



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS

ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E

COMUNICAÇÃO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA

COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE

CONCLUSÃO DE CURSO

ARTIGO CIENTÍFICO

DA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

E SEU PODER REGULATÓRIO E FISCALIZATÓRIO SOBRE OS TRIBUNAIS INFERIORES

ORIENTANDO: KLEBERSON PACHECO RODRIGUES DOS SANTOS

ORIENTADOR: PROF. JOSÉ CARLOS OLIVEIRA

GOIÂNIA-GO

2025

KLEBERSON PACHECO RODRIGUES DOS SANTOS

DA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

E SEU PODER REGULATÓRIO E FISCALIZATÓRIO SOBRE OS TRIBUNAIS INFERIORES

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

Prof. Orientador: José Carlos Oliveira.

KLEBERSON PACHECO RODRIGUES DOS SANTOS

DA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

E SEU PODER REGULATÓRIO E FISCALIZATÓRIO SOBRE OS TRIBUNAIS INFERIORES

Data da Defesa: ____ de ____ de ____

BANCA EXAMINADORA

Orientador (a): Prof. (a): _____ Nota

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): _____ Nota

RESUMO

INTRODUÇÃO

1. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

1.1 INSTITUIÇÃO E OBJETIVOS

Em 31 de dezembro de 2004 foi instituído no Brasil o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pela Emenda Constitucional nº 45/2004, como resultado de um intenso debate sobre a Reforma do Judiciário e o governo da Justiça. Antes dessa reforma, eram observados profundos déficits de *accountability* no Poder Judiciário, apesar de a Constituição de 1988 já ter atribuído a ele substancial independência e extensas garantias institucionais e funcionais. O CNJ foi apresentado como um “remédio constitucional” para um Judiciário que, anteriormente, era considerado opaco e inacessível. A sua criação consolidou-se como um instrumento de controle, fiscalização e regulação sobre os tribunais inferiores, atuando como responsável pela reformulação de quadros e mecanismos de ação e controle, enfatizando a transparência administrativa e processual

A relevância do tema é acentuada pelo fato de o CNJ ter assumido funções normativas, disciplinares e administrativas, o que o colocou no centro das discussões sobre o equilíbrio entre eficiência administrativa e legitimidade democrática. A inclusão do princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998 impulsionou a busca por uma reorganização do Estado em todas as esferas, incluindo o Judiciário. A atuação do CNJ, conforme sugerido por Abhner Youssif Mota Arabi (2011)¹, é um mecanismo legitimador do Poder Judiciário.

No momento de sua instituição, houve a crença de que estaria introduzindo uma dimensão específica de controle social. Contudo, a criação do órgão enfrentou forte resistência, especialmente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que questionou a sua constitucionalidade por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.367-DF. Ao reconhecer a constitucionalidade do CNJ, o Supremo Tribunal Federal (STF) argumentou que o Conselho não representava um órgão externo, mas sim que estava integrado ao Poder Judiciário, usando como fundamento o dispositivo legal do artigo 60, §4º, da Constituição Federal (Ministro relator Cezar Peluso):

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

O objetivo primordial do CNJ é o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. No âmbito da disciplina judiciária, o órgão se mostrou fundamental para preencher uma lacuna no desenho institucional pós-1988, que não criava incentivos para a fiscalização e o controle dos membros dos tribunais.

1.1 A ACCOUNTABILITY JUDICIAL: CONCEITO E APLICAÇÃO NO CNJ

Accountability, palavra fundamental para a atuação do CNJ, implica a necessidade de uma pessoa ou instituição com poder delegado prestar informações e justificações sobre suas ações e resultados, podendo ser sancionada. Essa responsabilização pressupõe a existência de informações, o dever de justificar e a possibilidade de sanção ou prêmio. A professora Mônica

¹ ARABI, Abhner Youssif Mota. A atuação do CNJ como mecanismo legitimador do poder judiciário. Instituto brasiliense de direito público escola de direito do IDP, v. 1, n. 1, 2011;

Teresa Costa² enfatiza que a accountability judicial deve equilibrar a independência do magistrado com mecanismos que previnam abusos e promovam a transparência institucional.

