na teoria corporativa), tornando-se, para tanto, um administrador-intermediário, cujo papel é tanto de exercer a supervisão especializada quanto de filtrar influências políticas (GAROUPA E GINSBURG, 2007, tradução nossa).

O florescimento dos conselhos está ligado ao processo de independência do Poder Judiciário na Europa Continental no período pós II Guerra Mundial e visava blindar o Judiciário de interferências de outros poderes (CARVALHO; LEITÃO, 2013). Na América Latina, esse processo seguiu as influências do modelo de tendência europeia. Contudo, buscava responder demandas próprias da região originadas da evolução da trajetória somada ao contexto de cada país, em que os conselhos judiciais são instalados resultando em um desenho reformista muito diferente do originalmente idealizado no velho mundo. Nessa nova etapa de implementação dos conselhos foi ampliado o leque de promessas a serem cumpridas por essas instituições (COSTA FILHO, 2019).

Os três vetores abaixo agregam as principais demandas que os conselhos judiciais intentavam remediar na região latina.

Quadro 01: Vetores das demandas motivadoras para criação dos Conselhos Latinos

Vetores	Causas agregadas
Independência Judicial	Independência judicial externa, independência judicial interna
<i>Accountability</i> do Judiciário	<i>Accountability</i> decisório, <i>accountability</i> comportamental, <i>accountability</i> institucional, <i>accountability</i> judicial legal
Gestão judicial	Gestão administrativa/financeira/contábil, transparência, nomeação dos membros do judiciário, acompanhamento da carreira dos juízes, qualidade do serviço jurisdicional.

Fonte: Costa Filho e Carvalho (2016).

Segundo Costa Filho (2019), os vetores descritos acima são definidos da seguinte maneira: i) Independência Judicial – se divide em dois, no caso, a Independência externa que pode ser entendida como a independência de juízes de cortes superiores frente a outros ramos do governo, e a Independência interna, que pode ser entendida como a independência dos juízes de instâncias inferiores de seus superiores hierárquicos; ii) Accountability do Judiciário – seria a preocupação com controles, supervisão, monitoramento e constrangimentos institucionais no exercício de poder, a divisão constante no Quadro 01 (*Accountability* decisório, *accountability* comportamental, *accountability* institucional, *accountability* judicial legal)¹ foi inspirada na pesquisa de Tomio e Robl Filho (2013); iii) Gestão Judicial – revela aderência com a teoria *principal-agent* (GAROUPA; GINSBURG, 2007, 2009ab) e traduz demandas salientes do Judiciário que os conselhos buscavam atender na América Latina, no caso, gestão administrativa/financeira/contábil, transparência, nomeação dos membros do judiciário, acompanhamento da carreira dos juízes, qualidade do serviço jurisdicional².

Nessa perspectiva, o primeiro conselho latino foi estruturado na Venezuela em 1961, já no Brasil a consolidação do CNJ ocorreu somente após quinze anos da redemocratização do país, mediante a Emenda Constitucional (EC) nº 45, em 31/12/2004, sendo instalado em 14/06/2005, com sede em Brasília/DF e atuação em todo o território nacional.

O contexto de criação da agência intermediária do Judiciário brasileiro, somado à trajetória hermética do citado Poder, contribui para moldar um órgão com desenho institucional próprio, ainda refém da magistratura em termos de ocupação de espaços valorizados na instituição, consoante poderá ser observado adiante.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) simbolizou um processo de redemocratização, instituindo na sociedade a reestruturação das relações sociais, institucionais, políticas e jurídicas, além de reformular o papel do Estado.

¹ Tomio e Robl Filho (2013, p. 30): (i) "*accountability* judicial 'decisório'", que significa a possibilidade de requerer informações e justificações dos magistrados pelas decisões judiciais, além de aplicar uma sanção por essas decisões; (ii) "*accountability* judicial comportamental", que significa receber informações e justificações sobre o comportamento dos magistrados (honestidade, integridade, produtividade, entre outros), também sendo autorizada a atribuição de sanção; (iii) "*accountability* judicial institucional", que diz respeito às informações e às justificações sobre ações institucionais não jurisdicionais (administração, orçamento e relações com outros poderes), assim como a sanção pela realização de processos institucionais inadequados; (iv) "*accountability* judicial legal" significa o fornecimento de informações e justificações sob o cumprimento da lei, além da sanção no caso de sua violação

² As pesquisas de Costa Filho e Carvalho (2016) juntamente com a de Costa Filho (2019) estabelecem e dialogam acerca desses três vetores que impulsionaram a criação dos conselhos judiciais na América Latina.

