

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PROGRAMA DE  
DOUTORADO EM DIREITO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO, ESTADO E SOCIEDADE

SÉRGIO LUIZ JUNKES

O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL E A SUA RELAÇÃO COM O CONSELHO  
NACIONAL DE JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DAS SUAS IMPLICAÇÕES NA JUSTIÇA  
DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

FLORIANÓPOLIS

2011

SÉRGIO LUIZ JUNKES

O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL E A SUA RELAÇÃO COM O CONSELHO  
NACIONAL DE JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DAS SUAS IMPLICAÇÕES NA JUSTIÇA  
DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Doutorado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Doutor na área de concentração Direito, Estado e Sociedade.

Orientadora: Profª Dra. Josiane Rose  
Petry Veronese

FLORIANÓPOLIS

2011

À minha esposa  
Amélia de Oliveira Junkes  
Aos meus filhos  
Eric e Artur

À minha tia  
Maria Aparecida Michels Ramos, a “Nega”,  
“in memoriam”

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

À Prof<sup>a</sup> Josiane Petry Veronese, orientadora e grande estimuladora desta pesquisa.

“A força de um povo equivale à força do seu sentimento de justiça.”

Rudolf Von Ihering

## RESUMO

O tema da presente tese diz respeito às implicações da criação do Conselho Nacional de Justiça no sistema judicial, em especial na área da Infância e Juventude e de aspectos da aplicação do princípio da justiça social. A pesquisa, construída sob o método indutivo, busca investigar o conteúdo jurídico da Justiça Social e, sob a perspectiva da sua realização, estudar a instituição do Conselho Nacional de Justiça e as suas implicações na área da Justiça da Infância e Juventude. Tradicionalmente a Justiça Social sempre foi associada no direito pátrio como uma mera utopia, um mero valor de desejável concretização. Tal circunstância explicaria em grande medida o desprestígio da sua juridicidade, muito embora prevista na Constituição Federal. Em relação ao Conselho Nacional de Justiça, predominava na teoria jurídica o entendimento de que era uma instituição de necessária criação, sem o que o Poder Judiciário jamais poderia ser guindado em instrumento de viabilização da Justiça Social e de efetivação dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nesse contexto, preconizava-se que o controle das atividades não-jurisdicionais por ele a ser exercido seria capaz de tornar aquele Poder mais transparente e eficiente, de mudá-lo de uma cultura de corporativismo e de isolamento para uma de abertura e comprometimento às necessidades e anseios sociais. Ao término do trabalho constata-se que a Justiça Social, sob a feição de um verdadeiro princípio constitucional, constitui-se em uma norma de caráter cogente e que confere o direito à Sociedade de exigir do Estado que este atue de forma a garantir e promover, continuamente, a fraternidade e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade (direitos individuais e sociais) e oportunidades, sendo que no âmbito do Poder Judiciário implica também no dever desse de efetividade. A pesquisa evidencia que o surgimento do Conselho Nacional de Justiça contribuiu, de fato, para adequar o Poder Judiciário aos ditames da Justiça Social, tal como proposto. As expectativas no sentido de que iria assegurar efetividade aos Direitos das Crianças e Adolescentes restaram parcialmente confirmadas tendo em vista que nos seus cinco primeiros anos de funcionamento as medidas por ele adotadas mostraram-se insuficientes e marcadas por um gradativo conservadorismo, responsável por restringir sobremaneira a sua atuação. Em face do objeto investigatório fundar-se no funcionamento da Justiça da Infância e Juventude e no seu papel na efetivação dos direitos da criança e do adolescente, na dimensão ampla do acesso à justiça, a presente tese insere-se na linha de pesquisa "Sociedade, Controle Social e Sistema de Justiça" da área de concentração "Direito, Estado e Sociedade" do Programa de Doutorado da Universidade Federal de Santa Catarina.

**Palavras-chave:** Justiça Social; Conselho Nacional de Justiça; Direitos da Criança e do Adolescente.

## ABSTRACT

The theme of this thesis concerns the implications of the National Council of Justice (Conselho Nacional de Justiça) in the judicial system, particularly in the area of Children and Youth and aspects of the principle of social justice. The research, built on the inductive method, aim to investigate the legal content of Social Justice and, in the perspective of it implementation, to study the establishment of the Brazilian National Council of Justice and its implications on Justice for Children and Youth. Traditionally, social justice has always been associated with the Brazilian law as a mere pipe dream, a mere value of desirable achievement.

This fact could explain in large measure the prestige of its legality, although required by the Constitution. Regarding the National Council of Justice prevailed in legal theory the understanding that it was necessary to create an institution, without which the judiciary could never be hoisted into a tool to rescue the Social Justice and effectuation of the Rights of the Child and Adolescent. In this context, it argued that the control of non-judicial activities to be exercised by him would be able to make that power more transparent and efficient to change it from a culture of corporatism and isolation to one of openness and commitment to the needs and social concerns. Upon completion of the work it was noted that Social Justice, under the garb of a true constitutional principle, is in a standard, cogent character, therefore, that entitle the Society to require the state to act in a to ensure and promote, continuously, brotherhood and equality of all its members with regard to freedom, dignity (individual and social rights) and opportunities, and within the judiciary, also implies that the duty of effectiveness. The research showed that the emergence of the National Council of Justice has contributed, in fact, to bring the judiciary to the dictates of social justice, as proposed. But the expectations in the sense that it would ensure effectiveness the Rights of Children and Adolescents remained partially confirmed, considering that in its first five years of operation the measures adopted by him proved to be insufficient and marked by a gradual conservative, responsible for restricting significantly its performance. In the face of the object of research grounded in the operation of the Justice for Children and Youth and its role in the realization of the rights of children and adolescents in the broad dimension of access to justice, this thesis is part of the research line "Society, Social Control and Justice System "of area of concentration," Law, State and Society " from Doctoral Program at Universidade Federal de Santa Catarina.

**Keywords:** Social Justice, National Council of Justice, Child and Adolescent.

## RESUMEN

El tema de esta tesis se refiere a las implicaciones del Consejo Nacional de Justicia en el sistema judicial, particularmente en el área de la Infancia y la Juventud y los aspectos del principio de justicia social. La investigación basada en el método inductivo, investiga el contenido jurídico de la justicia social y, en la perspectiva de su aplicación, estudiar el Consejo Nacional de Justicia brasileño y sus implicaciones en materia de justicia para niños y jóvenes. Tradicionalmente, la justicia social se ha asociado siempre en la ley brasileña como una mera quimera, un mero valor de los logros deseables. Este hecho podría explicar en gran medida el prestigio de su legalidad, si bien exige la Constitución. En cuanto al Consejo Nacional de Justicia prevaleció en la teoría jurídica el entendimiento de que era necesario crear una institución, sin la cual el poder judicial nunca pudo ser izada en una herramienta para rescatar la justicia social y la efectivización de los Derechos del Niño y del Adolescente . En este contexto, sostuvo que el control de las actividades no jurisdiccional que se ejerce por él sería capaz de hacer que el poder sea más transparente y eficiente para el cambio de una cultura del corporativismo y el aislamiento a una de apertura y compromiso con las necesidades y las preocupaciones sociales. Sobre la terminación de la obra se observó que la justicia social, bajo el disfraz de un principio constitucional cierto, está en un personaje normal y convincente, por lo tanto, que dan derecho a la Compañía para exigir al Estado a actuar en un para garantizar y promover, de forma continua, la fraternidad y la igualdad de todos sus miembros con respecto a la libertad, dignidad (derechos individuales y sociales) y las oportunidades, y en el poder judicial, implica también que el deber de eficacia. La investigación mostró que la aparición del Consejo Nacional de Justicia ha contribuido, de hecho, para que el poder judicial a los dictados de la justicia social, tal como se propone. Pero las expectativas en el sentido de que sería garantizar la eficacia de los Derechos del Niño y del Adolescente siendo confirmado en parte, teniendo en cuenta que en sus primeros cinco años de funcionamiento de las medidas adoptadas por él demostrado ser insuficiente y caracterizado por una progresiva conservador, responsable de la restricción significativamente su rendimiento. A la vista del objeto de la investigación basada en el funcionamiento de la Justicia para niños y jóvenes y su papel en la realización de los derechos de los niños y adolescentes en la amplia dimensión del acceso a la justicia, esta tesis forma parte de la línea de investigación "la sociedad, control social y el sistema de justicia " de la área de concentración," Derecho, Estado y Sociedad "del Programa de Doctorado de la Universidade Federal de Santa Catarina.

**Palabras clave:** Justicia Social, Consejo Nacional de Justicia, Derecho de los Niños y Adolescentes.

## LISTA DE SIGLAS

ABMP - Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

CGJ – Corregedoria Geral de Justiça

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

DJ – Diário da Justiça da União

DMF - Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF)

DOU – Diário Oficial da União

DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PCA – Procedimento de Controle Administrativo

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PP – Pedido de Providências

RICNJ – Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça

SINASE – Sistema Nacional de Medidas Sócio-educativas

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TRF – Tribunal Regional Federal

TST – Tribunal Superior do Trabalho

VIJ – Vara da Infância e Juventude

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Sanções disciplinares aplicadas pelos Tribunais de 2004 a 2007 .....	191
Gráfico 2 – Processos atuados no CNJ e balanço da Corregedoria .....	193
Gráfico 3 – Evolução do grau de confiança no Poder Judiciário .....	269
Gráfico 4 – Evolução do grau de confiança nos juízes.....	270

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relatório anual das atividades de 2005 da Corregedoria Nacional de Justiça.....	189
Tabela 2 – Relatório anual das atividades de 2006 da Corregedoria Nacional de Justiça.....	189
Tabela 3 - PADs e Sindicâncias autuadas no CNJ de 2007 até 2010 (24/8) .....	192
Tabela 4 - Pesquisa IBOPE de opinião 1999 – Confiança nas Instituições .....	258
Tabela 5 - Pesquisa IBOPE de Opinião 2004 – Imagem das instituições .....	259
Tabela 6 – Pesquisa IBOPE de opinião 2009 - Confiança nas Instituições .....	260
Tabela 7 - Pesquisa AMB 2007 – confiança nas instituições: Imprensa, Governo e Justiça .....	261
Tabela 8 - Barômetro AMB 2008 de confiança nas instituições .....	261
Tabela 9 - Pesquisa IPESPE FGV RIO 2009 - Confiança nas instituições (%).....	262
Tabela 10 - Pesquisa IPESPE FGV RIO 2009 - Confiança nos profissionais (%)..	263
Tabela 11 - Pesquisa IPESPE FGV RIO 2009 - Poder Judiciário (%).....	264
Tabela 12 - Pesquisa Opinião IPESPE FGV RIO 2009 – Melhorias no Judiciário .	265
Tabela 13 – Pesquisa de Opinião IPEA 2010 - Nota da Justiça.....	266
Tabela 14 - Pesquisa Opinião IPEA 2010 - Aspectos do Poder Judiciário.....	268
Tabela 15 - Pesquisa IPESPE FGV RIO 2009- Justiça nos últimos 5 anos.....	270

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 A JUSTIÇA SOCIAL: SUA CONSTRUÇÃO TEÓRICA</b> .....	22
1.1 Platão e a justiça como virtude indispensável à coesão social .....	23
1.2 Aristóteles e a justiça como expressão da felicidade da comunidade política.....	25
1.3 Santo Agostinho e a justiça como uma ordem de inspiração divina.....	28
1.4 São Tomás de Aquino e a justiça como tradução do bem comum.....	30
1.5 Rousseau e a justiça como representação da vontade geral .....	31
1.6 Rawls e a justiça como virtude primária das instituições sociais.....	34
1.7 Aspectos do conceito de justiça na doutrina social da igreja.....	42
1.8 A justiça social e os seus aspectos principais .....	50
<b>2 O ESTADO BRASILEIRO E A JUSTIÇA SOCIAL COMO NORMA CONSTITUCIONAL</b> .....	57
2.1 O Estado Liberal.....	58
2.2 O Estado Social.....	62
2.3 O Estado Contemporâneo.....	65
2.4 O Estado brasileiro .....	69
2.5 Os Princípios e as Regras.....	71
2.6 O Princípio da Justiça Social.....	77
<b>3 PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL E JURISDIÇÃO: CONSEQUÊNCIAS DESTA RELAÇÃO NA JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE</b> .....	92
3.1 A teoria vinculadora da Justiça Social com o Poder Judiciário de Cappeletti e Garth .....	92
3.2 Os escopos da jurisdição de acordo com Dinamarco .....	97
3.3 A jurisdição como realizadora da justiça social segundo Jônatas de Paula .....	100
3.4 A vinculação da jurisdição com o Princípio da Justiça Social.....	102
3.5 A Justiça da Infância e Juventude e o Princípio da Justiça Social .....	106
3.6 A crise do Poder Judiciário e a Justiça da Infância e Juventude.....	112
3.7 A necessidade de controle do Poder Judiciário.....	114
<b>4 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ANTECEDENTES, NATUREZA, COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES</b> .....	121
4.1 Origens dos Conselhos de Justiça .....	121
4.2 Antecedentes históricos do Conselho Nacional de Justiça .....	125
4.3 Aspectos institucionais do Conselho Nacional de Justiça .....	133

	12
4.3.1 Natureza Jurídica do Conselho Nacional de Justiça .....	133
4.3.2 Composição do Conselho Nacional de Justiça .....	134
4.3.3 Atribuições do Conselho Nacional de Justiça.....	142
4.4 O Poder Normativo primário do CNJ.....	157
<b>5 A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE .....</b>	<b>167</b>
5.1 A Atuação regulamentar do Conselho Nacional de Justiça.....	169
5.1.1 A Atuação Regulamentar do Conselho Nacional de Justiça: Atos Normativos Gerais.....	171
5.1.2 A Atuação Regulamentar do Conselho Nacional de Justiça em Sentido Estrito: Atos Normativos com Implicações Diretas na Área da Criança e do Adolescente..	185
5.2 A atuação de controle e fiscalização do Conselho Nacional de Justiça .....	188
5.3 A atuação de publicidade e planejamento do Conselho Nacional de Justiça....	195
5.3.1 Publicidade.....	195
5.3.2 Planejamento .....	198
5.3.3 Planejamento na Justiça na Área da Criança e do Adolescente .....	202
5.4 Estudo de Caso: Pedido de Providências em relação ao descumprimento das Recomendações nº 02/06 e nº 05/06 do CNJ .....	216
5.4.1 O caso .....	216
<b>6 AS IMPLICAÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL.....</b>	<b>227</b>
6.1 O Conselho Nacional de Justiça e o Princípio da Justiça Social.....	227
6.1.1 O CNJ e o Valor “Liberdade” .....	231
6.1.2 O CNJ e o Valor “Fraternidade”.....	232
6.1.3 O CNJ e o Valor “Dignidade” .....	235
6.1.4 O CNJ e o Valor “Oportunidade” .....	237
6.1.5 O CNJ e o Valor “Efetividade” .....	238
6.2. A Justiça da Infância e da Juventude depois do advento do CNJ.....	239
6.3. A percepção da população acerca do funcionamento do Poder Judiciário depois do advento do CNJ.....	256
6.3.1 Considerações sobre as resultados das pesquisas de opinião tendo como objeto o Poder Judiciário .....	268
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>272</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>286</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>298</b>

## INTRODUÇÃO

O objeto desta tese refere-se ao estudo de aspectos teóricos do princípio da Justiça Social na dimensão do Conselho Nacional de Justiça e de suas implicações no sistema judicial brasileiro, em especial na área da Infância e Juventude. O direito positivo pátrio, especialmente o Direito Constitucional com enlace no Direito da Criança e do Adolescente, constituem a sua base.

A justificativa principal da investigação reside na constatação prática de que inúmeras crianças e adolescentes continuam a viver em situação de vulnerabilidade, sujeitando-se a violações de direitos de toda ordem, apesar do compromisso, em sentido oposto, expressamente assumido há mais de duas décadas pelo Estado brasileiro de reverter este quadro. Nesse contexto, apesar dos progressos havidos, percebe-se, ainda, uma grande distância entre a realidade e o que é prometido tanto na Convenção sobre Direitos das Crianças, da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificada pelo Brasil em 1990, como na Constituição Federal e no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, vigentes, respectivamente, desde 1988 e 1.990. Entretanto, preocupante é verificar que esta é apenas uma das faces do cruel cenário de injustiça social que persiste em nosso país. Apesar da imensa riqueza e do fato da economia nunca ter apresentado índices de crescimento com tão prolongado vigor, o Brasil mostra-se incapaz de remover as marcas das profundas desigualdades sociais. Inúmeros fatores podem ser levantados para explicar este paradoxo. Todavia, não há como ignorar que seja ele também sustentado em alguma medida tanto pelo Direito como pelo Sistema de Justiça, haja vista que ambos cumprem um papel fundamental na organização desta sociedade, tal como está.

Essas constatações, que logo se transformaram em inquietações, são resultado da experiência deste pesquisador por cerca de quinze anos atuando como magistrado no Estado de Santa Catarina. Dentro desse período, os últimos três anos, quando assumiu a titularidade da vara da Infância e Juventude de Joinville(SC), a maior cidade do estado de Santa Catarina com cerca de 500 mil habitantes, foram certamente os que lhe proporcionaram a proximidade mais estreita e intensa com esta dura realidade. No cotidiano forense, principalmente nesse último

triênio, por incontáveis vezes, deparou-se com a violação contínua e reiterada de direitos básicos, com a ausência e/ou inadequação de políticas públicas, com a precariedade do sistema de direitos e garantias existente em relação às crianças e adolescentes, e, enfim, com a omissão generalizada do Estado e a escancarada negação da justiça social. Essa mesma experiência profissional foi que lhe permitiu, também, desenvolver um olhar crítico para o próprio sistema judicial, em relação ao qual testemunhou a ocorrência de graves e recorrentes problemas estruturais tanto no seu funcionamento como na sua relação com a sociedade. A percepção é de que malgrado todos os investimentos realizados e de todos os avanços legislativos e tecnológicos, o sistema judicial insiste em permanecer moroso e distante da maioria das pessoas, seja em relação à plena acessibilidade, seja em relação aos anseios sociais de efetividade e de transparência.

Não bastasse isso, mazelas como nepotismo, desperdício de recursos financeiros, de descumprimento de deveres funcionais por parte dos juízes sem qualquer conseqüência aos faltosos, há algum tempo vêm ocupando grande espaço na mídia.

Raramente um magistrado de primeiro grau é punido disciplinarmente. No segundo grau de justiça, então, a possibilidade disto ocorrer é remota. Todavia é fato corriqueiro observar que não são poucas as unidades judiciárias em que os processos se avolumam, mês a mês, ano após ano, sem que tenham o normal prosseguimento e sem que haja qualquer justificção plausível para tal. Isso é sobretudo grave na área da Infância e Juventude em que a demora na solução de uma demanda tende a representar a ineficácia de qualquer medida e, portanto, em denegação da própria justiça! Todo o destino de uma criança pode ser gravemente alterado pela morosidade do Judiciário. É o caso, por exemplo, do julgamento tardio e injustificado de uma destituição do poder familiar, que equivale, na maioria das vezes, a fulminar a possibilidade de colocação de uma criança em uma família substituta.

Isso porque se ocorrer de o processo se arrastar injustificadamente por muito tempo a criança acolhida pode vir a atingir uma idade tal que se torne muito difícil achar pretendentes à sua adoção. No Brasil, a grande procura é por recém-nascidos e de crianças de até dois anos. Após os cinco anos de idade o número de interessados é muito pequeno. Porém, não raro acontece do processo de destituição do poder familiar iniciar com o acolhimento de um recém-nascido e finalizar,

injustificadamente, cinco anos depois, ou mais. O resultado perverso dessa demora é anular todas as chances de uma adoção que, antes, seria perfeitamente viável. Em outras palavras, a desídia nessas hipóteses representa condenar uma criança a crescer institucionalizada até a vida adulta, privada de um pai e de uma mãe para o resto da vida. No entanto, mesmo nessa hipótese, é da tradição judiciária brasileira não haver qualquer responsabilização aos faltosos.

A ineficiência do Judiciário na área do direito da criança e do adolescente - área esta onde o autor desta tese exerce a função judicante em Joinville - bem ilustra, da forma mais eloqüente e aguda possível, o abismo existente entre a lei e a realidade, entre o que é prometido e o que é cumprido. Isso porque dia após dia é perceptível a olho nu que a prioridade absoluta constitucionalmente assegurada às crianças e adolescentes é solenemente ignorada!