É crucial diferenciar as modalidades de *accountability*, sendo:

- **Accountability horizontal:** Diz respeito à requisição de informações e justificações de agentes públicos, feito por outros entes estatais, com direito, ainda, de aplicação de sanções. Isso se dá como um controle recíproco entre os agentes estatais;
- **Accountability vertical não eleitoral (social):** Diferente do horizontal, aqui são agentes não estatais, como imprensa e a sociedade civil, que requisitam informações e justificações dos órgãos estatais. Quanto ao aspecto das sanções, essas não ocorrem diretamente, mas sim por meio de denúncias e exposição pública. Agindo dessa forma, cabe ao CNJ atuar como meio receptor dessas reclamações e tomar as medidas cabíveis;
- **Accountability Judicial Decisional:** Significa a possibilidade de requerer informações, justificativas e aplicar sanções pelas decisões judiciais. Essa modalidade deve ser desenhada com cuidado para não afrontar a independência judicial decisional (livre interpretação dos fatos, leis e Constituição). Ao CNJ não é atribuída a função de rever ou modificar decisões judiciais (*accountability* judicial decisional), pois o Conselho não exerce poder jurisdicional originário ou recursal;
- **Accountability Judicial Comportamental:** Refere-se à conduta dos juízes, abrangendo imparcialidade, integridade, produtividade e eficiência. A reforma da EC 45/2004, ao focar na eficiência judicial, reforçou essa dimensão de *accountability*;
- **Accountability Judicial Institucional:** Diz respeito às ações institucionais não jurisdicionais, como administração, orçamento e relações com outros poderes. O CNJ, ao fiscalizar a legalidade dos atos administrativos e financeiros do Judiciário, cumpre uma função importante de *accountability* institucional;

O CNJ exerce, primordialmente, a modalidade de *accountability* horizontal e o vertical não eleitoral. Por meio da concretização do princípio da publicidade, permitindo a realização da fiscalização social sobre magistrados e órgãos judiciais, tornando os agentes estatais mais responsáveis em suas atividades administrativas e financeiras. Com sua competência para fiscalizar o cumprimento do Estatuto da Magistratura (Lei Complementar nº 35/1979), mostra-se fundamental para a *accountability* judicial comportamental e institucional, sobretudo considerando a ineficiência das corregedorias estaduais, que historicamente tendiam a arquivar grande parte das reclamações contra juízes, demonstrando corporativismo³.

1.2 O DESENHO INSTITUCIONAL E A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO

A composição do Conselho Nacional de Justiça é um fator determinante de seu desenho institucional, indicando se pende mais para o reforço da independência ou para a *accountability*. O CNJ é um órgão do Poder Judiciário, composto por 15 (quinze) membros, com mandato de dois anos e possibilidade de recondução, conforme aponta o artigo 103-B da atual Constituição Federal.

A maioria do Conselho (60%) é composta por magistrados, o que leva a interpretações de que o órgão opera, no máximo, como um instrumento de *accountability* interna.

A composição do CNJ se distribui da seguinte forma:

- O Presidente do Superior Tribunal Federal (STF) preside o Conselho e é membro nato. O STF também indica um desembargador de Tribunal de Justiça (TJ) e um juiz estadual;
- O Superior Tribunal de Justiça (STJ) indica um ministro para ser o Corregedor Nacional de Justiça, além de um juiz de Tribunal Regional Federal e um juiz federal;
- O Tribunal Superior do Trabalho (TST) indica um ministro, um juiz de Tribunal Regional do Trabalho e um juiz do trabalho;
- O Ministério Público é representado por dois membros, um do Ministério Público da União e outro do Ministério Público Estadual, indicados pelo Procurador-Geral da República;
- A advocacia é representada por dois membros indicados pelo Conselho Federal da OAB;

² SOUSA, M. T. C. *Accountability e Poder Judiciário: das razões de existir do Conselho Nacional de Justiça*. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 41, n. 136, p. 1-24, 2014.