Conforme explica Sadek (2004a), a nova ordem auxiliou e impôs a participação do Judiciário na arena política, definindo-o como uma instituição superior de resolução de conflitos entre os poderes da República. Portanto, essa nova ordem transferiu ao Judiciário poderes em demasia, transformando os magistrados em atores políticos empoderados. Devido ao aumento do campo de atuação do sistema judicial originado por esse novo papel político mais protuberante na democracia brasileira, os anos que se sucedem a CF/88 acabam por expor fraturas organizacionais, ideológicas e materiais do Poder em questão.

Na face de prestadora e administradora de justiça, o descontentamento com o Judiciário remonta às primeiras Cortes (do período colonial), devido a inoperância e o distanciamento de um modelo de justiça minimamente satisfatório (SADEK, 2004b), fator inibidor da realização da cidadania. Se um sistema de justiça é incapaz de produzir assistência jurídica e diligenciar igualmente, resta a obrigação de encarar questões delicadas e problemáticas que envolvem democracia e direitos (COSTA FILHO, 2019).

Na face do Poder, a crise do judiciário amadurece desde a CF/88 até encontrar seu ápice no governo Lula. Nas palavras de Sadek (2004a, p. 50), "O embate entre o Executivo e o Judiciário iniciou em abril de 2003, quando o presidente defendeu o controle externo do Judiciário e a abertura de sua 'caixa-preta' (sic)". As críticas eram compartilhadas por membros do Legislativo (SADEK, 2004a). Logo, o desequilíbrio de poder acaba incomodando os demais poderes da República (Legislativo e Executivo) que convergem para limitar o Judiciário.

Nesse momento, o Judiciário enfrenta uma exacerbada tensão contra si, na medida em que os outros Poderes, ramos do governo e parte da sociedade se unificam para combater a ascensão política, principalmente dos magistrados, bem como combater a ineficácia na prestação dos serviços jurisdicionais. Então, abre-se a janela de oportunidade para a Reforma do Judiciário.

Nesse momento, a criação de um conselho de controle do Judiciário se tornou pedra angular nas discussões legislativas e sociais, que culminaram na E.C. nº 45/2004. No entanto, todo esse processo para constituição da citada emenda esbarrou em um sistema judicial tradicionalmente corporativista e refratário a qualquer mudança que viesse a deslocar para longe de si qualquer porção de seu poder (SADEK, 2004; CARVALHO, 2006).

Nos debates que permearam a criação do CNJ existiam duas posições bem delimitadas: o topo da magistratura e outros atores do sistema judicial (como algumas

associações que representam esses profissionais) defendiam um conselho interno, mais corporativo, composto totalmente por juízes, o que os afastaria de maiores constrangimentos; ao passo que parcela substancial da sociedade, do sistema judicial e os demais poderes (Legislativo e Executivo) defendiam um controle externo, por entender a necessidade de maior democratização (pela efetivação de mecanismos de *checks and balances*), credibilidade e eficiência no papel de prestadora e administradora de justiça exercido pelo Judiciário (COSTA FILHO, 2019).

Resultado da dinâmica dessas duas forças, o CNJ foi criado com viés de controle interno para toda a estrutura do Judiciário e sua composição de quinze conselheiros é uma mescla entre membros internos do sistema judicial, representado por magistrados (de todas as instâncias e estrutura do Judiciário), totalizando 09 indivíduos; bem como de membros “externos” ao Judiciário (não magistrados), representado por profissionais pertencentes à estrutura essencial à justiça (como advogados, membros do Ministério Público e cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada³), totalizando 06 indivíduos.

A composição do conselho revela um domínio da magistratura, tendo em vista que 60% dos conselheiros são membros internos do citado Poder. Mas a influência do Judiciário na constituição do CNJ também pode ser vista na organização dos espaços valorizados de poder em seu interior. Pois, posições-chave foram reservadas aos magistrados, o que lhes garantiu certo domínio nessa agência de controle.

Assim, é possível notar que uma grande parte dos intentos desejados pela cúpula do Judiciário foram contempladas, em detrimento do atendimento de uma parte menor dos intentos desejados pelo Executivo, Legislativo, pela sociedade e parte dos atores que compõe o sistema judicial⁴. Cabe agora transbordar o foco do estudo para a engrenagem mais interna dessa agência intermediária, visando aprofundar na análise acerca do seu funcionamento.

3 ENGRENAGENS REGIMENTAIS DO CNJ: ASPECTOS INSTITUCIONAIS E DECISÓRIOS

³ Até a presente data todos os cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada nomeados para o CNJ são oriundos da advocacia.