Esta percepção no plano prático, aliás, contrapõe-se visceralmente à função que, segundo as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regra de Beijing) - da qual o Brasil é signatário - deve assumir a Justiça da Infância e Juventude, que é a de constituir-se em parte integrante do processo de desenvolvimento de um país e de ser administrada no marco geral de Justiça Social de modo a contribuir tanto para a proteção como para a manutenção da paz e da ordem sob a perspectiva da efetivação dos direitos das crianças e adolescentes.

Neste contexto, Veronese, em sua precursora Tese apresentada em 1994, intitulada "Acesso à Justiça: a defesa dos interesses difusos da criança e do adolescente – ficção ou realidade?" abordou a questão das deficiências do sistema judicial na dimensão da área da Infância e Juventude. Um dos eixos da sua investigação centrou-se na relação entre o Acesso à Justiça e a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Nela, o Acesso à Justiça é considerado em dois sentidos: um lato, em que é sinônimo de "Justiça Social" e cujo conteúdo é obtido a partir da filosofia e da sociologia; e, um estrito: em que constitui um mecanismo de viabilização da "Justiça Social" pela via do sistema judicial, o qual é representado, por sua vez, no plano normativo, em sentido amplo, pelo direito fundamental de ação e pelo direito fundamental do devido processo legal.

O Judiciário, segundo Veronese, ao assegurar o cumprimento de todos os demais direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal da República Federativa do Brasil e também uma série de novos direitos substantivos previstos

em legislação ordinária estaria, em conseqüência, viabilizando a realização da Justiça Social. Para tanto, propugnava uma remodelação do Poder Judiciário, de modo a tornar-se um instrumento de transformação social, de expansão da cidadania, apto a dar efetividade aos direitos das crianças e adolescentes, de acordo com os ditames do Acesso à Justiça. Para tanto, era imperioso o aperfeiçoamento da estrutura desse poder, tanto no que diz respeito aos recursos materiais, quanto aos recursos humanos. Segundo a autora, mister se fazia a sua democratização, a mudança de uma cultura de corporativismo e de isolamento para uma de abertura às necessidades e anseios sociais, de “incessante luta e busca por Justiça Social”. Era necessário, pois, a formação de uma magistratura mais participativa e com uma mentalidade crítica, multidisciplinar e criativa, capaz de guindar às sentenças judiciais a condição de espaço participatório e de dar a elas um sentido emancipador. De outro lado, essas mudanças deveriam estar em sintonia com “a racionalização da divisão do trabalho, com uma nova gestão dos recursos, do tempo e da capacidade técnica”, e deveriam vir acompanhadas da ampliação dos quadros da judicatura e da modernização da sua estrutura.

Todo esse conjunto de mudanças, no entanto, segundo Veronese, só seria possível implementar através da criação de um Conselho Nacional da Magistratura, com as atribuições de exercer o controle disciplinar de todos os magistrados, de zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, de promover o contínuo aprimoramento e aperfeiçoamento dos juízes, de realizar o planejamento da política judicial e de assegurar a independência e autonomia da magistratura. Segundo Veronese o surgimento do Conselho “tornaria o Judiciário mais transparente, e ainda ensejaria uma melhor qualidade dos serviços por ele prestados.”

Cerca de dez anos depois da tese de Veronese é que foi, finalmente, instituído no Brasil o Conselho Nacional de Justiça, o que permite a retomada de uma nova investigação a partir do estágio em que aquela cessou. A presente pesquisa pretende, assim, dar continuidade àquela parte do estudo desenvolvido por Veronese pertinente à preconizada remodelação do Poder Judiciário, novamente entrelaçando aspectos do funcionamento daquele Órgão e os direitos da Infância e Juventude no universo da busca por Justiça Social. Com esse desiderato colima-se, entretanto, fazer uma revisão do conteúdo do Acesso à Justiça e também uma investigação sobre o funcionamento do recém-criado Conselho Nacional de Justiça.

Na pesquisa de Veronese a Justiça Social (Acesso à Justiça em sentido

lato), é posta como uma meta, um valor, a ser perseguido pelo Poder Judiciário, que por sua vez, deve ser estruturado de modo a assegurar a todas as pessoas a efetivação de toda a gama de direitos substantivos previstos no ordenamento jurídico (Acesso à Justiça em sentido estrito). Em outras palavras, o Judiciário é o instrumento de viabilização da Justiça Social. Contudo, essa Justiça Social, de certo modo, soa como uma exigência ética de uma Sociedade consciente de que todo ser humano deve ser respeitado em sua dignidade e deve também poder desfrutar do bem-estar proporcionado pelos esforços coletivos. Todavia, interessa nesta pesquisa perscrutar o conteúdo da expressão Justiça Social e também se ela se apresenta como um direito posto à disposição das pessoas (de caráter cogente), e não apenas um valor de desejável realização (de caráter não-cogente). Desse modo, fazendo uma releitura do conteúdo do Acesso à Justiça apresentado por Veronese, o primeiro problema que baliza a presente pesquisa pode ser formulado através da seguinte pergunta: a Justiça Social apresenta-se como um direito estabelecido pelo ordenamento jurídico brasileiro e, inclusive, com eventual aplicação em relação ao sistema judicial?

A hipótese levantada inclina-se de forma positiva, no sentido de que a Justiça Social constituiria-se em uma norma cogente, uma vez que há expressa menção a ela nos arts. 170 e 193 da Constituição Federal. O seu conteúdo, por outro lado, apesar de não se encontrar delimitado em qualquer outro diploma legal, seria captável a partir da construção teórica do significado da expressão “Justiça Social”. Uma vez confirmado o seu caráter normativo, inúmeros desdobramentos adviriam na relação entre o sistema judicial e a Justiça Social, já que, em princípio, haveria um condicionamento obrigatório do primeiro na realização daquela. Esta circunstância implicaria, inicialmente, em uma superação da chamada teoria do Acesso à Justiça em face de que nessa não há o reconhecimento da juridicidade de tal vinculação. Além disso, resultaria em uma nova interpretação acerca da função constitucional exercida pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Poder Judiciário em sentido amplo, uma vez que esta submissão à realização da Justiça Social importaria em uma atuação com ela comprometida por parte dos órgãos estatais e, outrossim, suscetível de ser fiscalizada e exigida por qualquer interessado.

O segundo questionamento que integra o objetivo dessa investigação diz respeito à instituição do Conselho Nacional de Justiça. Quais as implicações da criação do Conselho Nacional de Justiça em relação ao aprimoramento do sistema

judicial, especialmente na Área da Infância e Juventude e no contexto da realização da Justiça Social?

A hipótese levantada pela pesquisa é de que o Conselho Nacional de Justiça seria o organismo hábil a romper este tradicional quadro de isolamento e de ineficiência do Judiciário, ao fomentar entre os seus componentes uma cultura uniforme voltada à consecução da Justiça Social. Ao controlar a atividade administrativa e funcional dos juízes com base nesses valores constitucionais - sem obviamente interferir na seara jurisdicional -, seja punindo e anulando atos quando necessário, seja coletando dados estatísticos, seja ordenando novas políticas judiciárias, o Conselho Nacional de Justiça, segundo os ditames da Justiça Social, seria a instituição capaz de aproximar o Judiciário dos anseios sociais e de torná-lo mais célere e eficiente, com reflexos na efetividade da vasta legislação social brasileira, em especial àquela atinente aos direitos das crianças e adolescentes. Especialmente em relação à Justiça da Infância e Juventude, o Conselho Nacional de Justiça seria o organismo responsável por também assegurar a sua adequada estruturação em todo o território nacional, garantir a formação e capacitação necessárias aos seus integrantes e zelar para que todos os órgãos do Poder Judiciário prestassem atendimento absolutamente prioritário em favor dos interesses e direitos das crianças e adolescentes.

O presente trabalho, portanto, pretende investigar de que modo a atuação e a estruturação do Conselho Nacional da Justiça contribui, no Brasil, para a implementação dos Direitos da Criança e do Adolescente e para o aprimoramento do sistema judicial na dimensão da Justiça Social, esta posta não como uma mera utopia, ou mero valor de desejável realização, mas como uma verdadeira espécie normativa consagrada pela nossa Constituição Federal. O período de análise compreende a atuação daquele organismo nos seus cinco primeiros anos de existência, que vai da sua instalação, em 14 de junho de 2005, até o dia 14 de junho de 2010.

Em vista do parâmetro traçado, constitui-se como objetivo geral desse trabalho a investigação do conteúdo jurídico da Justiça Social e, no âmbito deste, o estudo da instituição do Conselho Nacional de Justiça e das suas implicações no aprimoramento do sistema judicial, especialmente na área da Justiça da Infância e Juventude.

A partir dessa diretriz, compõem os objetivos específicos dessa tese:

- a) delimitar os aspectos que compõem a expressão “Justiça Social” a partir da construção teórica seu significado;
- b) definir os contornos do preceito jurídico correspondente à Justiça Social e as suas conexões com o Poder Judiciário de acordo com a teoria constitucional e sob a perspectiva da noção de Estado;
- c) investigar os aspectos jurídicos delineadores da instituição do Conselho Nacional de Justiça;
- d) pesquisar a atuação do Conselho Nacional de Justiça nos seus cinco primeiros anos, com enfoque especial na área da Infância e Juventude;
- e) estudar a vinculação entre o Conselho Nacional de Justiça e o Princípio da Justiça Social na dimensão do sistema judicial e, em especial, analisar as suas implicações na Justiça da Infância e Juventude.

O objetivo institucional da presente pesquisa é a produção de uma tese de doutorado para obtenção do título de Doutor em Direito.

Para tratar das questões que constituem objeto dessa pesquisa e como meio para atingir os objetivos propostos, adotou-se como base lógica para orientar o processo de investigação o método de abordagem indutivo isto é, a partir da identificação e pesquisa dos elementos que compõem o problema, buscou-se coligi-los de modo a encontrar o sustentáculo científico necessário à percepção e compreensão do seu objeto central. O método de procedimento é o monográfico e as técnicas de pesquisa utilizadas são a pesquisa bibliográfica e documental. Sobre a pesquisa bibliográfica convém salientar que é escassa a produção científica em torno do Conselho Nacional de Justiça, principalmente conectando-o com a Justiça da Infância e Juventude ou com a efetivação dos Direitos da Criança e do Adolescente. Trata-se de temática inexplorada, o que amplia as possibilidades de discorrer-se sobre ela e, portanto, enseja a necessidade de dar início à sua teorização.

O marco teórico do presente estudo é constituído pela tese de doutorado apresentada por Josiane Veronese, intitulada “Acesso à Justiça: a defesa dos interesses difusos da criança e do adolescente – ficção ou realidade?”, e, subsidiariamente, pelas obras “O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário” e “Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira”, de autoria, respectivamente, de José Adércio Leite Sampaio e de Antônio Veloso Peleja

Júnior.

Tocante à pesquisa documental esta compreende principalmente os atos praticados pelo Conselho Nacional de Justiça, os quais se encontram todos disponibilizados em seu sítio na rede mundial de computadores. A falta de literatura jurídica, de um lado, e a imensa quantidade de informações que compõem os registros da atuação daquele órgão, de outro, constituíram-se em dificuldades adicionais da pesquisa, tanto na tarefa de reuni-los e sistematizá-los, como na de examiná-los de acordo com a linha investigatória proposta. Até o momento inexistiu qualquer obra ou documento condensando ou enfocando a atuação do Conselho Nacional de Justiça por um período mais amplo, assim entendido como aquele superior a dois anos.

A estruturação da tese compreenderá a análise sistemática de um roteiro composto de seis capítulos, seguindo-se as conclusões.

No primeiro, intitulado “A Justiça Social: sua construção teórica”, pesquisaram-se aspectos do conceito de justiça no pensamento de Platão, Aristóteles, Santo Agostinho, Santo Tomás de Aquino, Rousseau, Rawls e da Doutrina Social da Igreja com o fito de operacionalizar-se à formulação de um conceito de Justiça Social.

No segundo capítulo, intitulado “O Estado brasileiro e a Justiça Social como norma constitucional”, investigou-se o tratamento jurídico emprestado à Justiça Social no contexto da Constituição da República Federativa do Brasil e da função social do Estado Contemporâneo e brasileiro. Para fins de caracterização da juridicidade da Justiça Social, sublinhou-se a distinção entre regras e princípios como duas espécies do gênero norma.

No terceiro capítulo, intitulado “Princípio da Justiça Social e Jurisdição: consequências dessa relação no Justiça da Infância e Juventude” estudou-se a vinculação entre o Princípio da Justiça Social e o Poder Judiciário, com enfoque especial à Justiça da Infância e Juventude. Investigou-se, após, aspectos da chamada “Crise do Poder Judiciário” e a proposta de criação de um órgão de controle como forma de sua superação.

No quarto capítulo, intitulado “O Conselho Nacional de Justiça: antecedentes, natureza, composição e atribuições”, foram pesquisados os contornos jurídicos da instituição. A partir das suas raízes históricas, abordaram-se, nesse capítulo, a natureza jurídica do Conselho Nacional de Justiça, a sua composição,

atribuições, instrumentos e a estrutura funcional da instituição. Além disso, tocante aos Conselheiros que o compõem, estudaram-se a sua natureza jurídica, as suas garantias, prerrogativas, deveres e proibições.

No quinto capítulo, intitulado “A atuação do Conselho Nacional de Justiça e a Área da Infância e Juventude”, foram investigadas, em sentido amplo, as principais ações do Conselho Nacional de Justiça nos seus cinco primeiros anos de funcionamento e, de modo estrito, aquelas que apresentaram desdobramentos diretos no universo do Direito da Criança e do Adolescente.

No sexto capítulo, intitulado “As Implicações do Conselho Nacional de Justiça na Área da Infância e Juventude sob a Perspectiva do Princípio da Justiça Social”, foram investigadas algumas conexões entre o Conselho Nacional de Justiça e as disposições normativas relativas à Justiça Social bem como as consequências do funcionamento daquele organismo no plano do sistema judicial, principalmente na área da Infância e Juventude.

Por último, na conclusão, expôs-se uma síntese dos pontos básicos que foram apresentados no decorrer da pesquisa, objetivando com isso a reflexão do tema interligando a Justiça Social, como direito posto, e a contribuição de uma instituição como o Conselho Nacional de Justiça para o aprimoramento do sistema judicial e para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes brasileiros.

A investigação da temática centrou-se na Constituição da República Federativa do Brasil em face de que é tal lei que, do topo do ordenamento, fixa os alicerces de todo o sistema jurídico ao mesmo tempo em que estabelece a sua conjugação com o social, o econômico, o cultural e o político. Esses alicerces, por sua vez, apresentam-se de uma maneira geral, sob a forma de princípios jurídicos, uma vez que são através deles que se captam a lógica, a racionalidade e a harmonia do sistema jurídico. Em razão disso é que a pesquisa tem o seu âmbito estendido também à seara das regras e dos princípios jurídicos. Por convenção, os princípios jurídicos também serão sinteticamente referenciados apenas por “princípios”. A Constituição da República Federativa do Brasil, igualmente por convenção, será durante o trabalho designada pelo termo Constituição.

## 1 A JUSTIÇA SOCIAL: SUA CONSTRUÇÃO TEÓRICA

De acordo com o dispositivo 1.4 das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regra de Beijing) - da qual o Brasil é signatário – a Justiça da Infância e Juventude deve constituir-se em parte integrante do processo de desenvolvimento de um país e de ser administrada no marco geral de Justiça Social de modo a contribuir tanto para a proteção como para a manutenção da paz e da ordem sob a perspectiva da efetivação dos direitos das crianças e adolescentes<sup>1</sup>.

Conforme estabelecido por esta convenção internacional a Justiça Social ocupa uma posição de centralidade tanto em relação às funções exercidas pela Justiça da Infância e Juventude quanto ao modo pelo qual se organiza politicamente a sociedade de cada país com vistas ao desenvolvimento, à paz e à ordem.

Na esfera da teoria jurídica é o denominado tema do “acesso à justiça” a responsável por agrupar os estudos que interligam o sistema judicial à Justiça Social. Ainda nos dias de hoje, quando se trata do tema “acesso à justiça” o estudo realizado por Cappeletti e Garth continua sendo a principal referência.

Cappeletti e Garth estabelecem duas finalidades básicas que o sistema jurídico de reivindicação de direitos e resolução de litígios deve cumprir: acesso igual e efetivo a todos e produção de resultados individual e socialmente justos.<sup>2</sup> Ou seja, o sistema judicial deve não apenas estruturar-se de acordo com os ditames da Justiça Social, mas também servir como elo para a sua construção<sup>3</sup>. A observância simultânea desses dois fatores representa o que denominam Cappeletti e Garth de “acesso à Justiça”<sup>4</sup>. No próximo capítulo retomar-se-á ao estudo desses autores e de outros que ao seu modo deram continuidade a ele. Antes disso, porém, constitui premissa básica uma compreensão prévia acerca do significado da expressão Justiça Social, já que, apesar do seu relevo, a teoria do “acesso à justiça” não traz respostas minimamente satisfatórias a esse respeito já que o seu foco é a efetividade do funcionamento do sistema judicial e não o conteúdo daquela, que, a propósito, é tratado de forma periférica e vaga. Com o propósito de suprir tal lacuna,

---

<sup>1</sup> Disponível em: < <http://www.abmp.org.br/textos/4152.htm> > Acesso em: 10.mar.2011.

<sup>2</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 8.

<sup>3</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 93

<sup>4</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 8.

serão doravantes investigados nesse primeiro capítulo os elementos que a compõem a fim de se obter a operacionalização de um conceito de Justiça Social. Para tanto a pesquisa delimitar-se-á ao estudo de Platão, Aristóteles, Santo Agostinho, Santo Tomás de Aquino, Rousseau, Rawls e da Doutrina Social da Igreja. A escolha dessas fontes justifica-se em razão de que além de contemplarem a evolução do pensamento da Justiça Social cronologicamente da antiguidade até a contemporaneidade são as que apresentam maior densidade, em cada período, na sua construção teórica e difusão. Foram os filósofos católicos que alicerçados em Aristóteles e São Tomás de Aquino forjaram a expressão “justiça social” que restou consolidada em sua Doutrina Social. Contudo, além desses, Platão, Santo Agostinho e Rousseau, cada um a seu tempo e modo, também semearam importantes contribuições que vieram a frutificar nas obras dos autores citados e que, posteriormente, foram revistas e ampliadas por Rawls sob uma nova perspectiva pluralista e democrática das instituições sociais<sup>5</sup>.

Justifica-se, outrossim, a investigação que será levada a efeito nesse capítulo tendo em vista que a ambigüidade geralmente atribuída à “Justiça Social” é responsável, em grande medida, pelo quadro de desprestígio da sua própria juridicidade dentro da abordagem geral, mais ampla, de “Acesso à Justiça” e, inclusive, no Direito Constitucional brasileiro.

## 1.1 PLATÃO E A JUSTIÇA COMO VIRTUDE INDISPENSÁVEL À COESÃO SOCIAL

Na filosofia de Platão, é possível visualizar duas modalidades de justiça: uma absoluta e outra relativa. A absoluta, ou divina, é a justiça perfeita. É aquela que se apresenta reservada às almas para após a morte, ao além. Tem o caráter de retribuição: pagar o mal com o mal e recompensar o bem com o bem<sup>6</sup>. A segunda modalidade é aquela justiça humana e palpável. Espelha-se nos princípios da alma e tenta dela se aproximar<sup>7</sup>. Este trabalho, tendo em vista o seu propósito investigativo, se deterá sobre a segunda concepção de justiça.

---

<sup>5</sup> Vide a respeito dessa evolução do conceito de Justiça Social e a contribuição da Doutrina Social da Igreja Católica em: CASTILHO, Ricardo. *Justiça Social e Distributiva*, p. 31-40.

<sup>6</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 276.

<sup>7</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 144-145.

Platão situa a justiça humana como uma virtude<sup>8</sup> indispensável à vida em comunidade. É ela que propicia a convivência harmônica e cooperativa entre os seres humanos em coletividade<sup>9</sup>. Platão identifica esta justiça humana com o suprimento das necessidades recíprocas e a felicidade de todos<sup>10</sup>. Para tanto, inspirando-se na essência daquela modalidade transcendente de *justiça*, propugna um modelo de Estado ideal<sup>11</sup>, estruturado de forma tripartite<sup>12</sup>. Tal qual a alma humana, as suas três partes ou classes correspondem às virtudes da temperança, da coragem e da prudência e exerceriam atividades correlatas.

A primeira é formada pelos agricultores, comerciantes e industriais e é incumbida de promover o sustento econômico.

A segunda constitui-se dos guardiões, vigilantes e militares, e ostenta a tarefa de defesa da comunidade e da ordem interna e externa.