³ BULCOURF, P.; DUFOUR, G. Guillermo O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da Ciência Política Latino-Americana. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 5-35, 2012.

- A sociedade civil (cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada) é representada por dois membros, indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, respectivamente.

O predomínio de membros oriundos do Judiciário e a forte influência do STF (cujo presidente é membro e preside o Conselho) reforçam a independência judicial institucional. Essa arquitetura institucional, com maioria de juízes, assegura a independência do órgão, confirmando que a demanda por um controle social externo foi reiteradamente derrotada nos debates sobre o governo da Justiça.

O exercício da função de Corregedor Nacional de Justiça, posição chave para a *accountability*, é exercido por um Ministro do STJ, o que reforça que os limites do controle sobre os atores judiciais foram estipulados por eles mesmos, e não por agentes externos democraticamente legitimados.

2. A COMPETÊNCIA NORMATIVA DO CNJ E O RISCO DO ATIVISMO ADMINISTRATIVO

O debate sobre a validade jurídica das resoluções do Conselho Nacional de Justiça é indissociável da discussão sobre o princípio da separação de poderes no Brasil. Embora o órgão tenha sido criado para modernizar a gestão do Judiciário, sua atuação normativa gera tensões constantes entre a busca pela eficiência administrativa e a preservação das competências típicas do Poder Legislativo.

2.1 OS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR E A SEPARAÇÃO DE PODERES

O poder regulamentar conferido ao CNJ pelo artigo 103-B da Constituição Federal deve ser exercido dentro de limites estritos para não violar a harmonia entre os poderes. Segundo Streck, Sarlet e Clève⁴, as resoluções do Conselho possuem vedações claras: não podem estabelecer novos direitos e deveres, não podem criar regras de caráter geral e abstrato que substituam a lei, nem restringir direitos fundamentais. Pretende-se que tais atos normativos tenham apenas o papel de concretizar leis formais já estabelecidas pelo Congresso Nacional, atuando no âmbito da organização orçamentária, financeira e do cumprimento de deveres funcionais da magistratura.

Verifica-se, contudo, uma diferença estrutural e política entre as leis ordinárias e o poder regulamentar do Conselho. A legitimidade dessas resoluções depende de sua natureza meramente administrativa e procedimental. Quando o órgão assume a função de editar normas com conteúdo equiparado à lei, interfere na autonomia dos tribunais e na competência legislativa da União, o que suscita questionamentos de inconstitucionalidade e de violação ao pacto federativo.

2.2 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL: AS ADIS 3.367 E 4.638

A jurisprudência do STF foi o mecanismo que moldou e legitimou a arquitetura institucional do CNJ perante a resistência corporativa da magistratura. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.367-DF, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) alegou que a criação de um órgão com membros externos feriria a independência dos tribunais. O STF, sob relatoria do Ministro Cezar Peluso, afastou a ofensa à separação de poderes, assentando que o CNJ não representa um "controle externo", mas sim um órgão interno integrado ao Judiciário, operando uma "ligeira abertura" das portas da instituição para a sociedade.

⁴ STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**. Abertura Mundo Jurídico, 30 jan. 2012. Disponível em: <https://aberturamundojuridico.blogspot.com/2012/01/os-limites-constitucionais-das.html>. Acesso em: 4 abr. 2026.