⁴ A discussão sobre o tipo de controle, se interno ou externo, permaneceu até depois da criação desse conselho. O STF se pronunciou, em 2006, sobre o assunto na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 3.367-1, classificando o citado órgão como de controle interno do Judiciário.

O modelo de administração do Judiciário, originário da Europa, denominado “Conselho Judicial” (BOBEK; KOSAR, 2013) foi amplamente incentivado por organismos internacionais como proposta à garantia da independência judicial, apoio à *accountability* e eficiência da administração dos tribunais nas regiões que passam por transições democráticas (HAMMERGREN, 2002; GAROUPA; GINSBURG, 2009ab; CARVALHO; LEITÃO, 2013).

A presente seção converge os principais esforços do artigo em analisar o funcionamento do CNJ, a partir de elementos específicos de seu desenho regimental - no caso os órgãos que o integram. Por conseguinte, foca-se em colocar em evidência as regras internas de funcionamento que organizam os seus espaços valorizados, contribuindo para traduzir o redesenho que representou a inserção do CNJ no sistema democrático brasileiro.

Por meio da análise documental foi possível coletar e descrever os dados de interesse. Foram consultados principalmente a CF/88 e dois Regimentos Internos do CNJ. Outros documentos normativos subsidiários também ajudaram a consubstanciar os achados do estudo.

Com base nisso, inicia-se um diálogo acerca do funcionamento definido regimentalmente pelo CNJ. Sendo possível verificar que, durante todo esse período de existência do conselho, dois regimentos internos (RICNJ) foram instituídos: o primeiro, por meio da Resolução nº 02/2005, de 16/08/2005; e o segundo - e atual, por meio da Resolução nº 67/2009, de 03/03/2009 (que revogou a resolução anterior).

Nos termos do art. 1º da resolução vigente, nove órgãos integram a agência intermediária brasileira (no primeiro regimento existiam apenas os cinco primeiros órgãos), são eles: (i) o Plenário; (ii) a Presidência; (iii) a Corregedoria Nacional de Justiça; (iv) os Conselheiros; (v) as Comissões; (vi) a Secretaria-Geral; (vii) a Secretaria Especial de Programas, Pesquisa e Gestão Estratégica; (viii) o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF; e (ix) a Ouvidoria. Cada um deles será analisado adiante.

Primeiramente, despende-se especial atenção ao órgão máximo decisório do conselho, no caso o Plenário, na medida em que a suas competências/atribuições serão examinadas em conjunto com parte do fluxo processual de sua responsabilidade.

O plenário do CNJ é a arena superior de decisão, o órgão máximo da agência, devido a sua posição estratégica no arranjo de poder, sendo constituído por todos os conselheiros

nomeados. Esse órgão se caracteriza por ser um espaço que possui as linhas democrática e participativa, pois os quinze membros têm direito a voz e voto nos processos que tramitam pelo plenário. O Regimento Interno revela ainda que o plenário da casa representa o vértice deliberativo da instituição, caracterizado por ser uma arena em que os membros atuam de forma horizontal.

O art. 4º do RICNJ preceitua acerca da competência do plenário, cujo caput evidencia como o plenário atrai para si parte das competências institucionais do CNJ: “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura” (BRASIL, 2009, online). Espelha o que está disposto no § 4º, do art. 103-B, CF/88.

A mesma lógica acomete os incisos I, II, III, VII, VIII, XI e XII da art.4º do RICNJ, que são quase, respectivamente, reflexos dos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII do §4º, do art. 103-B da CF/88.

Para melhor ilustrar a competência do plenário herdada da CF/88, aproximam-se os incisos do art. 4º do RICNJ com a classificação proposta por Costa Filho e Carvalho (2016). Ressalta-se que os três vetores desenvolvidos pelos citados pesquisadores são valências presentes em todas as competências/atribuições previstas no aludido artigo, contudo, o esforço realizado no quadro abaixo busca demonstrar com quais vetores essas competências possuem mais aderência (e como isso ocorre).