À terceira classe, composta pelos governantes e filósofos, cabe a direção estatal, a legislação e a educação<sup>13</sup>. A justiça, para Platão, apresenta-se, assim, como a virtude superior, capaz de harmonizar as demais. Da mesma forma é a justiça a responsável por harmonizar o convívio das pessoas e das classes dentro da comunidade política. Para que isso seja possível, não pode haver interferência de uma classe na outra.

Para tanto, tal pressuposto deve ser racionalmente aceito e observado por cada integrante da organização social<sup>14</sup>. Segundo essa mesma natureza, para Platão a divisão do trabalho entre os seres humanos decorre de acordo com a aptidão de cada um. Deve haver, assim, o máximo aproveitamento do talento e das potencialidades de cada pessoa<sup>15</sup>. Em razão disso, é que o pensamento platônico preconiza que a justiça consiste também em fazer cada qual o que lhe compete<sup>16</sup>. É esta especialização, com vistas ao bem-estar coletivo, a responsável pela produtividade, qualidade e eventual compensação em face da diferença de talento entre uma pessoa e outra<sup>17</sup>.

Platão idealiza a comunidade como uma grande família, a qual mede-se

---

<sup>8</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 29.

<sup>9</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 47.

<sup>10</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 146.

<sup>11</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 145/256.

<sup>12</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 120.

<sup>13</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 110-120.

<sup>14</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 118.

<sup>15</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 101.

<sup>16</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 110.

mais justa quanto mais unida<sup>18</sup>. A comunidade, segundo Platão, não deve ser rica e nem pobre, a fim de evitar os males da ociosidade e da moleza<sup>19</sup>. Da mesma forma, a pessoa que desejar aperfeiçoar a sua alma para granjear a justiça divina também deve se afastar da cobiça, dos vícios, do acúmulo de riquezas<sup>20</sup>.

Em suma, e em outros termos, a par do auto-interesse de cada pessoa em suprir as suas próprias carências e obter autonomia, assenta-se também a teoria platônica de justiça em um verdadeiro interesse comum distributivo. Deve ele possibilitar a melhoria uniforme da existência de todos. A ordem na cidade representa a justiça, e a desordem, a injustiça<sup>21</sup>.

## 1.2 ARISTÓTELES E A JUSTIÇA COMO EXPRESSÃO DA FELICIDADE DA COMUNIDADE POLÍTICA

Aristóteles concebe a justiça, em sentido amplo, como uma mediana entre dois extremos. Esses dois extremos, todavia, no caso da “justiça” caracterizam-se por representar apenas um único vício: o da injustiça<sup>22</sup>. A justiça, para Aristóteles, situa-se no meio-termo entre o excesso e a carência<sup>23</sup>. Ou, em outras palavras, tomando-se os pólos envolvidos e norteando-se por um critério de igualdade ou proporção, de acordo com a teoria aristotélica a justiça constitui-se naquela situação de equilíbrio capaz de propiciar que cada qual não saia ganhando ou perdendo<sup>24</sup>.

Aristóteles distingue a justiça em *universal* e *particular*. A primeira constitui-se em gênero em relação à segunda.

A *justiça universal* é identificada com o agir em prol do bem da comunidade e com observância à lei. Isso porque a lei, conforme Aristóteles, sempre representa o interesse público. Em face disso, ao exigir a prática de incontáveis modalidades de condutas virtuosas no meio social, como a generosidade, a temperança, é que

---

<sup>17</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 48.

<sup>18</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 135-137.

<sup>19</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 99.

<sup>20</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 276/278.

<sup>21</sup> PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 97.

<sup>22</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 138.

<sup>23</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 136-137 e 148-149.

<sup>24</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 148.

Aristóteles chega a designar a justiça como a virtude perfeita<sup>25</sup>.

A *justiça particular* refere-se à aplicação entre as pessoas da sua proposta de justiça. Sob este enfoque, Aristóteles classifica-a em *corretiva* e *distributiva*.

A *justiça corretiva* é aquela presente nas transações privadas voluntárias ou involuntárias. Nesse último caso, está associada a um dano e a um conseqüente conflito. A *justiça corretiva* é, assim, no âmbito da involuntariedade, aquela responsável pela equalização dos conflitos surgidos entre os particulares. Em outros termos, é aquela ligada à figura do juiz. Esse, por sua vez, é a pessoa que se situa em posição intermediária aos litigantes, designada a mediar as perdas e ganhos decorrentes de um fato conflituoso para, aritmetica e objetivamente, restaurar a igualdade entre as partes<sup>26</sup>. No âmbito da voluntariedade a *justiça corretiva* é aquela associada ao equilíbrio das contraprestações assumidas nas transações privadas como a troca e a compra e venda<sup>27</sup>.

A *justiça distributiva* é aquela relativa ao partilhamento feito pelo governante em relação às honras, aos cargos, aos bens e ônus existentes, em relação aos governados. Esta classificação é a modalidade que mostra maior relevo para o estudo evolutivo da Justiça Social. É indispensável à realização da *justiça distributiva* que as pessoas consideradas sejam todas livres ou tenham um espaço para participar ativamente na vida social e colher os frutos dessa participação. Devido a tais características, ou seja, pelo fato de ter como objeto o meio social, composto por pessoas livres e iguais (proporcionalmente), é que o próprio Aristóteles define a sua idéia de justiça, como uma concepção de natureza eminentemente política<sup>28</sup>.

Aristóteles, na Justiça Distributiva, ao contrário da espécie corretiva, concebe um critério não meramente aritmético, mas geométrico. Os bens e ônus devem ser distribuídos proporcionalmente em função do mérito de cada um. Aristóteles reconhece que as pessoas não são iguais. Todavia, entre aqueles que estão na mesma posição de igualdade, não é admissível nenhuma diferença de tratamento<sup>29</sup>. Isto é denominado pelo filósofo como *princípio da atribuição em função do mérito*. Aristóteles não identifica com precisão qual deva ser esse mérito, muito embora registre que numa democracia seja associado com a liberdade; numa

---

<sup>25</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 137-139.

<sup>26</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 140, 143 e 144.

<sup>27</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 140, 143, 145-149.

<sup>28</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 150.

<sup>29</sup> ARISTÓTELES. *A política*, p. 89.

oligarquia, com o bom nascimento ou a riqueza; e, numa aristocracia, com a virtude<sup>30</sup>.

Diante do estudo realizado, contudo, é possível propor três coordenadas para aferição desse mérito: (a) o pensamento de Aristóteles é finalístico<sup>31</sup>, ou seja, tem como finalidade sempre a produção e preservação da felicidade da comunidade política<sup>32</sup>. Há de se levar em conta que Aristóteles relaciona a felicidade à auto-suficiência, ou seja, tornar a vida humana desejável e sem carências<sup>33</sup>. Em outros termos, Aristóteles parece situar esta felicidade em viver-se bem e dar-se bem com todos<sup>34</sup>. A distribuição dos bens e encargos deve, pois, atuar e convergir para a realização desses elementos que compõem a felicidade da comunidade política; (b) a divisão dos recursos comuns deve levar em conta a contribuição dada individualmente<sup>35</sup>. Independente da forma de governo, esse parece ser, por si só, um critério de merecimento a ser considerado na repartição das vantagens mencionadas. Permite a seguinte ilação: já que aquele que contribui mais, apresenta maior mérito para efeitos da atribuição das vantagens, todos que pretenderem obter mais vantagens também terão que oportunamente contribuir mais. Dessa forma a busca da felicidade comum não é uma responsabilidade só do governante, mas sim de todos aqueles que compõem a comunidade, que devem se esforçar para que aquela se torne e mantenha-se auto-suficiente<sup>36</sup>; (c) qualquer que seja o mérito escolhido, nunca alguns deverão receber os bens em excesso e outros de forma insuficiente. Ou seja, eliminando-se os extremos, jamais deverá ser grande a distância dos que têm mais em relação aos que têm menos. Aí, residiria o ponto de equilíbrio. Aliás, o exercício desta noção da justiça distributiva é também tarefa de cada membro da comunidade, pois, para Aristóteles, aquele que recebe vantagens em demasia comete injustiça<sup>37</sup>. De se ressaltar que a prática da justiça - virtude que é - deve ser sempre exercida de forma voluntária e prazerosa<sup>38</sup>.

---

<sup>30</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 141.

<sup>31</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 49.

<sup>32</sup> “[...] o termo ‘justo’ é aplicado a qualquer coisa que produz e preserva a felicidade, ou as partes componentes da felicidade da comunidade política”. ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 22.

<sup>33</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 49.

<sup>34</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 52.

<sup>35</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 143.

<sup>36</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 55.

<sup>37</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 149.

<sup>38</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 53.

### 1.3 SANTO AGOSTINHO E A JUSTIÇA COMO UMA ORDEM DE INSPIRAÇÃO DIVINA

Santo Agostinho, tal como Platão, parece designar a justiça como uma experiência para após da morte, através da qual Deus opera a separação entre bons e maus. Com efeito, ao contrário da metempsicose platônica, a recompensa aos bons e o castigo aos maus são infinitos. Ou seja, aos bons reserva-se a paz perfeita em uma vida eterna; aos maus, o martírio perpétuo<sup>39</sup>.

Santo Agostinho distingue a Cidade de Deus da cidade terrena. A Cidade de Deus apresenta-se como aquele reino no plano transcendental, ou celestial, onde os bons habitam eternamente com Deus em meio à felicidade suprema. Já a cidade terrena ou humana, é aquela Sociedade<sup>40</sup> formada pelas pessoas que transitoriamente vivem na Terra à espera do julgamento de Deus<sup>41</sup>.

Os bons, para Santo Agostinho, são os tementes a Deus, os seguidores das Sagradas Escrituras e, especialmente, dos ensinamentos de Cristo, na cidade terrena<sup>42</sup>.

A verdadeira justiça, para Santo Agostinho, é a exercida por Deus. Segundo o que se entende, é a que garante a Ordem Suprema na Cidade de Deus, a felicidade perene e a comunhão divina da absoluta paz e concórdia entre os bons<sup>43</sup>. Esta Justiça, de acordo com Santo Agostinho, é incompreensível ao limitado intelecto humano. Independe ela das instituições, leis<sup>44</sup> e da falível justiça<sup>45</sup> terrenas, porquanto marcadas pela imperfeição humana<sup>46</sup>. Apesar disso, mesmo desinfluentes as leis, instituições e costumes humanos, Santo Agostinho reconhece que esses visam à consecução da paz terrena. Diante disso, preconiza Santo Agostinho que, individualmente, cada um deve utilizar desse desiderato e das condições dos homens para fomentar a cooperação social a fim de salvaguardar a religião e a

<sup>39</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 173.

<sup>40</sup> Nessa dissertação a categoria Sociedade será sempre utilizada com o “S” maiúsculo. Isso porque, conforme Pasold [PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito*, p. 200], o Estado deve à Sociedade a sua criação e manutenção. Desse modo, se o Estado – criatura que é da Sociedade – é grafado com o “E” maiúsculo, por coerência, também a Sociedade deve ser grafada com “S” maiúsculo.

<sup>41</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte I, p. 27.

<sup>42</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 405.

<sup>43</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 402.

<sup>44</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 409.

<sup>45</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte I, p. 374.

prática da sua fé<sup>47</sup>.

No plano terreno e sensível, é possível determinar, na teoria agostiniana, alguns traços de uma justiça tendente a se aproximar daquela Justiça Suprema e perfeita. Para Santo Agostinho, qualquer reino em que não haja justiça não passa de pirataria, ou seja, de uma reunião de salteadores que repartem a presa por intermédio de convenções<sup>48</sup>. De acordo com Santo Agostinho, onde não há justiça não pode haver direito<sup>49</sup>.

No pensamento agostiniano a justiça realizável nesse mundo tem a ver com uma ordem<sup>50</sup> que, inspirando-se na Cidade de Deus, propicia a paz e a concórdia entre os homens. Isso de modo que não só seja assegurado a cada um o exercício da fé em Cristo, mas também que todos vivam bem, supram as suas necessidades vitais e, destarte, fortaleçam-se contra a atormentação pecaminosa<sup>51</sup>.

Em sentido amplo, para Santo Agostinho, com vistas à ordem terrena, a justiça é a virtude segundo a qual se dá a cada qual o que é seu<sup>52</sup>. Isto é, a justiça consiste em atribuir a cada um o que lhe pertence, ou o que merece, tal qual a inspiração da Ordem Divina<sup>53</sup>. No caso, o critério de aferição desse merecimento deve ser conferido pelo direito. Para Santo Agostinho o direito apresenta-se como instrumento indispensável à paz e ordem sociais, ao coordenar interesses e vontades particulares e ao privar os maus da licença de fazer mal<sup>54</sup>.

Para Santo Agostinho, a ordem justa terrena não se coaduna com o apetite pelo domínio<sup>55</sup>, com as paixões humanas e com a cobiça, principalmente em detrimento dos pobres<sup>56</sup>. Ao contrário, preconiza que deva haver a prática da caridade entre os indivíduos e entre governantes e governados<sup>57</sup>. As riquezas, assim, devem ser distribuídas de acordo com as necessidades de cada um<sup>58</sup>. Ao lado da contemplação em busca da verdade divina, cada um deve partir para a ação

<sup>46</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 394.

<sup>47</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 409.

<sup>48</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte I, p. 153.

<sup>49</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 412.

<sup>50</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 402.

<sup>51</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 408.

<sup>52</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 390 e 412.

<sup>53</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 412.

<sup>54</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 412.

<sup>55</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 406.

<sup>56</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte I, p. 208.

<sup>57</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 169.

<sup>58</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte I, p. 218.

e ser útil ao próximo<sup>59</sup>. Tal é corolário do ensinamento cristão que manda amar a Deus e ao próximo como a si mesmo. Daí decorre que não se deve fazer mal a ninguém e o bem, a quem se possa. Este modo de proceder, por sua vez, é que resulta na concórdia entre os seres humanos, seja entre homens e mulheres, pais e filhos, patrões e criados, governantes e governados. Deve iniciar-se pelo ambiente doméstico, pela facilidade dos meios oportunos, e estender-se para todo o ambiente social<sup>60</sup>. A propósito, a casa, segundo Santo Agostinho, deve ser o princípio e o fundamento da cidade<sup>61</sup>.

#### 1.4 SÃO TOMÁS DE AQUINO E A JUSTIÇA COMO TRADUÇÃO DO BEM COMUM

Para São Tomás de Aquino, a justiça implica a noção de igualdade. Por isso, sempre diz respeito a uma relação entre duas ou mais pessoas que possam agir diversamente, já que nada pode ser igual tomando-se a si mesmo<sup>62</sup>. A Justiça ordena as relações humanas, seja de uma maneira geral ou singular. A primeira considera que quem serve a uma determinada comunidade serve a todos os seus integrantes. A segunda refere-se às relações dos seres humanos com outrem, tomadas isoladamente. Os membros de uma comunidade estão para essa como a parte em relação ao todo. Dessa forma, ao pertencer ao todo, o bem de cada parte se ordena ao bem do todo<sup>63</sup>. Por esta razão, ao ordenar o homem para o bem comum é que São Tomás de Aquino situa a justiça como uma virtude geral, que direciona os atos de todas as outras virtudes<sup>64</sup>.

São Tomás de Aquino não se opõe à classificação aristotélica de justiça, em *comutativa* e *distributiva*. A primeira corresponde em dar e receber de volta. A segunda, em atribuir-se a cada um de acordo com o que é devido, ou, de acordo com sua dignidade.<sup>65</sup> São Tomás de Aquino acresce outra modalidade de justiça, a qual denomina de *justiça legal*. Segundo ele, a justiça legal é a decorrente da

---

<sup>59</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 410.

<sup>60</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 405.

<sup>61</sup> AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 407.

<sup>62</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Suma teológica*, Questão LVIII, p. 2488.

<sup>63</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Suma teológica*, Questão LVIII, artigo V, p. 2491.

<sup>64</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Suma teológica*, Questão LVIII, artigo V, p. 2492.

<sup>65</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Suma teológica*, Questão LXI, artigos I e II, p. 2515-2516.

ordenação legal que orienta o comportamento humano para o bem comum<sup>66</sup>.

A noção aristotélica de *justiça distributiva* segundo São Tomás de Aquino, diz respeito a um ato de governo. Isto é, só quem exerce o governo é que pode realizar a *justiça distributiva*. A *justiça legal*, ao contrário, dela se difere pelo fato de que diz respeito não à distribuição do todo para as partes, mas das partes para o todo. Ou seja, a *justiça legal* refere-se não à distribuição dos bens aos particulares, mas à contribuição de cada um para o bem comum<sup>67</sup>.

São Tomás de Aquino esclarece que seguir a justiça é fazer o que é reto<sup>68</sup> e justas são as leis quando visam ao bem comum<sup>69</sup>. Inexiste favorecimento se as normas iguais são destinadas a pessoas desiguais<sup>70</sup>. Quanto ao governo, este é justo se visar ao bem comum da população, e não ao bem privado do governante ou de outrem<sup>71</sup>. O bem comum orienta-se para a construção de uma Sociedade mais perfeita, a qual seja auto-suficiente. A auto-suficiência significa que essa Sociedade possa suprir todas as necessidades individuais e coletivas<sup>72</sup>. Além disso, o bem comum também conduz à obtenção e conservação da união harmônica e pacífica da população<sup>73</sup>.

Para São Tomás de Aquino, tal qual a vida feliz que se espera no céu após a morte, o bem comum, no plano terreno, proporciona que todos possam viver bem, isto é, viver em meio aos bens particulares que cada um almeja, seja riqueza, saúde ou outros<sup>74</sup>. Três são as condições para se viver bem: união de todos pelo vínculo da paz, que todos sejam dirigidos a fazer o bem e atuação para que haja abundância suficiente dos bens necessários<sup>75</sup>.

## 1.5 A ROUSSEAU E A JUSTIÇA COMO REPRESENTAÇÃO DA VONTADE GERAL

Rousseau distingue, em sua teoria, a vontade de todos os membros de

<sup>66</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Suma teológica*, Questão LVIII, artigo V, p. 2492.

<sup>67</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Suma teológica*, Questão LVIII, artigo V, p. 2515.

<sup>68</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 101.

<sup>69</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 102.

<sup>70</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 116.

<sup>71</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 128.

<sup>72</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 129.

<sup>73</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 130.

<sup>74</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 166.

uma nação de uma vontade denominada de “geral”. Essa, a “vontade geral”, é obtida através do consenso dos cidadãos e visa sempre ao interesse comum; por isso leva à concórdia. A vontade de todos, ao revés, por constituir-se na simples somatória de vontades particulares, mira-se sempre no interesse particular. Esses, via de regra, são contraditórios. Por esta razão, não se coadunam com a noção de harmonia social<sup>76</sup>. Assim, para Rousseau, justa é a união voluntária de cidadãos que submetem às suas vontades particulares à vontade geral. Justa também é essa vontade geral ao assegurar-lhes liberdade e igualdade e a guiá-los à felicidade pública<sup>77</sup>. Essas são premissas do que Rousseau nominou de “contrato social”. Para ele a justiça<sup>78</sup> corresponde a uma ordem social resultante da associação de seus membros, ciosos de seus direitos e deveres<sup>79</sup>, e regulada e administrada através de convenções que retratam a vontade geral<sup>80</sup>, com vistas ao bem estar comum<sup>81</sup>.

Rousseau parte do pressuposto de que cada indivíduo, para conservar-se e prover as suas necessidades, tem de agregar-se a outros<sup>82</sup>. Isso porém, não pode significar abdicar da liberdade, que é um valor ínsito e irrenunciável ao ser humano<sup>83</sup>. De qualquer forma, para se regular este auxílio mútuo, é preciso, ordem, isto é, que seja até possível compelir<sup>84</sup>, se necessário, as pessoas a que se conduzam de maneira solidária<sup>85</sup> e pacífica e não só de acordo com os seus interesses e preferências<sup>86</sup>. Essa força coativa, porém, para não macular a liberdade de cada um e para legitimar-se, isto é, ser aceita por todos, inclusive eventualmente o coagido, deve previamente assentar-se em convenções<sup>87</sup> voluntariamente fixadas pela vontade geral dos componentes da associação política<sup>88</sup>.

Rousseau pretende com isso que as pessoas substituam o instinto natural de cada um pela justiça proporcionada pela retidão da vontade geral e que, destarte, todos ouçam a voz da razão e do dever, ao invés do impulso físico, do apetite e de

---

<sup>75</sup> AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 167.

<sup>76</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p.46.

<sup>77</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 59.

<sup>78</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 25.

<sup>79</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 38.

<sup>80</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 48.