Posteriormente, a ADI nº 4.638-DF enfrentou a validade da Resolução nº 135/2011, que uniformizava o procedimento administrativo disciplinar contra magistrados. O ponto central era se a competência do CNJ para investigar juízes seria subsidiária ou concorrente à das corregedorias locais. O debate foi marcado por forte fratura interna, opondo a visão da então corregedora Eliana Calmon, favorável ao controle direto, à visão de membros que defendiam a apuração local primária. Por maioria de votos, o STF decidiu que o CNJ possui competência originária e concorrente, permitindo-lhe instaurar investigações independentemente da omissão dos tribunais locais. Essa decisão foi crucial para superar o corporativismo das cortes inferiores e garantir a efetividade da *accountability* judicial comportamental.

2.3 ATIVISMO ADMINISTRATIVO E AS RESOLUÇÕES DE GRANDE IMPACTO

A crescente atuação do CNJ como *policy maker* (formulador de políticas) tem despertado discussões sobre o chamado ativismo administrativo. Resoluções de grande impacto, como a Resolução nº 596/2024 e a Resolução nº 487/2023, exemplificam o poder do Conselho em ditar formas de interação entre magistrados e a sociedade, tangenciando o espaço de deliberação do Legislativo. A Resolução nº 487/2023, inclusive, tornou-se objeto de questionamento nas ADIs nº 7.566 e 7.389, evidenciando que a fronteira entre a gestão estratégica e a criação de política pública permanece fluida.

Observa-se que, enquanto instrumentos de eficiência, essas normas buscam padronizar práticas e garantir a probidade pública. Todavia, quando o Conselho edita resoluções com efeitos normativos amplos que interferem em matérias de competência exclusiva do Congresso ou na função jurisdicional propriamente dita, configuram-se indícios de extrapolação de seus limites constitucionais. Conclui-se que o fortalecimento da *accountability* promovido pelo CNJ não deve profanar a independência decisional dos juízes, garantindo que suas inovações normativas não substituam o processo legislativo democraticamente legitimado.

A evolução do Poder Judiciário brasileiro, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, não se limitou a uma reforma estrutural, mas consolidou uma profunda mudança de paradigma: a transição da administração pública burocrática para o modelo gerencial. Neste cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emerge como o principal indutor de políticas públicas judiciárias, orientadas pelos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, buscando superar o histórico patrimonialismo e a opacidade institucional.

3. A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL DO JUDICIÁRIO: METAS, EFETIVIDADE E O SISTEMA PACIFICADOR

A criação do CNJ marcou o momento em que o Judiciário passou a ser tratado como uma verdadeira "questão de Estado", distanciando-se de uma visão meramente corporativa para se integrar a um projeto de governança pública moderna. Como observa Abhner Youssif Mota Arabi (2012), a instituição do Conselho introduziu uma dimensão de controle social e administrativo que

visa sepultar resquícios patrimonialistas, onde a gestão dos tribunais era exercida de forma insular e sem padronização nacional.

A administração gerencial no Judiciário fundamenta-se no binômio custo-benefício versus impacto social. Não se busca apenas a celeridade pela celeridade, mas a efetividade da prestação jurisdicional. Enquanto a eficiência foca na otimização dos recursos e a eficácia no alcance dos resultados (sentenças proferidas), a efetividade diz respeito à capacidade do sistema em pacificar conflitos e gerar valor social. Essa lógica gerencial exige que os tribunais operem sob critérios de transparência e responsabilidade fiscal, transformando a gestão judiciária em uma atividade técnica e estratégica.

3.2 O Poder Fiscalizatório através das Metas Nacionais

O exercício do poder fiscalizatório pelo CNJ transcende a dimensão punitiva, manifestando-se de forma proativa por meio do estabelecimento das Metas Nacionais do Poder Judiciário. Estas metas funcionam como indicadores de produtividade e instrumentos de planejamento estratégico, impondo aos tribunais um ritmo de desempenho monitorado por dados estatísticos.

"As Metas do Poder Judiciário representam o compromisso dos tribunais brasileiros em proporcionar à sociedade serviço mais célere e com qualidade" (Portal CNJ, 2024).