Quadro 02: Classificação da Competência/Atribuição prevista no Art. 4º do RICNJ

Competência/atribuição do Plenário do CNJ – art. 4º da Resolução 67/2009/CNJ	Vetores propostos por Costa Filho e Carvalho (2016) para analisar o CNJ
Caput do art. 4º; II, XVII, VVIII, XIX, XX, XXIII, XXVI, XXIX, XXXIII, XXXV, IV, V, VII, IX, XV, VI, VIII, X, XXI, XXII, XXVII	Os vetores Independência do Judiciário, <i>Accountability</i> do Judiciário e Gestão Judicial são os que possuem relação saliente com as competências/atribuições descritas ao lado. Quando o CNJ tem a prerrogativa de requerer informações, justificações e sancionar membros do Judiciário, esse estabelece relações de <i>Accountability</i> no Poder em questão. Os incisos capitulados ao lado são próprios da Gestão Judicial de forma imediata ou mediata, pois tratam de ações que se ligam à Gestão administrativa/financeira/contábil, transparência, nomeação dos membros do judiciário, acompanhamento da carreira dos juízes, qualidade do serviço jurisdicional. Quando tais atribuições

	são reservadas a um órgão interno do Judiciário, a Independência do Poder consubstanciada.
I, XIII, XIV, XVI, XXIV, XXV, XXVIII, XXXI, XXXII, XXXVI,	Os vetores Independência do Judiciário e a Gestão Judicial são os que possuem relação mais saliente com as competências/atribuições descritas ao lado. Tais incisos se ligam, principalmente, às funções normativas e de planejamento. Logo, quando o CNJ assume o papel de gestor estratégico dos recursos administrativos, humanos, logísticos e financeiros do Judiciário, esse está garantindo a sua independência, por ser uma agência interna ao Poder. Além disso, quando o conselho uniformiza o planejamento para toda a estrutura de justiça, esse está praticando a gestão judicial pretendida quando da criação da citada agência.
III, XI, XII, XXX, XXXIV	Os vetores <i>Accountability</i> do Judiciário e a Gestão Judicial são os que possuem relação mais saliente com a competência/atribuição descritas ao lado. A possibilidade de apresentação de reclamações e pedidos de informações pelos cidadãos e o dever do magistrado prestar informações são características próprias de relações <i>accountable</i> . A gestão Judicial também é muito saliente nesse inciso, visto que uma agência própria do Judiciário está influenciando na qualidade do serviço jurisdicional com coleta de informação, sistematização de dados, apresentação de documentos e relatórios.

Fonte: Costa Filho (2022).

Demonstra-se acima, como as competências do plenário se aproximam das competências gerais de todo CNJ, inclusive, expondo repercussões nas competências e atribuições da entidade advindas das demandas motivadoras da criação dos conselhos na América Latina, que visam estabelecer e reforçar a Independência Judicial, *Accountability* do Judiciário e Gestão Judicial.

Ato contínuo, passa-se para a análise das sessões que ocorrem no plenário. Essas são públicas, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na CF/88 e de proteção do direito à intimidade (BRASIL, 2009, online). Além disso, poderão ser ordinárias, extraordinárias ou de planejamento (BRASIL, 2009, online). Nos dias atuais, realizam-se sessões presenciais e virtuais, essas últimas implantadas a partir de 2015, conforme inovação trazida pelo art. 118-

A do RICNJ. As sessões virtuais poderão ser realizadas semanalmente, sendo convocadas pelo Presidente, com, pelo menos, dois dias úteis de antecedência (BRASIL, 2009, online).

As classes de processos existentes no Conselho e analisadas pelo seu órgão superior são: Inspeção; Correição; Sindicância; Reclamação Disciplinar; Processo Administrativo Disciplinar; Representação por Excesso de Prazo; Avocação; Revisão Disciplinar; Consulta; Procedimento de Controle Administrativo; Pedido de Providências; Arguição de Suspeição e Impedimento; Acompanhamento de Cumprimento de Decisão; Comissão; Restauração de Autos; Reclamação para Garantia das Decisões; Ato Normativo; Nota Técnica; Termo de Compromisso; Convênios e Contratos; Parecer de Mérito sobre Anteprojeto de Lei. Essas classes estão dispostas no art. 43 do RICNJ e delineadas pelo mesmo regimento.

Nas sessões presenciais o Presidente do CNJ senta ao centro da mesa; logo à sua direita, tomam assento, pela ordem, o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da OAB; à sua esquerda, o Secretário-Geral (BRASIL, 2009, online).

De cada sessão plenária lavra-se uma ata sucinta, contendo: a data da reunião; os nomes do Presidente e dos demais Conselheiros presentes na instalação dos trabalhos⁵; assim como um resumo dos principais assuntos tratados e a relação e identificação dos processos apresentados em mesa. Em documento apartado consta a relação dos processos julgados, especificando se as votações foram por maioria ou por unanimidade e o número exato dos votos emitidos, bem como retrata a relação dos processos adiados e dos com pedido de vista (BRASIL, 2009, online).