<sup>81</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 43.

<sup>82</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 34.

<sup>83</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 30.

<sup>84</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 38.

<sup>85</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 57.

<sup>86</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 49.

<sup>87</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 26/29.

<sup>88</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 35.

seus caprichos<sup>89</sup>. Essa é a base do pacto social preconizado por Rousseau, segundo o qual, cada um submete-se a uma organização incumbida da direção da vontade geral para, em contrapartida, receber os frutos de toda a comunhão de forças resultantes do todo. Trata-se do Estado, esta organização<sup>90</sup>.

O Estado, dirigente que é da vontade geral oriunda do consenso entre os cidadãos, para promover a justiça, deve sempre se guiar pelo bem comum, pela felicidade e prosperidade de todos<sup>91</sup>, e não por interesses particulares<sup>92</sup>. Para Rousseau, é especificamente esta união em torno desses objetivos que inclusive determina a obediência de todos às leis, já que a liberdade de cada um é deliberada, ou seja, tem seu raio limitado pela vontade geral, a qual por sua vez também tem cristalizada a vontade de cada um.

A busca do bem estar coletivo ou de vantagens recíprocas não deve se desenvolver apenas na relação entre os cidadãos e o Estado, e vice-versa. Deve ocorrer, também, consoante Rousseau, entre os cidadãos, reciprocamente. Isso porque estes, a par de seus direitos e deveres e vontades particulares, devem interagir de acordo com a vontade geral, inclusive auxiliando-se mutuamente<sup>93</sup>.

A atuação do Estado deve pautar-se pelo respeito à liberdade e à igualdade<sup>94</sup>. A liberdade e a igualdade são, para Rousseau, o maior bem e o fim de toda a legislação. Para ele se o pacto social dá vida ao corpo político, o seu movimento e a sua vontade são dadas pela legislação<sup>95</sup>, através da qual se une direitos e deveres e dirige-se a justiça ao seu fim<sup>96</sup>. Por isso é que Rousseau coloca as leis como condições da própria associação civil<sup>97</sup>.

Liberdade, no pensamento rousseauoniano, significa que cada um tenha segurança e autonomia para suprir as suas necessidades e, também para desenvolver-se e participar das deliberações comunitárias. Para tanto, deve haver igualdade. Segundo Rousseau, enquanto que a vontade particular dirige-se às preferências, a vontade geral dirige-se para a igualdade<sup>98</sup>. Esta, por sua vez, para Rousseau, deve ser entendida em primeiro lugar no sentido de que todos devem ser

---

<sup>89</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 39.

<sup>90</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 36.

<sup>91</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 97.

<sup>92</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 49.

<sup>93</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 37.

<sup>94</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 42.

<sup>95</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 53.

<sup>96</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 53.

<sup>97</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 55.

tratados igualmente perante a lei<sup>99</sup>. Disso infere-se que a lei deve ter sempre o caráter de generalidade, não privilegiando determinada classe ou categoria. Em segundo lugar, sob o aspecto econômico, a lei deve pautar-se para que haja um equilíbrio entre as desigualdades das riquezas dos indivíduos, de forma que não existam pessoas demasiadamente opulentas ou pobres<sup>100</sup>. Essa necessidade se agrava na democracia, onde especificamente deve haver substancial igualdade entre as classes e fortunas, sob pena, segundo Rousseau, corromper-se pela indolência, vaidade e cobiça<sup>101</sup>.

Para Rousseau, a justiça consiste em cada um fazer a sua parte em prol do todo e que este todo, representado pela vontade geral, e em último plano pelo Estado – depositário daquela -, atue sob a égide do respeito à igualdade e à liberdade dos cidadãos e sempre, de maneira uniforme, de acordo com o interesse e o bem estar coletivo<sup>102</sup>.

## 1.6 RAWLS E A JUSTIÇA COMO VIRTUDE PRIMÁRIA DAS INSTITUIÇÕES SOCIAIS

Rawls, estabelece uma teoria da Justiça Social que tem como objeto primário a estrutura básica da Sociedade<sup>103</sup>.

A estrutura básica da Sociedade é aquela que reúne as principais instituições sociais - aí se incluindo, dentre outros, a constituição e os regimes jurídico e econômico - e a maneira pela qual se articulam num único sistema. Este arranjo da estrutura básica, por sua vez, deve proporcionar um sistema auto-suficiente de cooperação social, hábil à concretização dos fins essenciais da vida humana<sup>104</sup>.

Para atingir esse desiderato, Rawls concentra e acentua importância no papel das instituições, as quais têm a incumbência de garantir condições justas para

---

<sup>98</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 43.

<sup>99</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 49.

<sup>100</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 67.

<sup>101</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 82.

<sup>102</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 57.

<sup>103</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*, p. 7.

<sup>104</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 157.

o contexto social. Isso porque se, através delas, a estrutura não for apropriadamente regulada e ajustada, por mais eqüitativas e justas que possam parecer as relações particulares, consideradas isoladamente, o processo social não conseguirá efetivamente se manter justo<sup>105</sup>. Assim é que a justiça, para Rawls, deve ser a primeira virtude das instituições sociais<sup>106</sup>. A existência destas, em resumo, é condicionada à realização e manutenção da justiça.

Em outro sentido, tendo como premissa a liberdade e a igualdade dos cidadãos, Rawls assinala que o quadro institucional tem ligação direta não só com a formação das aspirações, esperanças das pessoas, mas com a concretização daquelas e com o desenvolvimento e aproveitamento das capacidades e talentos individuais<sup>107</sup>. Isso se deve, segundo Rawls, ao fato de que as perspectivas individuais dependem em parte da idéia que as pessoas têm de si. Além disso, elas apresentam ligação com a posição social e com os meios e as oportunidades com os quais cada um pode racionalmente contar<sup>108</sup>. Para Rawls, pessoas são seres humanos capazes de se tornarem membros da cooperação social e de respeitarem seus compromissos e suas relações durante toda a vida<sup>109</sup>. Cidadão, para Rawls, é o membro da Sociedade plenamente ativo durante toda a sua existência<sup>110</sup>.

Rawls não descarta as desigualdades econômicas e sociais dos cidadãos, seja em razão dos dons naturais de cada um, seja em função da origem social ou contingências determinadas<sup>111</sup>. Pretendendo conciliar estas desigualdades de perspectivas de vida dos cidadãos, Rawls denomina a sua teoria de “justiça como eqüidade”<sup>112</sup>. Parte ela da premissa de que as instituições sociais e a estrutura básica podem ser qualificadas de justas desde que satisfaçam aos princípios que pessoas morais, livres e iguais, eqüitativamente situadas, adotariam com o objetivo de reger essa estrutura<sup>113</sup>.

Sublinha Rawls a necessidade de formulação de princípios e do desenho dos contornos de uma concepção de justiça. Essa concepção de justiça deve prestar à orientação geral da ação política e servir de base racional para um contínuo ajuste

---

<sup>105</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 13-14.

<sup>106</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*, p. 3.

<sup>107</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 18.

<sup>108</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 18.

<sup>109</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 138.

<sup>110</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 215.

<sup>111</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 19.

<sup>112</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 20.

<sup>113</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 20.

de um processo social de manutenção daquela no âmbito social<sup>114</sup>. Diante disso, lança os seguintes princípios da sua teoria da justiça social:

- a) toda pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdade para todos.
- b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. A primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade eqüitativa de oportunidades; e a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade<sup>115</sup>.

Tais princípios determinam uma forma ideal de estrutura básica através da qual os procedimentos processuais e institucionais correntes são ajustados e limitados. A acumulação de riquezas, dentre outras coisas, para Rawls, deve ser restringida pelas exigências do justo valor da liberdade política, da justa igualdade das oportunidades e da estabilidade da Sociedade<sup>116</sup>.

Os dois princípios definem que nenhuma pessoa deveria ter menos do que houvesse recebido por uma divisão dos bens primários em partes iguais. Da mesma forma, estabelecem que quando da colheita dos frutos e dividendos da produtividade da cooperação social, as desigualdades existentes também devam reverter em vantagens para aquelas pessoas cuja situação tiver melhorado menos, tomando-se a divisão em partes iguais como ponto de referência<sup>117</sup>. Ou seja, conforme preconizam os dois referidos princípios, as desigualdades organizacionais e econômicas só deveriam ser autorizadas se comprometidas com a melhoria da situação de cada um, inclusive a dos mais desfavorecidos, e desde que compatíveis com uma liberdade igual para todos e com uma igualdade no que se refere às oportunidades<sup>118</sup>.

Segundo Rawls, as instituições sociais da estrutura básica devem organizar a cooperação social de modo a favorecer os esforços construtivos<sup>119</sup>, ou seja, aqueles voltados para a melhoria das condições de vida de todos os membros da Sociedade de uma forma geral.

Rawls identifica em sua teoria uma série de “concepções-modelos” com o fito de captar as suas idéias fundamentais relacionadas à liberdade, à igualdade, à

<sup>114</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 37.

<sup>115</sup> RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345.

<sup>116</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 36.

<sup>117</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 36.

<sup>118</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 33.

<sup>119</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 35.

cooperação social e à pessoa.

A primeira dessas concepções é a de *Sociedade bem ordenada*. Essa equivale, para Rawls, a uma associação auto-suficiente de pessoas que se perpetua controlando um território determinado<sup>120</sup>. Possui, ainda os seguintes traços: (a) é regida por uma concepção pública de justiça (inclusive, no que se refere a organização das suas instituições principais em um único sistema social), por todos reconhecida; (b) os seus membros são pessoas morais, livres e iguais, e todos reciprocamente assim se consideram em suas relações políticas e sociais. Pessoas morais são aquelas capazes de racionalmente identificar em si e nos outros um senso de justiça e definir a própria concepção do seu bem. Pessoas livres são as que podem intervir na elaboração de suas instituições comuns em razão de seus próprios objetivos fundamentais e de seus interesses superiores. Pessoas iguais são aquelas que respeitam reciprocamente o direito igual de cada um de determinar e de avaliar princípios primeiros de justiça que devem reger a estrutura básica da *Sociedade*<sup>121</sup>.

Os membros de uma *Sociedade bem ordenada*, dado o contexto da justiça, não permanecem indiferentes ao modo pelo qual os frutos da sua cooperação social serão partilhados. Ao contrário, sob pena de afetar até a própria estabilidade social, têm nítida percepção de que a distribuição presente e a que se espera no futuro é suficientemente justa<sup>122</sup>. A estabilidade social decorre do equilíbrio de forças sociais cujo resultado é aceito por todos porque nenhuma pessoa poderia obter melhor resultado por si mesma. Além desse fator agrega-se o fato de que os cidadãos defendem as suas instituições sociais pela convicção de que estão em conformidade com a sua concepção pública efetiva da justiça.<sup>123</sup> Outra concepção-modelo a ser destacada na teoria da justiça, é a da *posição original*, a qual, segundo Rawls, tem um papel mediador. Isso porque se presta a vincular a pessoa moral aos princípios de justiça que caracterizam suas relações entre cidadãos na *Sociedade bem ordenada*. A *posição original* retrata um modelo através do qual os cidadãos de uma *Sociedade bem ordenada* selecionariam idealmente os princípios primeiros de justiça que se aplicassem à sua *Sociedade*<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 80.

<sup>121</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 55.

<sup>122</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 81.

<sup>123</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 81.

<sup>124</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 53.

A avaliação das concepções de justiça e a constituição da *posição original*, por consenso, passa pelo exame e deliberação de certos bens primários. Bem, para Rawls, significa um conjunto de fins últimos resultantes das relações, uns com os outros e com o mundo.<sup>125</sup> *Primário* é um qualificativo que engloba tanto as propriedades públicas das instituições sociais, como as posições que as pessoas ocupam em relação a elas no tocante aos direitos, liberdades, e oportunidades que lhes são oferecidos, bem como a renda e a riqueza tomadas em um sentido amplo<sup>126</sup>. Os *bens primários* são para Rawls: (a) as liberdades básicas, como a de pensamento e de consciência; (b) a liberdade de movimento e a livre escolha de sua ocupação; (c) os poderes e as prerrogativas das funções e dos postos de responsabilidade; (d) a renda e a riqueza; (e) as bases sociais do respeito.

As liberdades básicas são as instituições necessárias ao desenvolvimento e ao exercício simultâneo de um senso de justiça e da capacidade de escolher, de revisar e de efetivar racionalmente uma certa concepção do bem. A liberdade de movimento e a livre escolha de sua ocupação, em um contexto de várias e distintas oportunidades, são aquelas instituições necessárias à realização de fins últimos e para a eficácia da decisão das pessoas de revisá-las e modificá-las se o desejarem. Os poderes e as prerrogativas das funções e dos postos de responsabilidade são aqueles necessários ao desenvolvimento das diversas capacidades autônomas e sociais do ser humano. A renda e a riqueza, em um sentido amplo, são os meios que propiciam a concretização, direta ou indiretamente, de quase todos os fins individuais e sociais, sejam eles quais forem. As bases sociais do respeito humano são compostas pelos aspectos das instituições básicas que, em geral, são essenciais às pessoas a fim de que estas adquiram uma consciência verdadeira do próprio valor e possam tanto concretizar os seus interesses de ordem mais elevada, como fazer progredir os seus próprios fins com entusiasmo e autoconfiança<sup>127</sup>.

Rawls identifica dois elementos necessários à cooperação social<sup>128</sup>. O primeiro, denominado elemento *razoável*, refere-se aos termos equitativos da cooperação e implica que cada participante deve beneficiar-se ou compartilhar dos encargos de um modo satisfatório, através de um critério adequado de comparação. O segundo elemento, dito *racional*, diz respeito à necessidade que as pessoas têm

---

<sup>125</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 94.

<sup>126</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 125.

<sup>127</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 62.

<sup>128</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 66.

de efetivar e exercer as suas faculdades morais e garantir o avanço da concepção particular de *bem*.

O elemento *razoável* pressupõe e condiciona o elemento *racional*. Pressupõe-lhe, porque é o elemento *razoável* que confere sentido tanto às concepções de *bem*, que mobilizam os membros do grupo para a cooperação social, como às noções de justo e de justiça. Condiciona-lhe, porque é o elemento *razoável*, através dos seus princípios, que restringe os fins últimos que podem ser visados. Na *posição original*, o *razoável* corresponde ao conjunto dos cerceamentos aos quais estão submetidas as deliberações dos parceiros, os quais são considerados agentes racionais de um processo de construção de uma *Sociedade bem ordenada*<sup>129</sup>.

Consoante Rawls, os cidadãos podem ser considerados livres de duas maneiras: (a) ao serem considerados fontes autônomas de reivindicações fundamentadas. As pessoas são fontes autônomas de reivindicações no sentido de que estas têm um valor próprio, que não deriva de deveres ou de obrigações anteriores em relação à Sociedade ou a outras pessoas, nem é determinado por seu papel social específico<sup>130</sup> (tal se explica na medida que os cidadãos têm consciência de que podem intervir na elaboração das instituições sociais em face dos seus interesses superiores e fins últimos, com a condição de que esses não contrariem os princípios públicos de justiça)<sup>131</sup>; (b) ao serem considerados independentes, como distintos de um sistema particular de fins<sup>132</sup>. As pessoas não se consideram vinculados indefinidamente à concepção particular do bem e dos fins últimos que tenham escolhido num dado momento. Ao revés, têm noção de que são capazes de revisar e modificar essa concepção sobre bases razoáveis e racionais<sup>133</sup>.

Rawls faz referência, ainda, a um terceiro aspecto da liberdade que é a responsabilidade para com os fins. Essa responsabilidade é resultado de um ajuste dos objetivos e ambições pessoais a partir daquelas expectativas *razoáveis* e da justa atuação das instituições sociais e da disponibilidade de um índice equitativo de *bens primários*, tal como exigem os princípios de justiça anteriormente

---

<sup>129</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 69.

<sup>130</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 93.

<sup>131</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 92.

<sup>132</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia* p. 92-94.

<sup>133</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 94.

mencionados<sup>134</sup>.

Rawls acrescenta que a instituição das liberdades básicas exige um planejamento e uma organização social<sup>135</sup>. As liberdades básicas se constituem em um conjunto de regras que tutelam determinadas condutas e impedem que sofram interferência de outrem, muito embora, de fato, muitas pessoas não possam delas usufruir, em face de obstáculos materiais. Nesse caso é afetada não determinada liberdade básica em si, mas o seu valor, que diz respeito à sua utilização<sup>136</sup>. Por outro lado, essa utilidade é balizada por um índice de *bens primários*, conforme mencionado. Por isso a estrutura básica da Sociedade, com vistas à Justiça Social, deve organizar-se de tal maneira que seja possível maximizar os bens primários à disposição dos menos favorecidos a fim de que eles utilizem as liberdades básicas que estão à disposição de todos<sup>137</sup>.

Todavia, para rechaçar a idéia de que as liberdades básicas são meramente formais, é que se atribui unicamente às liberdades políticas o seu “justo valor”. Assim, cada cidadão, independente da sua situação social ou econômica, deve ter assegurada, de forma aproximadamente igual, a liberdade de tanto ocupar uma função pública como de influenciar no resultado das decisões políticas. Isso possibilita tornar as pessoas - consideradas por Rawls como parceiros políticos - independentes em relação às grandes concentrações do poder econômico e do poder social<sup>138</sup>. Com isso, evita-se que os grandes detentores de riquezas e quantidade de responsabilidades públicas tenham a possibilidade de controlar, por exemplo, a elaboração da legislação em benefício próprio. Tal, se permitido, vulneraria os princípios de justiça, tanto ao obstaculizar a concretização da justa igualdade de oportunidades como ao minar o asseguramento das liberdades básicas.

De acordo com Rawls, a garantia do “justo valor” das liberdades políticas, entretentes, comporta algumas características. A primeira é que ela garante a cada cidadão um acesso eqüitativo e bastante homogêneo à utilização dos serviços públicos, conforme estabelecido pelas regras e procedimentos constitucionais que dizem respeito ao processo político e ao controle do acesso às situações de

---

<sup>134</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 95.

<sup>135</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p.150-151.

<sup>136</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 176.

<sup>137</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 177.

<sup>138</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 179.

autoridade política<sup>139</sup>. A idéia é que isso seja o suficiente para garantir uma legislação justa e eficaz<sup>140</sup>. A segunda característica é a disposição de um espaço limitado para a mencionada garantia. Isto tem o propósito de evitar que aqueles que possuem meios relativamente importantes possam resolver as coisas entre si, excluindo aqueles que possuem menos<sup>141</sup>.

A importância do “justo valor” das liberdades políticas - ou seja, o seu exercício de forma plena e eqüitativa - apresenta-se para Rawls como o condicionante de um procedimento político justo. Uma vez previsto constitucionalmente, reúne restrições que, ao mesmo tempo, preservam as liberdades básicas e asseguram a sua prioridade<sup>142</sup>. Nesse sentido, Rawls enfoca a cooperação social sob uma perspectiva estritamente política, destacando três elementos: (a) a cooperação social baseia-se em regras e procedimentos reconhecidos por todos; (b) os termos desta cooperação são reconhecidos, recíproca e mutuamente, como eqüitativos; (c) a cooperação social pressupõe a idéia de vantagem racional a todos os participantes<sup>143</sup>.

Para Rawls, a sua concepção de justiça caracteriza-se não só por aplicar-se à estrutura básica da Sociedade, mas também por refutar a aplicação de doutrinas gerais e abrangentes. Constituem estas aquelas doutrinas de ordem religiosa e filosófica que se aplicam a uma acentuada variedade de temas e que impõem como verdade certas concepções que tanto orientam os valores humanos como determinam o seu pensamento e o seu comportamento de uma maneira geral<sup>144</sup>.

O comprometimento com qualquer modalidade dessas doutrinas refugiria ao campo político, pois impediria, segundo Rawls, o pluralismo e o consenso almejados em uma democracia<sup>145</sup>.

O consenso admissível seria aquele por justaposição, ou seja, aquele que é capaz de conviver com uma pluralidade de doutrinas e convergir para uma concepção política da justiça, permitindo a perpetuação do equilíbrio da unidade social<sup>146</sup>.

---

<sup>139</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 179.

<sup>140</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 180.

<sup>141</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p.180.

<sup>142</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 193.

<sup>143</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 214.

<sup>144</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 255.

<sup>145</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 250.

<sup>146</sup> RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 253.