Um exemplo emblemático dessa atuação foram as metas de 2012 e 2013, que focaram intensamente na celeridade processual, na informatização (com a expansão do Processo Judicial Eletrônico - PJe) e na transparência. Ao monitorar o output do sistema — ou seja, o volume de processos baixados em relação aos casos novos —, o CNJ obriga os tribunais a adotarem práticas de gestão que reduzam o congestionamento processual. Esse monitoramento constante permite que o Conselho identifique gargalos institucionais e direcione recursos e políticas para as áreas mais críticas, fortalecendo a accountability institucional discutida nas seções anteriores.

3.3 O Poder Disciplinar e a Consolidação da Accountability Comportamental

A accountability judicial comportamental, que se refere à conduta ética e funcional dos magistrados, encontrou no CNJ um baluarte contra o histórico corporativismo das corregedorias locais. A atuação da Corregedoria Nacional de Justiça é fundamental para garantir que desvios de conduta sejam investigados com imparcialidade e rigor.

Neste contexto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.638 representa um marco jurídico fundamental. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a referida ação, confirmou a competência originária e concorrente do CNJ para investigar magistrados. Isso significa que o Conselho não precisa aguardar a inércia ou a omissão das corregedorias dos tribunais locais para agir; ele possui autonomia para instaurar processos administrativos disciplinares de ofício. Essa decisão superou a tese da subsidiariedade, que pretendia limitar a atuação do CNJ apenas a casos onde o tribunal local falhasse, garantindo que o poder disciplinar fosse exercido de forma plena e eficaz em todo o território nacional.

3.4 Inovações e o Futuro: O Sistema de Justiça Pacificador e a Agenda 2030

A atuação regulatória do CNJ evoluiu de um foco estritamente administrativo para a promoção de um "Sistema de Justiça Pacificador". Este conceito moderno propõe que o Judiciário não deve ser apenas um proferidor de sentenças, mas um agente promotor da paz social, priorizando métodos autocompositivos de solução de conflitos, como a conciliação e a mediação.

Essa visão está intrinsecamente ligada à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionando o acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes e responsáveis. O CNJ tem liderado a integração desses objetivos globais ao cotidiano do Judiciário brasileiro, criando selos de qualidade e incentivos para tribunais que se destacam na implementação dessas metas.

Um exemplo contemporâneo dessa evolução é a criação do Observatório Nacional sobre Questões de Alta Complexidade, Grande Impacto e Repercussão. Este órgão monitora casos que transcendem o interesse individual e afetam profundamente a sociedade, como o desastre ambiental de Brumadinho e os desafios jurídicos impostos pela pandemia de COVID-19. Como destacam Gomes e Dodge (2020), o Observatório permite que o CNJ atue de forma estratégica em crises, garantindo que o sistema de justiça responda com a celeridade e a sensibilidade exigidas por situações de alta complexidade social.

<https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/gestao-da-informacao-documental-e-memoria-do-cnj/memoria-institucional/historia-do-cnj-antecedentes-e-instalacao/#:~:text=Criado%20pela%20Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA,elabora%C3%A7%C3%A3o%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201988>.

<https://www.cnj.jus.br/constituicao-federal-determinou-papel-do-cnj-na-defesa-dos-direitos-fundamentais/>

SOUSA, M. T. C. Accountability e Poder Judiciário: das razões de existir do Conselho Nacional de Justiça. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 41, n. 136, p. 1-24, 2014. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/365>. Acesso em: 25 mar. 2026.

BULCOURF, P.; DUFOUR, G. Guillermo O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da Ciência Política Latino-Americana. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 5-35, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SgBPkYWF6WbKWRdPTFv93Hj/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2026.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**. Abertura Mundo Jurídico, 30 jan. 2012. Disponível em: <https://aberturamundojuridico.blogspot.com/2012/01/os-limites-constitucionais-das.html>. Acesso em: 4 abr. 2026.