Durante o julgamento, são assegurados direito à sustentação oral ao interessado ou ao seu advogado e, se for o caso, ao Presidente do Tribunal, pelo prazo de dez minutos. O Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da OAB possuem igual prazo ao dos interessados para as suas respectivas sustentações, como também pode haver a manifestação de presidente de associação nacional eventualmente presente (BRASIL, 2009, online). Observa-se alguma permeabilidade de organizações situadas fora do Poder Judiciário, o que pode trazer maior credibilidade institucional haja vista a possibilidade desses atores fiscalizarem a atuação do CNJ (SADEK, 2004ab, COSTA FILHO, 2019).

Nos debates, desde que autorizados pelo Presidente, cada conselheiro poderá falar tantas vezes quantas for do seu interesse sobre o assunto em discussão ou, em regime de

⁵ Além dos nomes do Procurador-Geral da República e do Presidente do Conselho Federal da OAB, quando presentes.

votação, para explicar a modificação do voto (BRASIL, 2009, online). O Plenário poderá converter o julgamento em diligência, quando necessária à decisão da causa (BRASIL, 2009, online). Na interação proporcionada pelo plenário é possível vislumbrar resquícios do defendido por parte da sociedade em termos controle mais horizontal (SADEK, 2004ab), pois, apesar da maior quantidade dos magistrados, os membros considerados internos e externos possuem certa igualdade de condições na atuação do plenário.

O julgamento é finalizado na mesma sessão, salvo se ocorrer pedido de vista (BRASIL, 2009, online). Caso algum dos conselheiros peça vista, deverá apresentá-lo, para prosseguimento da votação, na primeira sessão ordinária subsequente, com preferência na pauta, independentemente de nova publicação (BRASIL, 2009, online). Findado o debate oral, o Presidente coletará os votos, em primeiro lugar, do Relator e, a seguir, dos demais conselheiros, na ordem da precedência regimental. Encerrada a votação, o Presidente proclama a decisão (BRASIL, 2009, online).

A partir daqui analisa-se o segundo órgão do CNJ, qual seja: a Presidência. O art. 5º da RICNJ dispõe que “o Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 2009, online). A autoridade máxima do Judiciário também ocupa posição de autoridade máxima no conselho, revelando que a alta cúpula do Judiciário conseguiu movimentar melhores mecanismos de pressão para manter o principal espaço da agência que controla esse Poder, fato que corrobora com o debatido na pesquisa de Paiva (2012). Apesar de contrariar a ideia de um controle mais externo, a Presidência concomitante do Supremo Tribunal Federal e do CNJ tem o potencial de reforçar o vetor Independência Judicial externa (COSTA FILHO; CARVALHO, 2016), na medida em que outros ramos do governo tendem a respeitar o líder do Poder Judiciário.

O terceiro órgão do CNJ é a Corregedoria Nacional de Justiça, cuja competência está, *a priori*, prevista no § 5º, do art. 103-B, da CF/88. É dirigido pelo Corregedor Nacional de Justiça, cuja função será exercida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que ficará excluído da distribuição de processos judiciais no âmbito do seu Tribunal. Possui Secretaria e Assessoria próprias e magistrados requisitados para auxiliá-lo. Observa-se, outro espaço de grande interesse sendo ocupado por membro da alta cúpula do Poder Judiciário, reforçando a impressão de que muitos intentos do sistema judicial foram atendidos no jogo de “estica e puxa” que representou a Reforma do Judiciário (PAIVA, 2012, COSTA FILHO, 2019).

As principais competências da Corregedoria Nacional de Justiça constam no art. 8º do RICNJ, dentre elas se destacam as de: receber as reclamações e denúncias; determinar o processamento das reclamações, arquivando-as quando o fato não constituir infração disciplinar; instaurar sindicância ou propor ao Plenário a instauração de processo administrativo disciplinar; promover ou determinar a realização de sindicâncias, inspeções e correições; requisitar das autoridades fiscais, monetárias e de outras autoridades competentes informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não; requisitar magistrados para auxílio ao CNJ, delegando-lhes atribuições; requisitar servidores do Poder Judiciário e convocar o auxílio de servidores do CNJ, para tarefa especial e prazo certo; expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, 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; solicitar a órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, ou a entidade pública, a cessão temporária por prazo certo, sem ônus para o CNJ, de servidor detentor de conhecimento técnico especializado; e outros (BRASIL, 2009, online).