## 1.7 ASPECTOS DO CONCEITO DE JUSTIÇA NA DOCTRINA SOCIAL DA IGREJA

Não se ignora neste trabalho que a Igreja Católica tenha adotado ao longo de sua história algumas posturas equivocadas no que diz respeito aos direitos da pessoa humana<sup>147</sup>. Todavia, o estudo da Doutrina Social da Igreja Católica deve-se à sua importância na fixação e difusão do conteúdo da Justiça Social nos textos políticos e nas Constituições dos vários países, entre as quais a do Brasil, como será examinado no capítulo seguinte<sup>148</sup>. Tal constatação, apesar da controvérsia existente, atesta, por si só, a cientificidade e a importância de tal doutrina em relação ao tema. Conforme Castilho, antes das publicações das Encíclicas Sociais da Igreja, “a utilização do conceito de Justiça Social, como parâmetro teórico, era restrita aos círculos intelectuais de inspiração neotomista.”<sup>149</sup>

Na encíclica *Rerum Novarum*, editada pelo Papa Leão XIII, em 1891, admitia-se que por força da natureza os homens são marcados por profundas e múltiplas diferenças, que vão desde a inteligência e o talento, até a saúde e a força. Dessas diferenças naturais é que decorrem espontaneamente as desigualdades das condições pessoais. Todavia, uma vez que o convívio social exige um organismo variado e uma diversidade de funções, tais desigualdades acabam por fazer os homens se aproximarem para partilharem essas mencionadas funções. Portanto, essas diferenças pessoais acabam por reverter-se em favor do todo coletivo. Por isso, segundo a encíclica *Rerum Novarum*, não é possível a elevação de todos ao mesmo nível na Sociedade<sup>150</sup>. Disso resulta que as classes rica e a pobre, ao contrário de se degladiarem entre si, necessitam uma da outra, pois não pode haver capital sem trabalho, e vice-versa. Daí, tal qual ordena a natureza, o destino de ambas as classes é a concórdia, a união harmônica e a conservação mútua em perfeito equilíbrio<sup>151</sup>. Conseqüência disso é que cumpre ao pobre e ao operário desincumbirem fielmente o seu trabalho e respeitar o seu patrão, nunca usando de

---

<sup>147</sup> Exemplo disso é que a Igreja Católica através do Papa Pio VI qualificava como monstruoso o direito à liberdade de pensamento e à liberdade de imprensa conforme: BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, p. 129.

<sup>148</sup> FERRREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional, p. 353.

<sup>149</sup> CASTILHO, Ricardo. *Justiça Social e Distributiva*, p. 39.

<sup>150</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 21.

<sup>151</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 22.

violência, inclusive em suas reivindicações<sup>152</sup>. Os ricos e os patrões, por sua vez, devem dispensar aos operários um tratamento digno. Não devem tratá-los como meros instrumentos do lucro. Não devem impor aos seus subordinados serviços superiores às suas forças<sup>153</sup> ou em desconformidade com a idade ou o sexo. Os operários devem perceber uma remuneração condizente<sup>154</sup>.

Segundo a encíclica *Rerum Novarum*, da organização da Sociedade deve brotar a prosperidade pública e a particular através de uma forma espontânea e sem esforço. Assim, de acordo com essa ordem geral, quanto mais as vantagens se multiplicarem em decorrência da ação do Estado de servir ao interesse comum, menos será necessário se remediar a condição dos trabalhadores<sup>155</sup>. É dever dos governantes cuidar de todas as classes dos cidadãos, inclusive a dos operários, salvaguardando os seus interesses, sob pena de violar especificamente a justiça que determina que deve ser dado a cada um o que lhe é devido<sup>156</sup>. Em outros termos, de todos os bens que os trabalhadores proporcionam à sociedade, a eles deve ser assegurada uma parte razoável, de maneira que possam viver à custa de menos privações<sup>157</sup>. Tudo isso compõe as leis da chamada justiça distributiva<sup>158</sup>.

A encíclica *Rerum Novarum* reconhece a existência da propriedade privada e a necessidade do Estado protegê-la<sup>159</sup>. Porém, as leis devem favorecer que todos os integrantes da Sociedade, através do estímulo à sua industriosa atividade, tenham a perspectiva de também se tornarem proprietários do solo. Tal medida tem como escopo aproximar a distância entre ricos e pobres, entre a opulência e a miséria<sup>160</sup>. Para que isso se torne realidade de acordo com os ditames do bem comum, é necessário que a autoridade pública não sobrecarregue os bens particulares com a cobrança de impostos<sup>161</sup>. Por fim, a caridade, a disposição de sempre sacrificar-se pelo próximo, constitui a solução definitiva para os povos que almejam à paz social.<sup>162</sup>

Quarenta anos depois, em 15 de maio de 1931, publicou-se a encíclica

<sup>152</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 22.

<sup>153</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 36.

<sup>154</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 23.

<sup>155</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 30.

<sup>156</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 31.

<sup>157</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 32.

<sup>158</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 31.

<sup>159</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 34.

<sup>160</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 39.

<sup>161</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 39.

<sup>162</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 47.

*Quadragesimo Anno*, de Pio XI, reafirmando os termos da *Rerum Novarum* e testemunhando os seus benefícios. Na nova encíclica, torna-se expresso o princípio diretivo da justa distribuição<sup>163</sup>, segundo o qual, as riquezas advindas com o progresso da economia devem ser repartidas entre os indivíduos de forma a nunca se descurar da utilidade comum. Ou seja, nunca deve resultar prejudicado o bem geral de toda a Sociedade. Uma classe não deve ser excluída por outra da participação dos lucros. Ao contrário da encíclica *Rerum Novarum*, a *Quadragesimo Anno* não se refere a esse princípio como atinente à justiça distributiva e sim à *justiça social*<sup>164</sup>.

A *justiça social*, por sua vez, implica a apropriada distribuição da renda. Isto é, a riqueza não deve se concentrar na mão de poucos, enquanto a maioria da população permanece na indigência<sup>165</sup>. Além disso, já que o homem nasce para trabalhar, deve ser possível que os operários, com o fruto do seu trabalho, consigam formar um patrimônio que lhes garanta viver com tranqüilidade e dignidade<sup>166</sup>.

Segundo a encíclica *Quadragesimo Anno* a atividade humana só pode ser avaliada como justa e remunerada eqüitativamente no momento em que a ordem social e jurídica seja organizada de modo a propiciar que capital e trabalho se associem e mutuamente colaborem entre si, através de uma forma interdependente<sup>167</sup>. A encíclica *Quadragesimo Anno*, assim, acentua o caráter individual e social do trabalho. Seguindo essa linha, fixa a tríplice relação do salário sob a égide da *justiça social*: (a) o sustento do operário e da sua família: o salário deve ser suficiente a sustentar o trabalhador e sua prole; (b) a situação da empresa: a fixação do salário deve ser tal que não inviabilize a atividade da empresa levando-a à ruína, e consigo, os próprios trabalhadores; (c) as exigências do bem comum: a determinação do salário deve levar em conta o bem da economia pública, proporcionando o maior número possível de empregos<sup>168</sup>.

Na encíclica *Quadragesimo Anno*, é defendida a intervenção do Estado de modo a ajustar a livre concorrência à função social do capital, da propriedade e do trabalho, e enfim, ao bem comum, de modo que todas as classes, unidas pela caridade, possam partilhar das vantagens obtidas através do desenvolvimento

---

<sup>163</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 70.

<sup>164</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 71.

<sup>165</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 72.

<sup>166</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 72.

<sup>167</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 74.

econômico<sup>169</sup>.

Em 15 de março de 1937, é editada por Pio XI a Encíclica *Divini Redemptoris*. Essa encíclica deixa expresso que a Sociedade existe para o homem e vice-versa. Existe não para fomentar o individualismo e sim para propiciar a felicidade de todos através da mútua união e da cooperação social. A Sociedade deve fazer florescer e prosperar todas as aptidões individuais e coletivas dadas pela natureza<sup>170</sup>. Em capítulo intitulado “Justiça Social”, dispõe que tanto operários como patrões possuem deveres em relação ao bem comum. Todos devem, com harmonia, com caridade, exercer as suas atividades econômicas correspondentes e agir visando a que cada membro da Sociedade receba a sua parte no partilhamento da comunhão social, de maneira a ter assegurada a dignidade de sua pessoa e da sua família<sup>171</sup>.

Pio XII, em radiomensagem no cinqüentenário da *Rerum Novarum*<sup>172</sup>, ratifica que a economia nacional deve assegurar aos cidadãos as condições materiais necessárias ao desenvolvimento pleno de suas vidas, já que aquela não passa de fruto da união do trabalho na comunidade do Estado. Já no capítulo intitulado “Justa distribuição dos bens” esclarece que a riqueza econômica de um povo consiste não na simples abundância de bens. Reside ela no fato de que essa riqueza se apresente de forma eficaz como base material a todos os seus membros de maneira bastante ao desenvolvimento pessoal de cada um<sup>173</sup>. Não há como se brotar a justiça sem a existência de um espírito social fraterno, em que as necessidades do próximo sejam tratadas com indiferença<sup>174</sup>.

Em 15 de maio de 1961, na encíclica *Mater et Magistra*, de João XXIII, é reiterada a prioridade da iniciativa privada no campo econômico. Todavia, deve ela, segundo a encíclica, condicionar-se à intervenção subsidiária do Estado. Essa intervenção estatal é necessária para que a iniciativa privada sempre favoreça ao progresso da vida social, em benefício de todos os cidadãos<sup>175</sup>. Esse progresso deve maximizar a oferta das suas vantagens e obrigar ou atenuar os inconvenientes

---

<sup>168</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 75-76.

<sup>169</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 86, 96-97.

<sup>170</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 118.

<sup>171</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 129-130.

<sup>172</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 151.

<sup>173</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 151.

<sup>174</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 156.

<sup>175</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 238.

das suas desvantagens<sup>176</sup>. Os desequilíbrios econômicos entre as classes devem ser combatidos, tanto para que não se agravem como para que sejam reduzidos, como imperativo da justiça social<sup>177</sup>.

Na encíclica *Pacem in terris*, de João XXIII, publicada em 11 de abril de 1963, proclama-se que a todos é assegurada a existência digna<sup>178</sup>. a liberdade de iniciativa e o direito ao trabalho<sup>179</sup>. de modo que todos, segundo os ditames da justiça social, contribuam para o bem comum, ajustando os próprios interesses às necessidades dos outros<sup>180</sup> nos moldes de uma solidariedade ativa.<sup>181</sup> A propósito, em nome do bem comum, os poderes públicos devem não só harmonizar e proteger os direitos inerentes à pessoa humana, mas também promovê-los<sup>182</sup>.

Na constituição pastoral *Gaudium et spes*, promulgada pelo Concílio Vaticano II, em 7 de dezembro de 1965, é sublinhado que o progresso da pessoa humana e o da Sociedade situam-se em uma posição de mútua dependência. Em razão disso, o progresso da pessoa humana deve ser o princípio, sujeito e fim de todas as instituições sociais<sup>183</sup>. Devem essas instituições se organizarem de forma tal a fornecer a base material para que cada ser humano cultive e realize a sua vocação integral, explorando e aproveitando, sob a égide da caridade, todas as suas potencialidades e aptidões.<sup>184</sup> O mesmo diz-se em relação à vida econômico-social. Nesse campo, também a vocação integral do ser humano deve ser respeitada com vistas ao bem pessoal e de toda a Sociedade. Segundo a *Gaudium et spes*, o ser humano é não só o protagonista, mas também o centro e o fim de toda a atividade econômico-social<sup>185</sup>.

A *Gaudium et spes* deixa também expressa a necessidade de que seja instaurada uma ordem político-jurídica que assegure plenamente a participação das pessoas na vida pública. Devem garantir-se, assim, os direitos de livre associação e de reunião, e também o direito de expressão de opinião e de fé religiosa<sup>186</sup>. Tais direitos, segundo a *Gaudium et spes*, constituem-se em premissas necessárias para

<sup>176</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 242.

<sup>177</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 244.

<sup>178</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 19.

<sup>179</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 21.

<sup>180</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 31.

<sup>181</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 42.

<sup>182</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2., p. 35.

<sup>183</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, n°25, p. 318.

<sup>184</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 322 e 326.

<sup>185</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 358.

<sup>186</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 369.

que os cidadãos, individualmente ou em grupo, possam ativamente participar na vida pública e na gestão da coisa pública<sup>187</sup>. Cada ser humano deve considerar o próximo como um “outro eu”, atentando-se a sua vida e os meios necessários para levá-la dignamente<sup>188</sup>.

Na encíclica *Populorum Progressio*, de Paulo VI, publicada em 26 de março de 1967, consta que a *justiça social* deva nortear os contratos comerciais entre os povos. Isso implica a necessidade de medidas que propiciem que a livre concorrência seja estabelecida de acordo com uma equalização de possibilidades, conforme as realidades e dificuldades de cada país<sup>189</sup>. A Justiça social é fruto da fraternidade, da solidariedade humana.<sup>190</sup>

Na encíclica *Octogesima Adveniens*, de Paulo VI, publicada em 14 de maio de 1971, no capítulo intitulado “Para maior justiça”, consta que a justiça no plano mundial, exige uma repartição dos bens não só no plano interno, mas também no plano internacional, de maneira que cada país possa se desenvolver dentro de um sistema de cooperação sem pretensões de domínio econômico e político<sup>191</sup>. Tocante à participação política, de acordo com a encíclica *Octogesima Adveniens* essa deve ser intensificada e instituída de maneira a proporcionar ao ser humano não só a possibilidade de informar-se e de exprimir-se, mas também a de levá-lo à condição de responsável comum no que se refere às decisões políticas<sup>192</sup>.

Na Declaração Pastoral, aprovada pela 15ª Assembléia Geral do Conselho Nacional dos Bispos do Brasil, realizada em Itaiçara, em fevereiro de 1977, denominada *Exigências cristãs de uma ordem política*, colhe-se que a participação política é um direito e ao mesmo tempo um dever de todos os integrantes da Sociedade<sup>193</sup>. Isso porque a participação de cada um desempenha um papel crítico e construtivo acerca das alternativas do destino nacional<sup>194</sup>. É ela a responsável por transformar o povo de mero espectador em ator dentro da ordem política<sup>195</sup>. Por isso, o Estado deve estimular a participação política do povo e eliminar quaisquer

---

<sup>187</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 369.

<sup>188</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 320.

<sup>189</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 418.

<sup>190</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 410.

<sup>191</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 458.

<sup>192</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 462.

<sup>193</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 88.

<sup>194</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 87.

<sup>195</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 87.

restrições ao seu exercício<sup>196</sup>. Só um povo concitado a participar efetivamente do processo do seu desenvolvimento aceita enfrentar com dignidade os sacrifícios eventualmente exigidos<sup>197</sup>.

Na Declaração Pastoral, aprovada pela 24ª Assembléia Geral do Conselho Nacional dos Bispos do Brasil, realizada em Itaici, em abril de 1986, denominada *Por uma nova ordem constitucional*, estão consignadas várias contribuições à Assembléia Constituinte que elaborou a vigente Carta Magna. Tais contribuições baseadas na Doutrina Social da Igreja Católica colimavam uma Sociedade mais justa, mais próxima do plano divino<sup>198</sup>. Dentre essas, acentua-se a de que todos deveriam ter participação dos benefícios sociais indispensáveis a uma vida digna<sup>199</sup> e oportunidades deveriam ser asseguradas aos marginalizados economicamente<sup>200</sup>. Ademais, pode-se realçar, ainda<sup>201</sup>: a economia deve se submeter à construção de uma sociedade justa e fraterna; a ordem econômica deve ser planejada de forma a conter mecanismos participativos e deve atribuir prioridade ao atendimento das necessidades básicas do povo; o trabalho deve ter primazia sobre o capital e tal deve nortear a organização da atividade produtiva e também a distribuição dos frutos do trabalho; o trabalho deve ser dividido de forma a fomentar a ascensão econômica, política, social e cultural dos trabalhadores<sup>202</sup>; a desproporção na participação nos frutos do trabalho deve ser combatida com a criação de mecanismos próprios; todos devem ter o direito e o dever de contribuir com o seu trabalho para o bem comum; o salário deve propiciar que o trabalhador e sua família possam prover dignamente às suas necessidades; deve haver medidas que assegurem a função social da empresa<sup>203</sup>; o ônus tributário deve recair mais no capital do que no trabalho<sup>204</sup>; deve haver uma reforma agrária e do uso do solo urbano, de forma a favorecer que todos tenham onde morar<sup>205</sup>. A solidariedade, exigência direta da fraternidade, deve ser praticada por todos em um movimento que deve contar com a participação das instituições e organizações sociais, incluindo-se

---

<sup>196</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 87.

<sup>197</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 88.

<sup>198</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 334.

<sup>199</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 341.

<sup>200</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 342.

<sup>201</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 345.

<sup>202</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 345.

<sup>203</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 348.

<sup>204</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 348.

<sup>205</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 349.

o Estado, como meio de alcançar-se a Justiça Social.<sup>206</sup>

Tocante à ordem política, consta do mencionado documento: a ordem política dever prever como critérios básicos a participação de cada cidadão como co-responsável no empenho pela melhoria das condições pessoais e coletivas de vida, tornando-se cada qual sujeito do desenvolvimento nacional, principalmente para se minorar a situação dos marginalizados da cidadania plena; deverá ser garantido a todos o direito de participar da elaboração das decisões pertinentes a toda a Sociedade, seja diretamente ou através de representantes; para assegurar a participação política efetiva é necessário o direito à informação honesta, liberdade de expressão, liberdade de associação e de reunião, direito de todas as pessoas capazes votarem, inclusive índios e analfabetos e obrigatoriedade de submissão de certas decisões relevantes a plebiscito<sup>207</sup>; a Sociedade deve ter a sua disposição mecanismos para controlar a atuação do Estado e dos administradores públicos<sup>208</sup>.

No documento aprovado pela XVII Assembléia Geral do Conselho Nacional dos Bispos do Brasil, intitulado *Exigências éticas da ordem democrática*, em 14 de abril de 1989, está expresso que o objetivo da ordem social é a justiça social, a qual é captada pelo bem-estar de todos, de acordo a primazia da pessoa sobre as instituições e do trabalho sobre o capital. Além disso, fixa-se o regime democrático como o adequado a atingir aquele desiderato, uma vez que possibilita a diminuição das desigualdades sociais na medida em que confere a oportunidade de todos participarem na organização da Sociedade<sup>209</sup>. Esta participação, por sua vez, corresponde à uma solidariedade “ativa e vivida”, de modo que todos estejam imbuídos de fazer com que todos venham a atingir níveis de vida compatíveis com a dignidade humana<sup>210</sup>. A luta por uma sociedade justa e democrática exige a criação de estruturas de solidariedade, porquanto é este valor que constitui o “princípio ético que deve presidir tanto a vida familiar, quanto a vida das diversas comunidades e a sociedade como um todo.”<sup>211</sup>

---

<sup>206</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 302.

<sup>207</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 342.

<sup>208</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2., p. 344.

<sup>209</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 547.

<sup>210</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 550.

<sup>211</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 551.

## 1.8 A JUSTIÇA SOCIAL E OS SEUS ASPECTOS PRINCIPAIS

Ao se aproximar do término deste capítulo, é possível, para os fins desta pesquisa, desenvolver um conceito operacional de Justiça Social. Para tanto, pretende-se formulá-lo a partir da reunião de vários de seus aspectos contidos no pensamento de Platão, Aristóteles, Santo Agostinho, São Tomás de Aquino, Rousseau, Rawls e na Doutrina Social da Igreja Católica.

De acordo com as obras estudadas, observa-se que a justiça, no contexto da Sociedade, está identificada, em um sentido amplo, com o convívio harmônico e feliz dos seus integrantes<sup>212</sup>. Para que esses resultados possam se verificar, contudo, é necessária a cooperação social nesse sentido<sup>213</sup>.

Para que esta cooperação social, por sua vez, seja possível e proveitosa, destaca-se como necessário: (a) a união solidária de todos os componentes da sociedade em prol do bem comum; (b) que a todos os integrantes da Sociedade sejam assegurados os meios e recursos necessários a uma existência digna<sup>214</sup>; (c) máximo aproveitamento dos talentos e potencialidades de cada integrante da Sociedade<sup>215</sup>; (d) que a todos os integrantes da Sociedade seja reservada a mesma

<sup>212</sup> Neste sentido: PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 47, 146, 185 e 256; ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 22, 49, 52, 55, 137 e 150; SANTO AGOSTINHO, *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 402/408; AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 130/166; ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 38, 59 e 97; RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*, p. 5; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 30 [*Rerum Novarum*] e p. 118 [*Divini Redemptoris*]; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 35 [*Pacem in terris*].

<sup>213</sup> Neste sentido: PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 29, 97, 135-137; ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 137-139, 149; AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 169, 405, 407, 410; AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 130 e 167; ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 37, 38, 57; RAWLS, J. *Justiça e democracia*, p. 81 e 168; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 47 [*Rerum Novarum*], p. 74, 86, 96-97 [*Quadragesimo anno*], p. 118, 129-130 [*Divini Redemptoris*], p. 410 [*Populorum Progressio*], p. 156 [radiomensagem de Pio XII no cinquentenário da *Rerum Novarum*]; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 31 e 42 [*Pacem in terris*], p. 320, 322 e 326 [*Gaudium et spes*], p. 302 e 345 [*Por uma nova ordem constitucional*], p. 550-551 [*Exigências éticas da ordem democrática*].

<sup>214</sup> Neste sentido: PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 47 e 48, 137; ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 49, 52, 148 e 149; AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 408; AQUINO, Santo Tomás de. *Suma Teológica*, p. 2491 e 2515; AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 167; ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 35, 57 e 67; RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 32 a 36; RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 32 [*Rerum Novarum*], p. 72, 75, 76, 84 [*Quadragesimo anno*], p. 129 [*Divini Redemptoris*]; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 19 [*Pacem in terris*], p. 341 e 345 [*Por uma nova ordem constitucional*], p. 547 [*Exigências cristãs de uma ordem política*].

<sup>215</sup> Neste sentido: PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 48, 101 e 110; ARISTÓTELES. *Ética a*

e efetiva possibilidade de participação política<sup>216</sup>; (e) a existência de mecanismos institucionais para corrigir as desigualdades sociais<sup>217</sup>.

O primeiro item diz respeito à necessidade de tutela do valor “solidariedade”. A cooperação no seio da Sociedade implica em uma via de mão dupla, em que cada um olhe pelo outro e o acuda nas suas necessidades. A solidariedade corresponde, assim, em sentido amplo, a exigência de uma relação de mútua interdependência que une os membros de uma Sociedade em torno do bem estar de todos, de modo que cada um ajuste os próprios interesses às necessidades dos outros.<sup>218</sup>

O segundo item diz respeito à necessidade de proteção do valor “dignidade” em relação a todos os membros da Sociedade. Significa que todos devem ter acesso a um rol de direitos básicos, inerentes à condição humana<sup>219</sup>. Entre eles, incluem-se o direito à habitação, vestuário, educação, remuneração, segurança e saúde<sup>220</sup>.

O terceiro item refere-se à premissa de que cada um pode melhor contribuir para o bem-estar da Sociedade na medida em que os seus talentos e

*Nicômano*, p. 143; AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 167; ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social.*, p. 41 e 53; RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 18; RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 21 [*Rerum Novarum*], p. 118 [*Divini Redemptoris*], p. 326 [*Gautium et spes*].

<sup>216</sup> Neste sentido: SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Escritos políticos*, p. 167; ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social.*, p. 43; RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 179; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 21 [*Rerum Novarum*], p. 118 [*Divini Redemptoris*], p. 369 [*Gautium et spes*], p. 462 [*Octagesima adveniens*]; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 88 e 89 [*Exigências cristãs de uma ordem política*], p. 342 a 344 [*Por uma nova ordem constitucional*].

<sup>217</sup> Neste sentido: PLATÃO. *Diálogos. A República*, p. 97, 144, 145 e 256; ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 140, 143 e 144; AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte I, p. 218; AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 412; AQUINO, Santo Tomás de. *Suma Teológica*, p. 2491 e 2515; AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos políticos*, p. 167; ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social.*, p. 35, 37, 49, 57, 67 e 82; RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 33 e 177; RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 30, 31, 32 e 39 [*Rerum Novarum*], p. 70 e 71 e 72 [*Quadragesimo anno*], p. 129 [*Divini Redemptoris*], p. 238, 242 e 244 [*Mater et Magistra*]; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 345, 348 e 349 [*Por uma nova ordem constitucional*], p. 547 [*Exigências cristãs de uma ordem política*].

<sup>218</sup> Neste sentido: ; AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus [contra os pagãos]*, Parte II, p. 169, 218, 405 e 410 BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 31 e 42 [*Pacem in terris*].

<sup>219</sup> Neste sentido: BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 19 [*Pacem in terris*] e p. 335 [*Por uma nova ordem constitucional*].

<sup>220</sup> Neste sentido: RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 179 e 180; RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 32 [*Rerum Novarum*], p. 72 [*Quadragesimo anno*], p. 242 [*Mater et Magistra*]; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 19 [*Pacem in terris*], p. 336 a 341 [*Por uma nova ordem constitucional*].

potencialidades sejam, ao máximo, aproveitados. Isso implica a criação de oportunidades para tal<sup>221</sup>. Ou seja, para que se possa viabilizar o aproveitamento dos talentos e potencialidades dos integrantes da Sociedade, as vantagens resultantes do desenvolvimento econômico e social devem ser canalizadas para a criação de um sistema de geração de iguais oportunidades para todos<sup>222</sup>. Essas oportunidades, por outro lado, devem servir também como mola propulsora para que cada pessoa, de acordo com as suas diferenças e o seu empenho, consigam progredir e incrementar a sua posição social<sup>223</sup>.

O quarto item diz respeito ao valor “liberdade”, que está por trás da abertura de canais efetivos de participação política aludida no item anterior<sup>224</sup>. A possibilidade de fruição dessa liberdade deve ser igual para todos, sejam afortunados ou não. Caso contrário, as pessoas de maior riqueza e posição social poderiam controlar o desenvolvimento da legislação em benefício próprio, restringindo a liberdade e outros direitos dos demais<sup>225</sup>.

A liberdade deve ser tutelada de maneira tal que cada cidadão possa ser elevado à condição de co-responsável pelo desenvolvimento da comunidade política, com vistas à melhoria da condição de vida de todos<sup>226</sup>. Essa tutela do valor *liberdade* abrange, assim, a possibilidade de cada um, com igual peso: (a) influir nas decisões pertinentes a toda a Sociedade, tornando-se co-autor dos destinos da comunidade política<sup>227</sup>; (b) controlar a atuação do Estado e dos administradores públicos<sup>228</sup>; (c) exigir e reivindicar direitos<sup>229</sup>. Para tanto, é pressuposto necessário o

<sup>221</sup> Neste sentido: RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 33; RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 76 [*Rerum Novarum*]; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 342 e 345 [*Por uma nova ordem constitucional*].

<sup>222</sup> RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 18 e 33; RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 326 [*Por uma nova ordem constitucional*].

<sup>223</sup> RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 13, 14, 18 e 19; *O liberalismo político*, p. 345; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, [*Divini Redemptoris*], p. 118-119.

<sup>224</sup> Neste sentido: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 38; RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 178 e 179; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 369 [*Gautium et spes*], p. 462 [*Octagesima adveniens*]; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 88 e 89 [*Exigências cristãs de uma ordem política*], p. 342 a 344 [*Por uma nova ordem constitucional*].

<sup>225</sup> Neste sentido: RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 176 e 180; RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345.

<sup>226</sup> Neste sentido: BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 88 e 89 [*Exigências cristãs de uma ordem política*], p. 342 a 344 [*Por uma nova ordem constitucional*].

<sup>227</sup> Neste sentido: ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*, p. 150; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 342 [*Por uma nova ordem constitucional*]; RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 178.

<sup>228</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 344 [*Por uma nova ordem*

acesso à informação e a possibilidade de todos votarem, expressarem-se, associarem-se e reunirem-se.

O quinto item põe em relevo a necessidade de existirem mecanismos institucionais específicos a fim de se promover o equilíbrio econômico, social e cultural entre os membros da Sociedade. Isto implica que os ganhos e vantagens do desenvolvimento econômico e social também devam melhorar a condição daquelas pessoas menos afortunadas<sup>230</sup>.

De acordo com o estudo realizado neste capítulo, colhe-se que para uma Sociedade ser qualificada como “justa” nela deva imperar a igualdade de todos os seus integrantes em liberdade, oportunidades e em dignidade. Além disso, entre os seus componentes deve haver um certo equilíbrio econômico, social e cultural. Essa noção proposta de Justiça Social admite as desigualdades e considera os méritos de cada um. Por esta razão é que não se insurge contra um partilhamento desigual das vantagens da vida em comunidade. Todavia, impõe limites. Isto é, este partilhamento, independente das diferenças e méritos de cada um, deve respeitar a liberdade e a dignidade da pessoa humana, oferecendo-lhe um caminho de oportunidades. Com efeito, a Justiça Social tende para uma homogeneização da Sociedade, para uma situação de igualdade. Isto é, verte para uma situação em que todos estejam no mesmo plano de bem estar, tanto no se que refere ao aspecto econômico como em relação aos demais frutos e vantagens, em sentido amplo, oriundos da cooperação social.

Em conformidade com a noção de Justiça Social a distância entre pobres e ricos tanto não deve ser pronunciada, como deve gradativamente reduzir-se. Da mesma forma, as oportunidades cada vez mais devem ser ampliadas, tal qual as noções de dignidade e de liberdade. Disso decorre que a Justiça Social implica a existência de mecanismos institucionais específicos<sup>231</sup> não só para garantir o padrão de liberdade, dignidade e oportunidade alcançado, mas também para promovê-lo - isto é, ampliá-lo – harmonizá-lo com a meta de redução das desigualdades

---

*constitucional*]; RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 187/189.

<sup>229</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 335, 336 e 342 [*Por uma nova ordem constitucional*]; RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 176.

<sup>230</sup> Neste sentido: RAWLS, John: *Justiça e Democracia*, p. 33 e 177; RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 39 [*Rerum Novarum*], p. 238 a 244 [*Mater et Magistra*].

<sup>231</sup> Neste sentido: RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 33 a 37, 157; RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*, p. 3 a 7, 16; RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345; SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 39 [*Rerum Novarum*], p. 238 a 244 [*Mater et Magistra*].

sociais<sup>232</sup>. Em outros termos, não basta à noção de Justiça Social a proteção da liberdade, da dignidade e a geração de oportunidades. Implica ela em também conciliar tais funções de forma a propiciar o equilíbrio social. Ou seja, de maneira a ensejar a redução das desigualdades sociais. Para tanto é mister a presença de mecanismos nesse sentido. Este componente, porém, interliga-se com a indispensável união solidária que deve existir entre todos os membros de uma sociedade. Isto porque a cooperação social pressupõe o comprometimento de todos em relação a um projeto comum de bem estar geral, tanto individual como coletivo. Disso decorre a desautorização da indiferença. Ou seja, cada um deve estar irmanado no propósito de prestar auxílio a quem dele necessite. Desta forma, não há como se dissociar a solidariedade da necessidade da existência de mecanismos destinados a promover a redução das eventuais desigualdades sociais. Ambos os fatores caminham juntos. Por isso, junte-se aqui os itens primeiro e quinto anteriormente destacados, sob a designação ampla de “fraternidade”. A escolha deste termo, entretanto não decorre de um simples acordo semântico. Tal como alinhado anteriormente a partir dos vários aspectos colhidos do pensamento jurídico dedicado ao estudo da justiça social, a solidariedade, a caridade, são elementos sempre associados a ela. Contudo, o sentido em que estas expressões são empregadas sempre transcende o mero campo da espontaneidade. Ao contrário, apresentam-se como verdadeiro elemento regulador da autonomia de vontade na medida que orientam à conduta de cada um ao ajustamento dos próprios interesses às necessidades dos outros<sup>233</sup>. Além disto, tanto a solidariedade, como a caridade, quando referidas naquelas obras, não restringem-se a este mero âmbito individual mas, também, situam-se como um elemento institucionalizado – ou institucionalizável - na organização social e dotado de imperatividade.<sup>234</sup> Por estas razões é que se mostra apropriada a utilização do termo “fraternidade” ao invés de solidariedade, ou, caridade. A “fraternidade”, por conseguinte, para os fins da presente investigação, deve ser entendida como a postura ativa e solidária que une de forma interdependente todos os componentes de uma sociedade em um movimento que deve contar com a participação das instituições e organizações

---

<sup>232</sup> Neste sentido: RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 13 a 17, 37.

<sup>233</sup> BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 42 [*Pacem in terris*].

<sup>234</sup> No sentido destas conclusões: PIZZOLATO, Filippo. *A fraternidade no ordenamento jurídico italiano*, p. 124.

sociais, inclusive o Estado, visando à melhoria de condições de vida de cada um e à redução dos desequilíbrios sociais<sup>235</sup>. Por desequilíbrios sociais quer-se referir às desigualdades econômicas, sociais e culturais existentes entre os membros de determinada Sociedade.

Finalmente, condensando todos os aspectos abordados de acordo com metodologia proposta, é possível propor o seguinte conceito operacional de Justiça Social: é a resultante de uma Sociedade estruturada de forma a garantir e promover, contínua e simultaneamente a fraternidade e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidades.

Para os efeitos desse trabalho, podem, ainda, ser pontuadas algumas diferenças entre a Justiça Social – tal como proposta – e aspectos das noções de Justiça comutativa e Justiça distributiva<sup>236</sup>.

A Justiça comutativa ou corretiva, em sentido amplo, é aquela que, em resumo, equivale a *dar e receber de volta*<sup>237</sup>. Ou seja, a idéia de Justiça comutativa está ligada à correspondência entre o quinhão dado e o recebido<sup>238</sup>. A Justiça distributiva é aquela incumbida à *entidade governante – Estado* – consistente em *dar a cada um o que lhe é devido*, de acordo com determinado critério de mérito<sup>239</sup>. Na Justiça Social, nos termos propostos, tanto a *Sociedade* como o *Estado* devem *dar às pessoas econômica e socialmente carentes sem receber de volta*. Na justiça comutativa, ao contrário, há o compromisso da retribuição do que foi dado. Na modalidade distributiva, diferentemente do que ocorre na Justiça Social, a justiça é incumbência apenas do Estado e não da Sociedade. Além disto, em sentido amplo, na Justiça distributiva não há um critério predefinido e suficiente preciso para se aferir o mérito da distribuição. Na Justiça Social, tal como proposto, esse critério, ainda que genérico, é mais claro: a distribuição deve destinar-se às pessoas econômica e socialmente mais carentes, com o propósito de que a estas seja assegurada dignidade, liberdade e oportunidades e que a organização social continuamente caminhe para a gradativa correção dos desequilíbrios sociais

<sup>235</sup> Conceito formulado a partir de: RAWLS, John. *Justiça e democracia*, p. 35; BOMBO, Constantino [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 42 [*Pacem in terris*], SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 1, p. 86, 96-97 [*Quadragesimo anno*]; ], p. 302 [*Por uma nova ordem constitucional*], p. 550-551 [*Exigências éticas da ordem democrática*].

<sup>236</sup> Noções também estudadas nesse capítulo.

<sup>237</sup> ARISTÓTELES. *Op. cit.*, p. 140, 143-144. AQUINO, Santo Tomás de. *Suma teológica*, Questão LXI, artigos I e II, p. 2515-2516.

<sup>238</sup> NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*, p. 131.

<sup>239</sup> ARISTÓTELES. *Op. cit.*, p. 141-143, 150. AQUINO, Santo Tomás de. *Suma teológica*, Questão

existentes. Ou seja, ao contrário da justiça distributiva, na justiça social proposta há uma vinculação com a tutela de determinados valores e com o cumprimento de determinadas funções em prol do bem estar coletivo.

Esclareça-se que o objeto de distribuição, a que se faz referência na justiça distributiva e na justiça social diz respeito às riquezas e todas as vantagens, de um modo geral, decorrentes do desenvolvimento de uma sociedade. Na justiça social, compreende-se que a sua realização é também operada pela sociedade - e não apenas pelo Estado - devido ao fato de tal partilhamento das riquezas em benefícios dos pobres, resultar de critérios livre e conscientemente acordados por todos os membros da comunidade política<sup>240</sup>.

---

LXI, artigos I e II, p. 2515-2516.

<sup>240</sup> RAWLS, John. *Justiça e Democracia*, p. 80-81, 176-180, 214. RAWLS, John. *O liberalismo político*, p. 345.

## 2 O ESTADO BRASILEIRO E A JUSTIÇA SOCIAL COMO NORMA CONSTITUCIONAL

Conforme sublinhado no início do capítulo anterior, o conteúdo de “acesso à Justiça” comporta dois ângulos de visão ou abordagem: um geral, sinônimo de Justiça Social e, outro, mais estrito, identificado com o próprio Poder Judiciário. A teoria jurídica consagra o *status* de direito posto somente à segunda abordagem, enquanto em relação à primeira, apesar de acentuar a sua importância, empresta-lhe uma função meramente finalística, axiológica, de vaga juridicidade. Ou seja, “acesso ao Poder Judiciário” é tratado como um direito expresso na Constituição e nos códigos de processo, enquanto que “acesso à Justiça Social” é um “mero” ideal<sup>241</sup> a ser perseguido pela ordem jurídica na sua aplicação, ou seja, transcende a ela.

Com efeito, a partir da vigência da atual Constituição Federal, que inaugurou um novo modelo de Estado, não se pode negar também a juridicidade de quaisquer destas duas abordagens. Neste capítulo, assim, será investigado o tratamento jurídico emprestado à Justiça Social.

A demonstração desta evolução ao conteúdo do “acesso à Justiça”, recomenda, assim, certa visão retrospectiva de aspectos conceituais do Estado. Isso porque é o Estado a máquina complexa e sofisticada que agrega todo um conjunto de mecanismos e engrenagens institucionais responsáveis por coordenar o convívio coletivo de determinado povo em determinado território. É do seu arranjo que pode decorrer, ou não, a Justiça Social, seja como valor, seja como um verdadeiro direito.

Caracterizar-se-á o Estado brasileiro a partir da fixação dos aspectos conceituais que marcam o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Contemporâneo.

### 2.1 O ESTADO LIBERAL

Segundo Wolkmer, o advento do Estado Liberal desenvolve-se de forma

posterior à outra modalidade de Estado, denominada absolutista. São traços desse Estado absolutista: (a) centralização de todo o poder na pessoa do monarca; (b) o poder estatal é supremo e ilimitado; (c) agrega os elementos de território e nação; (d) secularização, ou seja, a separação entre Estado e Igreja; (e) cristalização de um Direito laicizado; (f) desenvolvimento do mercantilismo econômico e surgimento da economia monetária<sup>242</sup>. No Estado absolutista em face da centralização ilimitada e suprema de poder no monarca, as virtudes e defeitos deste eram confundidos com as qualidades do próprio Estado. Por isso, o poder estatal era tido como uma espécie de inimigo da liberdade individual e toda a restrição do “individual” em favor do “coletivo” era visto como ilegítimo<sup>243</sup>.

Simultaneamente, a burguesia, já detentora do poder econômico, sustentava que a liberdade contratual era um direito natural dos indivíduos, o que, em seu respeito, implicava a intervenção mínima do Estado na vida social. Inúmeros outros direitos naturais passaram a ser preconizados, principalmente, concernentes às relações econômicas. Assim é que a propriedade também passou a ser proclamada como um direito natural do indivíduo contra o Estado, que não devia nela interferir, seja condicionando-a ou restringindo-a de alguma forma<sup>244</sup>. Finalmente, com a eclosão, nos séculos XVII e XVIII, das revoluções inglesa, norte-americana e francesa, as forças sociais burguesas, com a expansão do capitalismo, consolidam o seu poderio econômico e a sua hegemonia social e política, substituindo a monarquia absoluta pelo Estado liberal<sup>245</sup>. A partir daí, foi subtraído do ente estatal o domínio na esfera onde se desenvolviam as relações econômicas. A sua intervenção estatal neste campo passou de regra à exceção<sup>246</sup>.

As relações econômicas, portanto, longe da intromissão estatal, eram regidas basicamente pela lei econômica da oferta e da procura, a qual seria a responsável por ajustar os preços em padrões adequados, sem deixar de incentivar o empresário a produzir cada vez mais e por preços menores. A postura do Estado era de neutralidade, não só do ponto de vista econômico, mas também religioso e moral, dentre outros<sup>247</sup>. Por isso, dentre outras razões, o Estado liberal é um Estado

---

<sup>241</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*, p. 18.

<sup>242</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*, p. 25.

<sup>243</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 275.

<sup>244</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 275.

<sup>245</sup> CRUZ, Paulo Márcio. *Política, poder, ideologia e estado contemporâneo*, p. 80.

<sup>246</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 129.

<sup>247</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*, p. 212.

laico, tolerante, no sentido que não é identificado com nenhuma confissão religiosa ou concepção filosófico-política<sup>248</sup>.