A competência/atribuição da Corregedoria possui muita aderência com a valência de *Accountability* do Judiciário debatidos por Costa Filho e Carvalho (2016), posto que é próprio desse órgão atribuir sanção a casos de comportamentos irregulares, bem como receber informações e justificações sobre o comportamento dos magistrados (honestidade, integridade, produtividade, entre outros).

Os conselheiros, capitulados como quarto órgão do CNJ, são nomeados pelo Presidente da República, após arguição pública e depois de aprovada por maioria absoluta do Senado Federal. Cumprem um mandato de dois anos, admitida uma recondução. Caso o conselheiro cumpra dois mandatos, consecutivos ou não, esse não poderá voltar a integrar o Plenário. Ao conselheiro é vedado o exercício da advocacia perante o CNJ nos dois anos subsequentes ao término do mandato. São na quantidade de quinze indivíduos, nomeados seguindo o critério da CF/88. Maluf (2013, p. 53) explica que esses membros, durante o mandato, não podem exercer atividades incompatíveis com a função de Conselheiro.

Passa-se aqui a analisar o quinto órgão do CNJ, as comissões, que são permanentes ou temporárias. Essas poderão ser criadas pelo Plenário - compondo-se por, no mínimo, três Conselheiros - para o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas do interesse respectivo ou relacionadas às suas competências, conforme preceitua o art. 27 do

RICNJ. Quando for estritamente necessário, a comissão poderá solicitar ao Presidente do CNJ a contratação de assessorias e auditorias, bem como a celebração de convênios com universidades ou outras instituições (BRASIL, 2009, online). Neste caso, as atribuições são próprias do vetor Gestão Judicial descrito por Costa Filho e Carvalho (2016), pois essas comissões contribuem com as ações ligadas à gestão administrativa/financeira/contábil e à qualidade do serviço jurisdicional.

Por sua vez, a Secretaria-Geral do CNJ - o sexto órgão do conselho - assessora e fornece o apoio técnico e administrativo necessários à preparação e à execução de sua gestão administrativa junto ao Plenário, à Presidência, à Corregedoria Nacional de Justiça, aos Conselheiros e às Comissões. É designada pelo Presidente do conselho entre os juízes requisitados na forma do regimento, conforme disposto no RICNJ e Portaria nº. 09/2005/CNJ.

Esse órgão absorve certa centralidade na agenda do Conselho, possui zonas de contato com a tramitação dos processos e tem potencial para proposição de certas normas internas. Mais uma vez um espaço de grande peso é ocupado por magistrados, revelando que o Judiciário conseguiu, em alguma medida, manter pontos-chave desse ente sob sua tutela (COSTA FILHO, 2019). Conforme o Manual de organização do CNJ (2021), estão vinculados à Secretaria-Geral vários setores, dentre eles: o Gabinete, a Secretaria de Comunicação Social, a Secretaria de Cerimonial e Eventos, Departamento de Segurança institucional do Poder Judiciário, Secretaria Processual, Departamento de Acompanhamento Orçamentário, Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação. Percebe-se que o órgão possui profundo alinhamento com o vetor Gestão Judicial (COSTA FILHO; CARVALHO, 2016), contribuindo fortemente com a gestão do conselho e do próprio Judiciário.

O próximo órgão do conselho é a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP), cuja denominação foi alterada recentemente pela Emenda Regimental nº. 06/2021/CNJ. Essa é uma unidade subordinada à Presidência e dirigida pelo Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, designado pelo Presidente do CNJ entre os Juízes Auxiliares da Presidência (BRASIL, 2009, online). Segundo o Manual de organização do CNJ (2021), vincula-se a esse órgão o Gabinete do SEP, o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), o Departamento de Gestão Estratégica, e o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário. Em relação ao DPJ, esse foi normatizado pela Lei nº 11.364/2006 e desenvolve pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira, realizando análise e diagnóstico dos

problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário, fornecendo subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias. De maneira imediata, o vetor Gestão Judicial (COSTA FILHO; CARVALHO, 2016) é identificado neste órgão, pois essa Secretaria corrobora com a gestão administrativa/financeira/contábil, transparência e qualidade do serviço jurisdicional, por outro lado, de maneira mediata, o vetor *Accountability* judicial institucional (COSTA FILHO; CARVALHO, 2016) também emerge na delimitação desse órgão quando se tratam das informações e às justificações sobre ações institucionais não jurisdicionais que é de sua atribuição.