De uma maneira geral, as funções do Estado Liberal passaram a se restringir à vigilância da ordem social e à sua proteção contra ameaças externas<sup>249</sup>. Essa divisão de espaços e atuações, aliás, é que acentuou a contraposição entre o Estado (liberal) e a Sociedade<sup>250</sup>. Além disso, a orientação de enfraquecimento do ente estatal, favoreceu: (a) à implantação do constitucionalismo e a separação funcional dos poderes; (b) à preservação da liberdade comercial e contratual; (c) ao individualismo<sup>251</sup>. Sob esse último aspecto, tem-se que o homem passou a ser priorizado como o centro autônomo em relação às decisões de cunho econômico, político e racional<sup>252</sup>. Essa racionalidade, por sua vez, coadunava-se com a idéia de que a felicidade humana estava ligada à possibilidade do indivíduo poder desenvolver as suas aptidões sem obstáculos que o intimidassem<sup>253</sup>. Ao Estado, portanto, caberia zelar pela liberdade individual e não restringi-la. Com esses pressupostos é que se atingiria o máximo de bem-estar comum. Em outras palavras, o egoísmo e a ambição, ao invés de repudiados, eram considerados fatores de desenvolvimento e do bem-estar coletivo. Assim, é que a máxima principal do Estado Liberal pode ser resumida na expressão francesa “*Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même*” (“Deixai fazer, deixai passar, o mundo caminha por si só”)<sup>254</sup>.

Nesse contexto, a Sociedade passava a ser entendida como o somatório de vontades individuais que resultavam em uma vontade coletiva soberana, livre e autônoma<sup>255</sup>. É nesse período de influxo liberal que se instaura o denominado Estado de Direito<sup>256</sup>. Como é intuitivo, com a expressão “Estado de Direito” designava-se que o Estado passava a subordinar-se ao Direito, tal qual todos os outros cidadãos. O Direito passa a ser o parâmetro da atuação do Estado, com vistas a evitar qualquer tipo de arbitrariedade<sup>257</sup>.

<sup>248</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 129.

<sup>249</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 277.

<sup>250</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade, para uma teoria geral da política*, p. 50.

<sup>251</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 277.

<sup>252</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico*, p. 34.

<sup>253</sup> CRUZ, Paulo Márcio. *Política, poder, ideologia e estado contemporâneo*, p. 93.

<sup>254</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*, p. 212.

<sup>255</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico*, p. 34.

<sup>256</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*, v. 1, p. 430. Verbete “Estado Moderno”.

<sup>257</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*, p. 161-163.

Em outros termos, o Estado de Direito fixa e respeita tanto os limites da sua atividade como a esfera de liberdade dos indivíduos<sup>258</sup>. Todavia, para que isso fosse possível, era necessário que a mesma autoridade estatal que produzisse a lei não fosse incumbida de aplicá-la, sob pena de, assim o fazendo, poder alterá-la. Também se exigia que outra autoridade julgasse as eventuais irregularidades e questionamentos decorrentes da lei e de sua aplicação, sob o mesmo mencionado risco. Enfim, as funções de produzir as leis (legislar), aplicá-las (administrar) e solucionar os conflitos (julgar) deveriam ser atribuídas a autoridades distintas e independentes. Eis aí a idéia básica da teoria da separação funcional dos Poderes<sup>259</sup>.

Contudo, essa separação não poderia ser alterada simplesmente pelo legislador, pois caso contrário poderia aquele neutralizar e invalidar o poder do julgador e do administrador. Da mesma forma, não se teriam efetivamente garantias individuais frente ao Estado se este pudesse suprimi-las pela lei. Urgia que houvesse uma norma superior que definisse a estrutura do Estado e garantisse os direitos individuais. Surge, então, com esta conotação e desiderato, a Constituição, norma com posição de supremacia no ordenamento jurídico<sup>260</sup>. A partir dessas noções, o Estado de Direito, ou Estado liberal de Direito, surgido com o Estado liberal, pode ser caracterizado como aquele submetido a uma Constituição (a qual se apresenta em posição hierarquicamente superior às demais normas) que, por sua vez, estrutura o exercício do poder político dividindo-o entre órgãos harmônicos e independentes, que controlem uns aos outros, e que garante aos cidadãos direitos oponíveis ao próprio Estado<sup>261</sup>.

Essa estrutura de inviolabilidade dos direitos individuais e de subordinação do poder ao direito, é que faz com que o Estado liberal seja pressuposto histórico e jurídico do Estado democrático<sup>262</sup>. O Estado democrático, consolidado a partir do Estado liberal, é aquele que, segundo Dallari<sup>263</sup>, apresenta as seguintes características: (a) supremacia da vontade popular: o governo é exercido mediante a participação popular; (b) preservação da liberdade: cada pessoa pode dispor da sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência estatal, e fazer tudo o que quiser

---

<sup>258</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, p. 38.

<sup>259</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, p. 38.

<sup>260</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, p. 38.

<sup>261</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, p. 38.

<sup>262</sup> BOBBIO, Norberto *O futuro da democracia*, p. 32-33.

contanto que outrem não seja incomodado; (c) igualdade de direitos: vedação de distinção no gozo de direitos, principalmente por motivos econômicos ou discriminação entre classes sociais. Na verdade, conforme Bobbio, a interdependência entre o Estado liberal e o Estado democrático reside no fato de que certas liberdades são necessárias ao correto exercício do poder democrático e, de outro lado, é imprescindível o poder democrático para a existência e manutenção das liberdades fundamentais.<sup>264</sup> As liberdades fundamentais são aquelas, segundo Bobbio, que asseguram a participação real dos cidadãos nos destinos da comunidade política. Incluem as liberdades de opinião, expressão, de reunião, de associação, dentre outras. Por isso, para Bobbio, o Estado liberal é pressuposto tanto histórico como jurídico do Estado democrático<sup>265</sup>.

Os contornos do Estado Liberal, conforme Wolkmer, podem ser resumidos nos seguintes aspectos: (a) emergência social da burguesia; (b) prevalência do individualismo e da tolerância; (c) descentralização democrática e separação funcional dos poderes; (d) consagração da soberania popular e do governo representativo; (e) supremacia da Constituição e o império da lei; (f) proteção dos direitos e garantias individuais; (g) liberalismo econômico, consistente na intervenção mínima do Estado na economia, esta baseada nas leis de mercado<sup>266</sup>.

Conforme Dallari, a interferência mínima na ordem social pelo Estado Liberal trouxe os seguintes benefícios: (a) acentuado progresso econômico, propiciando as condições para a revolução industrial; (b) valorização do ser humano através do culto e proteção à sua liberdade; (c) a imposição da idéia de poder legal sobre o poder pessoal<sup>267</sup>.

## 2.2 O ESTADO SOCIAL

Em sentido oposto às conquistas políticas engendradas pelo Estado liberal, a concepção individualista de liberdade mostrou-se inadequada e insuficiente para

---

<sup>263</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 150-151.

<sup>264</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 32-33.

<sup>265</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 32.

<sup>266</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*, p. 25.

<sup>267</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 277.

evitar graves distorções econômico-sociais decorrentes. O ultra-individualismo que forjou o Estado Liberal ensejou à reprodução do egoísmo, vantajoso sobretudo aos mais hábeis, audaciosos e menos escrupulosos. Por outro lado, a liberdade tomada em termos individualistas, impedia que o Estado atuasse em favor dos pobres.

Em outros termos, ao valorizar o indivíduo e proteger a liberdade, somente o interesse dos economicamente fortes é que eram assegurados, os quais, em virtude dessa situação de privilégio, passaram a dominar a Sociedade à medida em que aumentavam as suas riquezas. Enquanto isto, a aglomeração urbana, fruto da revolução industrial fazia com que houvesse mão-de-obra em excesso, o que redundava numa situação de ínfima remuneração e péssimas condições de trabalho aos operários. Tudo isso propiciou o agravamento das desigualdades econômico-sociais que culminaram na formação do proletariado<sup>268</sup>.

Ao relegar a igualdade somente àquela perante à lei, de caráter formal, o Estado liberal ignorou as diferenças fácticas e pessoais entre os seres humanos, fazendo com que se perpetuassem e agravassem tais diferenças. Tais debilidades do Estado Liberal, descomprometido com a concretização do valor “igualdade” de uma forma substancial ou material, é que levaram à sua superação<sup>269</sup>. O novo modelo, designado de Estado Social, exsurge ao final do século XIX e início do século XX.

Segundo Bonavides, este Estado Social distingue-se pelo seu empenho em dissipar as trevas absolutistas, tirânicas e da injustiça social, a partir de uma codificação de regras fundamentais espelhadas nos valores humanos. São seus esteios a justiça social, a razão e a liberdade<sup>270</sup>.

Tomando-se como diretriz o discurso constitucional, o advento do Estado Social coincide com a promulgação da Constituição Mexicana, em 1917, e da Constituição de Weimar, em 1919. O Estado não-intervencionista passa, a partir daí - com a promulgação dessas Cartas - a ter uma postura de agente do desenvolvimento e da Justiça Social, valorizando as pessoas socialmente inferiorizadas<sup>271</sup>. Segundo Sundfeld<sup>272</sup>, isso se verifica em dois planos: (a)

---

<sup>268</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 277-278.

<sup>269</sup> Conforme: MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*, p. 9-11; BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*, p. 40-42.

<sup>270</sup> BONAVIDES, Paulo. Os direitos humanos e a democracia. *In* Direitos humanos como educação para justiça, p. 22.

<sup>271</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, p. 55.

<sup>272</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, p. 55.

proclamação de Direitos Sociais, sobretudo relacionados à condição dos trabalhadores, como a garantia ao salário mínimo (o que não deixa de ser uma restrição à liberdade contratual de empregadores e empregados em favor da parte economicamente mais fraca); (b) as pessoas adquirem o direito de exigir certas prestações positivas do Estado como o direito à previdência social, à educação, à saúde.

A explosão da II Guerra Mundial, contudo, faz o Estado acentuar mais ainda o seu caráter intervencionista. Em um primeiro momento, amplia seu raio de ação prestando serviços fundamentais a todas as pessoas. Esses serviços, todavia, em seguida, multiplicam-se para todas as áreas da vida social, tendo em vista a necessidade de equacionar o aproveitamento máximo dos recursos sociais, com o menor desperdício. Em um segundo momento, com o fim da guerra, novas necessidades impõem que o intervencionismo estatal avance ainda mais. O Estado passa a atuar para: (a) restaurar os meios de produção; (b) reconstruir cidades, readaptar as pessoas à vida social; (c) financiar pesquisas sugeridas pelo aprimoramento técnico-científico decorrente da guerra<sup>273</sup>.

O desenvolvimento desse intervencionismo, segundo Dallari, fez desaparecer os limites entre os espaços público e privado, e, de mal necessário, o ente estatal passa a ostentar a condição de financiador, sócio e consumidor. Condição esta, aliás, apreciada e estimulada até pelos grupos econômicos que se opunham a sua atuação intervencionista<sup>274</sup>.

Se no Estado liberal predominavam os direitos de cunho protetivo-repressivo, os de caráter promocional são o que marcam o Estado social<sup>275</sup>. Dentro de uma escala evolutiva de consagração dos direitos fundamentais, aqueles primeiros são qualificados pela teoria jurídica como direitos fundamentais de primeira dimensão enquanto que os segundos, como direitos fundamentais de segunda dimensão.

Os direitos de cunho protetivo-repressivo ou negativos, típicos do Estado liberal, são aqueles que velam pela segurança e a ordem públicas e restringem a intervenção do Estado nas atividades privadas. Já os promocionais ou positivos são aqueles que conferem aos membros da Sociedade o direito de exigir a intervenção

---

<sup>273</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 243.

<sup>274</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 281.

<sup>275</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 126.

do Estado para a gradual execução dos denominados direitos sociais<sup>276</sup>.

## 2.3 O ESTADO CONTEMPORÂNEO

As contundentes conseqüências tanto do impacto tecnológico, quanto do quadro crônico de beligerância e do processo de descolonização que se seguiram ao segundo pós-guerra resultaram, segundo Sarlet, em novas reivindicações sociais do ser humano.<sup>277</sup> Foi aí, que com a consagração em nível constitucional das duas dimensões iniciais, a teoria evoluiu para se alcançar a terceira dimensão dos direitos fundamentais, com a qual, aliás, pretendemos caracterizar o Estado contemporâneo: os direitos de fraternidade ou solidariedade. O traço distintivo destes direitos é a sua titularidade coletiva ou difusa, a qual se desprende da tradicional figura do indivíduo. Isto porque consistem na proteção de grupos humanos, como a família, as crianças e adolescentes e até de um povo ou uma nação. Abrangem os direitos á paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação, dentre outros.<sup>278</sup>

Parte da teoria constitucional também defende uma quarta dimensão de direitos fundamentais, consistentes no direito à democracia, à informação e ao pluralismo. Contudo, de acordo com a proposta investigativa deste trabalho vamos nos ater naquelas três primeiras dimensões.<sup>279</sup> Até porque, de acordo com abordagem eleita, esta quarta dimensão estaria contida na própria tutela do valor “liberdade”, ínsita na primeira dimensão dos direitos fundamentais anteriormente estudada.

Se a proteção do valor “liberdade” foi a marca do Estado Liberal, a da “igualdade” a do Estado Social, a tutela do valor “fraternidade” é a que se destaca no

---

<sup>276</sup> Conforme: BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 127; CAPPELLETI, Mauro. *Juízes legisladores?*, p. 41; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 281; SIDOU, J. M. Othon [org.]. *Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, verbete “Estado Gendarme”, p. 357; SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 54-56.

<sup>277</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 57.

<sup>278</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 57.

<sup>279</sup> Neste sentido, a título e ilustração: BONAVIDES, Paulo. Os direitos humanos e a democracia, p. 18; SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 59.

Estado Contemporâneo<sup>280</sup>. Os três valores integram o ideário do movimento revolucionário francês de 1789. Dentre eles, o valor “fraternidade” parece ter ficado esquecido por longo período.

Conforme Baggio, logo após a eclosão do movimento revolucionário francês a “fraternidade” desaparece, sai da cena pública. Consequência disto, é que diante desta sua ausência, “liberdade” e “igualdade” passam a caminhar, após 1789, de forma mais antagônica do que aliada. Tornam-se, também, “em alguns lugares, sínteses extremas de duas visões de mundo, de dois sistemas econômicos e políticos que disputarão o poder nos dois séculos seguintes”.<sup>281</sup>

Tosi destaca o impacto da fraternidade em relação aos direitos humanos, aqui, semanticamente considerados como sinônimos de direitos fundamentais:

[...] ao enfatizar a liberdade e a igualdade em detrimento da fraternidade, a Modernidade acentuou os aspectos individualistas e egoístas dos Direitos Humanos, esquecendo o caráter social, fraterno e solidário desses mesmos Direitos, que não são simplesmente do indivíduo e dos grupos ou classes, mas também do “outro”, do mais pobre, do mais desfavorecido. Se a liberdade remete ao indivíduo na sua singularidade, e a igualdade abre uma dimensão social que, no entanto, permanece no âmbito da identidade de certo grupo ou classe social *contra* outros, a fraternidade remete à idéia de um ‘outro’ que não sou eu nem meu grupo social, mas o “diferente” diante do qual tenho deveres e responsabilidades, e não somente direitos a opor.”<sup>282</sup>

Neste contexto, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>283</sup> de 1789, fruto da revolução francesa, catapultou os direitos fundamentais à posição de núcleo material das Constituições, salvaguardando, porém, em seu texto, apenas os valores “igualdade” e “liberdade”.<sup>284</sup>

A tutela do valor “fraternidade” preconizada pela trilogia revolucionária só restou completada, porém, com este caráter de universalidade na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>285</sup>, a qual proclamou em seu primeiro

<sup>280</sup> MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *A fraternidade como categoria constitucional*, p. 88.

<sup>281</sup> BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do ‘terceiro 1789’, p. 8.

<sup>282</sup> TOSI, Giuseppe. *A fraternidade é uma categoria política?*, p. 59.

<sup>283</sup> “Art. 16. Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada não possui Constituição.” Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>> Acesso em: 15.mar.2011.

<sup>284</sup> MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *A fraternidade como categoria constitucional*, p. 91.

<sup>285</sup> Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)> Acesso em: 15 mar. 2001.

dispositivo que: "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade." (grifos nossos). Mais adiante, o referido documento reforça a existência de um dever fraternal recíproco, ao estabelecer no item 1, do seu art XXIX, que "Todo ser humano tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível."

As Constituições, tanto a partir daí como do contexto explicitado por Sarlet - referido anteriormente, passaram a assimilar paulatinamente o direito fundamental à fraternidade, como é o caso da Constituição Italiana de 1947 e a Portuguesa de 1976.<sup>286</sup>

O Estado contemporâneo se notabiliza, assim, em razão de um processo de reapropriação da Sociedade que culmina no fenômeno da socialização do Estado. É um Estado que tanto permeia a Sociedade como é permeado por ela<sup>287</sup>. Não divergindo dessa idéia, Pasold enumera os seguintes aspectos do Estado Contemporâneo: (a) conformação jurídica do seu conteúdo; (b) submissão do Estado à Sociedade; (c) o Estado é comprometido com os anseios da Sociedade; (d) hipertrofia da estrutura do Estado, haja vista a ampliação das suas funções; (e) priorização econômica decorrente da sua internacionalização<sup>288</sup>.

A partir dessas demonstrações, Pasold prescreve as seguintes características do Estado Contemporâneo: (a) correspondência entre as conformações jurídicas e a realidade regulada; (b) existência de mecanismos políticos para que a submissão do Estado à Sociedade, prevista legalmente, se cristalice; (c) aparelhamento institucional e administrativo adequado para a implementação dos compromissos legalmente reconhecidos pelo Estado para com a Sociedade; (d) toda a estrutura estatal deve ser voltada e submetidas à realização dos anseios sociais; (e) o Estado deve conferir primazia ao ser humano, com submissão do econômico à força do social<sup>289</sup>.

Pasold caracteriza o Estado contemporâneo pela sua *função social*. Isso significa que, diante de um contexto de disparidade social, o Estado deve atuar como instrumento em favor da Sociedade, tanto no sentido de que os frutos do

<sup>286</sup> MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *A fraternidade como categoria constitucional*, p. 89 e 92.

<sup>287</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política*, p. 51.

<sup>288</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 43.

<sup>289</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 44-45.

progresso e dos avanços tecnológicos sejam partilhados por todos os seus componentes, como também lhes assegurando os meios necessários à realização humana, nos planos político, social, cultural e econômico, em igualdade de possibilidades. A fraternidade evidencia-se, assim, de modo candente.

Para tanto, essa *função social* deve alcançar toda a estrutura e o desempenho do Estado, condicionando tanto o exercício do poder como a composição e o acionamento de seus órgãos<sup>290</sup>.

A palavra “função”, neste quadro, segundo Pasold, é comprometida com dois elementos distintos, mas mutuamente complementares: a “ação” e o “dever de agir”. Esse último resulta da natureza da agente. Ambos elementos inserem-se em um plano, no qual o poder estatal assume direções fundamentais e executa as atividades necessárias à realização dos objetivos colimados como efeito do dever do Estado para com a Sociedade. A necessária e contínua interação entre Sociedade e Estado, aliás, é a causa da função social<sup>291</sup>. Em outros termos conceituais, para Pasold, o Estado contemporâneo é aquele que tem e exerce uma *função social* que em razão do dever para com a Sociedade resulta na execução de ações que respeitam, valorizam e envolvem o seu sujeito, atendem o seu objeto e realizam os seus objetivos. Isso sempre zelando pela prevalência do social e de forma a privilegiar os valores fundamentais do ser humano<sup>292</sup>. O sujeito é o ser humano individualmente considerado e inserido em uma Sociedade, titular de direitos e obrigações em relação ao Estado. O seu objeto compõe-se dos diversos âmbitos de atuação, nos quais o ente estatal deve agir ou estimular as ações necessárias em face da realidade considerada em seu aspecto dinâmico. O objetivo traduz-se pela concretização do bem comum, conforme traçado pela Sociedade<sup>293</sup>. No caso, segundo Pasold, o bem comum identifica-se com o bem estar coletivo e o patrimônio social dele decorrente, aí incluindo-se a cultura, a tradição, o caráter e os anseios de uma Sociedade de acordo com uma construção histórica<sup>294</sup>.

Por fim, a função social tem como destinação a realização da Justiça Social. Essa Justiça Social, conforme Pasold, refere-se à circunstância ou à possibilidade de cada pessoa receber o que lhe é devido em face da sua condição humana. Para

---

<sup>290</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 66.

<sup>291</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 69-70.

<sup>292</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 70.

<sup>293</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 45-46.