Na sequência, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), oitavo órgão integrante do CNJ. Foi criado pela Lei n. 12.106/2009 e se caracteriza por ser um órgão com a elevada função de acompanhamento e fiscalização do sistema carcerário e de execução de medidas socioeducativas no âmbito do Poder Judiciário (MALUF, 2013). Dois são os vetores propostos por Costa Filho e Carvalho (2016) que podem ser averiguados com mais saliência neste órgão: a da Gestão Judicial, quando o DMF realiza a gestão dos sistemas de sua responsabilidade de forma una, contribuindo com a transparência e qualidade do serviço jurisdicional; e a sua face fiscalizadora guarda alinhamento com o vetor *Accountability* do Judiciário.

Por fim, o último órgão capitulado no art. 1º do RICNJ, a Ouvidoria. Esse órgão é coordenado por um Conselheiro eleito pela maioria do Plenário. De acordo com a Resolução 103/2010 a Ouvidoria possui por missão servir de canal de comunicação direta entre o cidadão e o conselho, com vistas a orientar, transmitir informações e colaborar para o aprimoramento das atividades por ele desenvolvidas, bem como promover a articulação com as demais Ouvidorias para o eficaz atendimento das demandas acerca dos serviços prestados pelos órgãos do Poder Judiciário. Além disso, deve apresentar e dar publicidade aos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e providências adotadas e encaminhar ao Plenário o relatório trimestral das atividades que desenvolve (BRASIL, 2009, online). O acesso à Ouvidoria poderá ser realizado pessoalmente (na sede do CNJ), por carta, por ligação telefônica ou por meio de formulário eletrônico disponível na página do Conselho na internet (BRASIL, 2009, online). A ouvidoria é órgão que reafirma principalmente o papel da *Accountability* do Judiciário, conforme descrito no quadro 01, pois tem o poder de requerer informações e justificações dos magistrados e demais agentes judiciais.

De acordo com todos estes dados expostos, é possível obter uma visão panorâmica do funcionamento do CNJ, cujo Regimento Interno configura o ambiente que incentiva e constrange a atuação de vários agentes judiciais. Observa-se, também, que as representações da Presidência e da Corregedoria, e em menor grau da Secretaria-Geral, possuem posições privilegiadas no desenho institucional do conselho (apesar de pontual), ligadas ao controle de determinados aspectos da agenda e na possibilidade de propor normas. Por último, verifica-se como se delinea o processo decisório no plenário e como os vetores Independência, *Accountability* e Gestão - que representam as demandas comuns que o modelo dos conselhos buscavam resolver na região latina - também influenciaram o CNJ ao moldar suas competências/atribuições.

4 CONCLUSÕES

As engrenagens internas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emergiram como ponto de inflexão desta pesquisa. A inserção dessa agência de controle no sistema democrático brasileiro alterou a relação de poder do Judiciário para com os demais poderes e com a sociedade. Logo, após quase vinte anos de sua criação, faz-se necessário um aprofundamento de pesquisas acerca dessa instituição.

Nessa perspectiva, o presente estudo buscou analisar o funcionamento interno dos órgãos que integram o CNJ. Particularmente, a partir de seu Regimento Interno em vigor, o CNJ é colocado em evidência consubstanciado no diálogo teórico na área. O desenho qualitativo utilizou-se das ferramentas de revisão bibliográfica e análise documental para estruturar a descrição proposta.

O esforço realizado possibilitou identificar que: i) a cúpula da magistratura ocupa espaços valorizados do CNJ (Presidência, Corregedoria, Secretaria-Geral), o que pode representar rescaldos do corporativismo existente na dinâmica de criação da agência; ii) os espaços, descritos no item anterior, são valorizados pois possibilitam controle de determinados aspectos da agenda e na possibilidade de propor normas; iii) os vetores Independência, *Accountability* e Gestão, definidos por Costa Filho e Carvalho (2016), estão presentes nas competências/atribuições delineadas para os órgãos que integram o CNJ.

Respeitando as melhores práticas de pesquisas, apresentam-se eventuais fragilidades

identificadas neste estudo. Primeiro, a agenda da área está amadurecendo, logo, esta pesquisa ainda é uma contribuição muito pontual. Segundo, o estudo buscou dar maior centralidade aos órgãos que integram o CNJ, o que representa perdas analíticas pela falta de aprofundamento em outros aspectos do conselho. Terceiro, pelo fato de a proposta da pesquisa ser descritiva, as ferramentas metodológicas não são tão robustas.

A agenda futura transborda principalmente para pesquisas que possuam recortes que permitam maior permeabilidade teórica nos esforços realizados. Além disso, o estudo é relevante, pois coloca em destaque aspectos até pouco explorados sobre a instituição. Logo, este esforço pode contribuir com traduções mais ajustadas de vários fenômenos ligados ao controle do Judiciário.

REFERÊNCIAS

BOBEK, Michal; KOSAR, David. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. **Department of European Legal Studies Research Paper in Law**, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 02/2005**. Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 67/2009**. Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 103/2010**. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Brasília, 2010.

CARVALHO, Ernani. O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 170, p. 99-109. abr./jun. 2006.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba, v. 21, n. 45, Mar. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Organização**. 11º ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

COSTA FILHO, José Vinicius da; CARVALHO, Ernani. Controle democrático e independência do judiciário: os Conselhos Judiciais na América Latina. In: REBOUÇA, Gabriela M.; SOUZA JÚNIOR, José G.; CARVALHO, Ernani R. (org). **Experiências Compartilhadas de acesso à Justiça**: Reflexões teóricas e práticas. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2016.

COSTA FILHO, J.V. **Aos magistrados tudo?**: uma análise das decisões do Conselho Nacional de Justiça (2005-2015). Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

FRAGALE FILHO, R. O Conselho Nacional de Justiça e seus Possíveis Impactos Institucionais. **35º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 24-28 de outubro, 2011.

FRAGALE FILHO, R. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. **Dados**, Vol. 56, n.4. Rio de Janeiro. Out/dez 2013.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. The economics of Judicial Councils. **Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers, Berkley Program in Law and Economics, UC Berkeley**. 2007.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. **American Journal of Comparative Law**, vol. 57, pp. 201-232. 2009a.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. The Comparative Law and Economics of Judicial Councils. **Berkeley Journal of International Law (BJIL)**. U Illinois Law & Economics Research Paper No. LEO8-036. 2009b.

HAMMERGREN, L. Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. **Rule of Law Series**, Washington, n. 28, p. 1-44, jun. 2002.

MALUF, Paulo José Leonesi. **Conselho Nacional de Justiça**: análise de sua competência disciplinar. 2013. 184 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SADEK, M. T. Poder Judiciário: Perspectiva de reforma. **Opinião Pública**. v. X, nº1, p. 01-62. ISSN 0104-6276. mai., Campinas. 2004a.

SADEK, M. T. Judiciário: mudança e reforma. **Estudos Avançados**. v. 18, n. 51: p. 79-101. ISSN 0103-4014. ago. 2004b.

PAIVA, Grazielle Albuquerque Moura. **A reforma do judiciário no Brasil**: o processo político de tramitação da emenda 45. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, 2012.

SADEK, M. T. Poder Judiciário: Uma Nova Instituição. **Cadernos Adenauer**, n. 1, p. 13-21, 2010.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL, Ilton Norberto Filho. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 13-27, mar. 2013.

Detalhes dos autores:

José Vinicius da Costa Filho

Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (2019), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (2013), especialista em Gestão Pública pelo Instituto Cuiabano de Educação (2009), graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (2009), Licenciado em Pedagogia em Educação Profissional e Tecnológica pelo IFMT (2021). Coordenador e docente do Programa de Mestrado Profissional em Educação Profissional (ProfEPT). Membro do Grupo de Pesquisas em Ensino Profissional (GPEP) e do PRAETOR - Grupo de Estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade. Tem experiência na área de Educação, Direito, Ciência Política e Gestão Pública.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3339392696679197>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2210-3329>

Email: jvcf.fhifhos@gmail.com

Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira

Pós-Graduado, em Nível de Doutorado, em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (2019). Pós-Graduado, em Nível de Mestrado, em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (2013). Pós-Graduado, em Nível de Especialização, em Direito Público pelo Instituto Cuiabano de Educação (2011). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (2010). É Servidor Público Federal, integrante da Carreira dos Técnicos Administrativos em Educação, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso - atualmente lotado no IFMT Campus Cuiabá - Cel. Octayde Jorge da Silva (2004). Também atua como Professor Formador junto aos diversos programas educacionais desenvolvidos pelo IFMT (2020). Não obstante, é Advogado, membro associado da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) e da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e colaborador do Projeto Força Jovem Universal - Projeto de inclusão social que visa atender aos jovens que se encontram à margem da sociedade, por meio do esporte, do lazer e da cultura.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9909496728241286>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3243-5100>

Email: thiago.ferreira@ifmt.edu.br

Marcos José Gonçalves

Possui graduação em Matemática (licenciatura) pela Universidade Federal de Mato Grosso (2002), Mestrado em modelagem Matemática e Doutorado em Engenharia Elétrica. Atualmente é professor do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9414747288114730>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0590-5565>

Email: marcos.goncalves@ifmt.edu.br