<sup>294</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 35-41.

tanto, Pasold enumera três pontos estratégicos: (a) a noção de Justiça Social não deve ser limitada por esquemas rígidos e fixados a priori; (b) a atuação estatal, de um lado, não pode ser paternalista para com os necessitados e, de outra, não pode ser protetora ou conivente para com os privilegiados; (c) a responsabilidade pela realização da Justiça social deve ser solidária, isto é, compartilhada por todos os integrantes da Sociedade, haja vista a sua condição de destinação da Função Social<sup>295</sup>.

Por último, Pasold enumera duas premissas para a o cumprimento da *função social* do Estado contemporâneo: (a) prioridade à realização dos valores fundamentais do ser humano; (b) um cenário político-jurídico de constante legitimidade<sup>296</sup>.

Condensando os elementos teóricos alinhavados, para os fins deste trabalho, o Estado contemporâneo é o que se caracteriza pela sua postura em prol da Sociedade, não só protetiva-repressora, mas promocional dos valores humanos e sociais e impulsionadora da fraternidade social, pautada, num contexto mais amplo, pela consecução da Justiça Social.

Esses aspectos não diferem daqueles que marcam o desenho do Estado brasileiro, como se passará a examinar no próximo item.

## 2.4 O ESTADO BRASILEIRO

Inicialmente, duas inovações históricas da vigente Constituição se prestam a evidenciar o seu caráter de convergência com a mencionada concepção de Estado Contemporâneo: (a) existência de objetivos específicos do Estado brasileiro (Constituição, artigo 3º)<sup>297</sup> dirigidos à consecução da Justiça Social. Tal, por si só, já denota a submissão do Estado em relação à Sociedade<sup>298</sup>; (b) a inclusão dos direitos sociais no catálogo de direitos e garantias fundamentais (Constituição, Capítulo II, Título II)<sup>299</sup>.

Uma segunda constatação é a de que a dignidade da pessoa humana é um

---

<sup>295</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 74.

<sup>296</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 87.

<sup>297</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 110.

<sup>298</sup> Conforme DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social: revitalizando as regras do jogo democrático*, p. 81/94.

<sup>299</sup> PETERS MELO, Milena. Cidadania: subsídios teóricos para uma nova praxis. *In Direitos humanos como educação para justiça*, p. 82

valor fundante da própria República Federativa do Brasil – o que também é uma inovação -, de acordo com o artigo 1º, III, da Constituição. Isso implica, segundo Ferreira Santos que o ente estatal existe em função de todas as pessoas e não estas em função daquele<sup>300</sup>. Acresce Bulos que é em torno do valor constitucional supremo da dignidade da pessoa humana que se agregam todos os demais direitos e garantias fundamentais inseridos na Constituição. Ao proclamá-lo, segundo Bulos, corrobora-se um imperativo de Justiça Social<sup>301</sup>.

Sundfeld<sup>302</sup>, a partir do estudo do preâmbulo da Constituição e dos seus artigos 1º a 3º, aponta que o Estado brasileiro é do tipo social e democrático de direito, apontando como um dos seus componentes a realização da Justiça Social. Consta do Preâmbulo, aliás, o comprometimento do Estado Brasileiro dos valores “igualdade” e “liberdade” como valores supremos de uma sociedade fraterna. Tal aspecto aliás, será retomado adiante.

Segundo Silva, o Estado democrático de direito brasileiro configura-se como um modelo que tem como meta a realização da Justiça Social e, assim, voltado para a superação das desigualdades sociais e regionais<sup>303</sup>. Assim é, que o Estado brasileiro, fundado essencialmente na dignidade da pessoa humana, consagra um extenso rol de direitos individuais e sociais, exigíveis, inclusive, mediante o exercício de várias instituições postos à disposição da cidadania<sup>304</sup>. Para tanto, o qualificativo “democrático”<sup>305</sup>, neste Estado de promoção da Justiça Social, designa um processo de convivência em uma sociedade livre, justa e solidária (Constituição, artigo 3º, I), onde o poder é emanado do povo e deve ser exercido em seu proveito, diretamente ou através de representantes eleitos<sup>306</sup>. Além disso, apresenta como corolário a “participação” crescente da sociedade no processo decisório e na formação dos atos governamentais<sup>307</sup> e o “pluralismo”, uma vez que são respeitadas a pluralidade de idéias, culturas e etnias<sup>308</sup>. Por fim, ainda com vistas à cristalização da Justiça Social, segundo Silva, este processo democrático deve ser canalizado para a melhoria das condições econômicas das pessoas de modo que os direitos

<sup>300</sup> FERREIRA DOS SANTOS, Fernando. *Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*, p. 92.

<sup>301</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*, p. 48.

<sup>302</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, p. 56-57.

<sup>303</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 126.

<sup>304</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 124.

<sup>305</sup> Constituição, artigo 1º, *caput*.

<sup>306</sup> Constituição, artigo 1º, parágrafo único.

<sup>307</sup> Constituição, artigos 10; 14, I a III; 29, XII e XIII; 31, § 3º, 49, XV; 61, §2º, 198, III; 204, II.

individuais, políticos e sociais proclamados sejam suscetíveis de serem exercitados<sup>309</sup>.

Pasold, além de descrever as características do Estado Contemporâneo, como já visto, a partir delas também prescreve outras cinco: (a) correspondência entre as conformações jurídicas e a realidade regulada; (b) existência de mecanismos políticos para que a submissão do Estado à Sociedade prevista legalmente se cristalize; (c) aparelhamento institucional e administrativo adequado para a implementação dos compromissos legalmente reconhecidos pelo Estado para com a Sociedade; (d) toda a estrutura estatal deve ser voltada e submetidas à realização dos anseios sociais; (e) o Estado deve conferir primazia ao ser humano, com submissão do econômico à força do social<sup>310</sup>.

Todavia, as prescrições contidas nos itens “b”, “d”, “e”, retro, já se encontram cristalizadas no plano da Constituição, como é observável a partir dos dispositivos já citados, que evidenciam tais aspectos do Estado brasileiro, enquadrando-o dentro da noção geral do Estado contemporâneo. Nesse sentido, podem ser alinhados os artigos 1º, III e V, 3º, 5º ao 10º, 14, I a III; 17, 29, XII e XIII; 31, § 3º, 49, XV; 61, §2º, 170, 198, III; 204, II; 206, III. Acerca deles, reporta-se ao teor das ponderações aduzidas linhas atrás. Os itens “a” e “c” (parágrafo anterior), contudo, serão adiante investigados.

## 2.5 OS PRINCÍPIOS E AS REGRAS

Em face do estudo até então realizado, pode-se dizer que a Justiça Social se apresenta como componente teleológico do Estado brasileiro.

Constitui-se a Justiça Social em um princípio jurídico? É propriamente a partir da resposta a esta formulação que se tenciona precisar o significado jurídico emprestado à Justiça Social. Além disso, é de se indagar: em que medida os princípios atendem à necessidade de aderência das conformações jurídicas à realidade regulada, preconizada por Pasold?<sup>311</sup>.

---

<sup>308</sup> Constituição, artigos 1º, V; 17; 206, III.

<sup>309</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 123-124.

<sup>310</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 44-45.

<sup>311</sup> Conforme item “a”, das prescrições contidas na página anterior acerca do Estado Contem-

Segundo Bonavides<sup>312</sup>, os princípios, após constitucionalizados, se fazem a chave de todo o sistema normativo. Esta evolução da sua juridicidade, entretanto, pode ser desdobrada em três fases distintas: a jusnaturalista<sup>313</sup>, a positivista<sup>314</sup> e a pós-positivista<sup>315</sup>. Na fase jusnaturalista os princípios representavam a dimensão ético-valorativa que inspirava os postulados da justiça. A sua normatividade era nula e duvidosa. Perdurou até o advento da Escola Histórica do Direito,<sup>316</sup> no século XIX, que inaugurou o domínio da fase subsequente, a juspositivista<sup>317</sup>.

Os princípios passaram a figurar como fonte normativa subsidiária ao adentrarem nos Códigos<sup>318</sup> como válvulas de segurança no caso da existência de lacunas da lei<sup>319</sup>. Tinham a denominação de princípios gerais de direito. Foi por esta via, porém, que na segunda década do século XX o arrebatado jusnaturalismo, tentou ressurgir ao sustentar que os princípios gerais de direito na verdade deveriam ser entendidos como princípios de direito natural<sup>320</sup>.

Esta teoria acabou também sendo refutada, entretanto, pelo argumento positivista de que, ao revés, eram os próprios princípios informadores do direito positivo e que lhe serviam de fundamento que compunham os princípios gerais de direito<sup>321</sup>. Ainda na fase juspositivista, os princípios passaram a integrar os textos constitucionais a partir dos seus preâmbulos e das suas “declarações de direitos”<sup>322</sup>.

Inicialmente, apresentavam-se sob o caráter antiabsolutista e proclamavam e salvaguardavam os direitos civis e políticos do cidadão frente ao Estado, tal como

porâneo.

<sup>312</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 231.

<sup>313</sup> A fase jusnaturalista é aquela que se refere ao Jusnaturalismo, corrente do pensamento jurídico que sustenta a vigência, a validade e a eficácia do Direito Natural. O Direito Natural, por sua vez é aquele direito tido como justo, absoluto e universal que deriva não do legislador mas da natureza humana e dos princípios da razão. Conforme: GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*, p. 374 e 375.

<sup>314</sup> A fase positivista é aquela relativa ao positivismo jurídico. Trata-se o positivismo jurídico de uma “Escola jurídica, contraposta à do jusnaturalismo, que só entende por direito o que é formalizado na lei.” SIDOU, J. M. Othon [org.], *Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, verbete “positivismo jurídico”, p. 655.

<sup>315</sup> Conforme BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 232.

<sup>316</sup> “Corrente jurídica formada a partir do final do séc. XVIII e sustentada por Gustavo Hugo, Savigny e Puchta entre outros, a qual, antepondo-se à teoria do *Direito Natural*, se baseia em que o costume, não a lei, é a mais autêntica fonte do direito.” SIDOU, J. M. Othon [org.]. *Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, verbete “Escola histórica do direito”, p. 349.

<sup>317</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 232.

<sup>318</sup> Neste sentido o art. 4º, da Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro.

<sup>319</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 235.

<sup>320</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 233.

<sup>321</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 235.

<sup>322</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 246.

ocorreu precursoramente com a Constituição liberal Belga, de 1832.<sup>323</sup> Em uma segunda fase, com a Constituição Mexicana, em 1917<sup>324</sup> e com a Constituição de Weimar, em 1919, são inseridos um rol de direitos sociais concernentes às relações produtivas, ao trabalho, à cultura, à educação e à previdência naquelas tradicionais declarações de princípio<sup>325</sup>. Daí, então, passam também os princípios a apresentar uma conotação social. Todavia, não tinham aplicabilidade direta e imediata<sup>326</sup>.

Em outros termos, não passavam estes princípios sociais de meras normas programáticas<sup>327</sup>, uma vez que tinham a aplicabilidade diferida<sup>328</sup>. Isso se explica, segundo Bonavides, em virtude de que, naquela época, no início do século XX, havia um forte embate teórico ente as teses constitucionais do Estado Liberal - em declínio - e do Estado Social - em ascensão - e um fosso entre os conceitos de Estado e Sociedade. O furor desse antagonismo emprestou àquelas “declarações de direitos” - que tinham um caráter principiológico – um conteúdo polêmico, o que acabou obstaculizando a sua imediata aplicação, já que, através da solução da programaticidade, o Estado Social passou a postular a sua reconciliação com a Sociedade e o triunfo dos direitos sociais pela via do compromisso<sup>329</sup>. Porém, ao transformar os princípios constitucionais em meras pautas programáticas, o juspositivismo<sup>330</sup>, consoante Bonavides, estabeleceu a sua irrelevância jurídica<sup>331</sup> e, por conseguinte, neutralizou a eficácia das Constituições em seus objetivos básicos e valores reverenciais<sup>332</sup>. Isso transformou-se totalmente a partir da segunda metade do século XX, com a fase seguinte, a do pós-positivismo<sup>333</sup>. Para o positivismo jurídico, que tem em Kelsen um dos seus expoentes, era descabida a formulação de uma teoria do direito baseada em valores, inclusive o da justiça<sup>334</sup>.

Todavia, após o horror da II Guerra Mundial, tal neutralidade axiológica passou a ser repensada, haja vista a irracionalidade que podia propiciar. Urgia, pois,

---

<sup>323</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 201, 204-205.

<sup>324</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 43.

<sup>325</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 205.

<sup>326</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 207.

<sup>327</sup> Normas constitucionais programáticas são aquelas que apresentam “[...] aplicação diferida e mediata, e são dirigidas ao legislador ordinário, de cuja intervenção depende sua exeqüibilidade [...]”. GONÇALVES CARVALHO, Kildare. *Direito constitucional didático*, p. 148.

<sup>328</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 246.

<sup>329</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 201, 204-206.

<sup>330</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 237.

<sup>331</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 236.

<sup>332</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 257.

<sup>333</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 237 e 254.

<sup>334</sup> KELSEN, Hans. *O que é justiça?*, p. 3.

que o sistema normativo fosse aberto, ao contrário do modelo anterior, e que fizesse repousar a sua legitimação no asseguramento de valores, ao invés daquela traduzida na observância de meros pressupostos formais<sup>335</sup>. Foi assim que tomou impulso o pós-positivismo, fase em que os valores passaram a ser identificados objetivamente como normas, passíveis de harmonização em um sistema coerente que, apesar de abstrato, volta-se para a resolução dos problemas práticos da vida jurídica<sup>336</sup>.

Esta entrada dos valores no sistema normativo tem estreita ligação com a evolução da juridicidade dos princípios. Assim é que, na nova fase inaugurada do pós-positivismo, os princípios não só deixaram de ser meros dispositivos programáticos como também transmudaram-se nas vigas mestras de todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais<sup>337</sup>. Ou seja, da irrelevância jurídica saltaram para o ápice da pirâmide normativa<sup>338</sup>. Isso ocorreu em um primeiro momento porque foram conferidas às chamadas normas constitucionais programáticas a eficácia e aplicação imediatas. Porém, em um passo seguinte, a teoria constitucional ao emprestar-lhes a denominação de princípios constitucionais, atribuiu-lhes uma série de características e funções, que repercutiram na própria concepção de Constituição e do sistema jurídico como um todo.

Como são proposições integradas por conceitos abstratos e impregnados de valores, os princípios constitucionais são responsáveis em dar coesão e lógica a toda a ordem jurídica,<sup>339</sup> inclusive vinculando o comportamento público e privado<sup>340</sup>. Os princípios passam, assim, a designar uma espécie normativa.

A norma jurídica - entendida como proposição vinculativa institucionalizada, que estatui uma hipótese à qual imputa uma conseqüência jurídica e que funciona como um critério de decidibilidade<sup>341</sup> - constitui, em outros termos, gênero em relação às espécies dos princípios e das regras. Esses princípios, como se frisou, se assemelham, em estrutura lógica, às denominadas normas programáticas, ao passo

<sup>335</sup> Neste sentido: MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*, p. 84

<sup>336</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*, p. 74-75.

<sup>337</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 260.

<sup>338</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 237 e 257.

<sup>339</sup> Ordem jurídica é “[...] o complexo de normas jurídicas vigentes em dado momento histórico, numa sociedade determinada, garantido coercitivamente por sanções eficazes, que garante a cada um o que é seu e o que pode fazer.” GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*, p. 59.

<sup>340</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*, p. 80.

<sup>341</sup> Conceito operacional formulado a partir de: FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, dominação, decisão*, p. 123.

que as regras apresentam-se sob a forma tradicionalmente atribuída às demais normas de direito em um sentido mais amplo. Ou seja, as regras contêm a descrição de uma hipótese fática e a sua qualificação prescritiva, que pode ser amparada ou não por uma sanção.

Os princípios, ao contrário, não se dirigem a uma hipótese específica da qual decorre certa consequência jurídica<sup>342</sup>. Muito além disso, dirigem-se tais princípios a uma infinidade de hipóteses e situações possíveis em relação às quais impõem o favorecimento de determinado valor. Em outras palavras, as regras são normas que impõem, permitem ou proíbem determinado ato, o que pode ou não ser cumprido. Em um caso concreto não deixam qualquer margem para solução, que não no exato terreno das suas prescrições. Já os princípios são mandados de otimização, ou seja, normas que ordenam algo que deva realizar-se na maior medida possível, conforme as possibilidades jurídicas e fáticas existentes<sup>343</sup>. Isto é, a aplicação de cada princípio submete-se aos condicionamentos da realidade e às contingências resultantes do convívio eventualmente conflitante com outros princípios. O conflito entre princípios, aliás, resolve-se pelo critério do maior peso deontológico-axiológico, o que permite um equilíbrio entre os valores preponderantes em determinado tempo e espaço e os interesses em jogo.<sup>344</sup> No caso das regras, a sua convivência é antinômica<sup>345</sup>, isto é, excluem-se segundo o critério da validade<sup>346</sup>.

Ou seja, as antinomias resolvem-se em sentido amplo, conforme Bobbio<sup>347</sup>, de acordo com as regras fundamentais formadas pelos critérios cronológico (prevalência da norma posterior), hierárquico (prevalência da norma hierarquicamente superior) e da especialidade (prevalência da norma especial ou excepcional sobre a geral).

As duas grandes características dos princípios, ou seja, o seu alto grau de abstração e carga axiológica, por outro lado, possibilitam que a Constituição tenha um conteúdo material, na medida que representa uma ordem objetiva dos valores

<sup>342</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 82.

<sup>343</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 86.

<sup>344</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 89, 139-147 e 524.

<sup>345</sup> Antinomia é “aquela situação que se verifica entre duas normas incompatíveis, pertencentes ao mesmo ordenamento e tendo o mesmo âmbito de validade.” BOBBIO, Norberto. *Teoría do ordenamento jurídico*, p. 88. “Regra válida é aquela que, após cumprido o seu processo de formação legislativa, passa a vigor no ordenamento jurídico, estando em perfeita correspondência com as normas que lhe são hierarquicamente superiores[...]”. GEBRAN NETO, João Pedro. *A aplicação imediata dos direitos e garantias individuais*, p. 128.

<sup>346</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 88.

<sup>347</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoría do ordenamento jurídico*, p. 92-96.

sociais proeminentes, ou seja, sobre aqueles que são objeto de consenso no meio social<sup>348</sup>. Por valores sociais quer se referir a todo o objeto que a Sociedade atribui determinada qualidade que o torna suscetível de sua preferência<sup>349</sup>. Conseqüência disso é que a concepção jurídica material de Constituição deve ser captada a partir do aspecto normativo em conexão com a realidade social, esta que por sua vez lhe fornece o conteúdo fático e o sentido axiológico<sup>350</sup>. Assim, concebe-se a Constituição como um complexo de regras e princípios de maior força hierárquica dentro do ordenamento jurídico, cujo conteúdo é a conduta humana motivada pelas relações sociais, e que tem por fim a realização dos valores sociais proeminentes através da organização e estruturação do poder político pela definição de competências de seus órgãos e dos seus limites, e da fixação dos direitos humanos fundamentais<sup>351</sup>.

Por outro lado, a existência de regras e princípios é que permite a compreensão da Constituição como um sistema aberto, dinâmico, suscetível de uma constante mutação de acordo com as contingências da realidade e os valores emergentes em cada época<sup>352</sup>. Isso só é possível em razão da alta abstração e carga axiológica dos princípios. Em primeiro lugar, porque os princípios cumprem uma função normogênico-sistêmica, uma vez que em face da sua referência aos valores se põem como fundamento das regras, e assim, irradiam-se e imantam todo o sistema jurídico<sup>353</sup>, conferindo coerência e unidade ao ordenamento. Em segundo lugar, porque o texto constitucional pressupõe que a sua operacionalização prática se dê através de processos jurisdicionais, procedimentos legislativos e administrativos e iniciativas dos cidadãos<sup>354</sup>.

Em suma, é esta concepção aberta e dinâmica de um sistema jurídico assentado em princípios e regras e pautado, não pela ênfase à forma em detrimento do conteúdo<sup>355</sup>, mas sim pela aderência à realidade e aos valores sociais consagrados, sem, contudo, imiscuir-se com as posições jusnaturalistas, que marca

---

<sup>348</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional* p. 261.

<sup>349</sup> Conforme MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de política jurídica*, p. 97

<sup>350</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 39.

<sup>351</sup> Com base em: BASTOS, Celso Ribeiro. *Teoria do Estado e ciência política*, p. 120; AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 39.

<sup>352</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*, p. 53, 56-57.

<sup>353</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *Direito processual constitucional*, p. 17.

<sup>354</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, p.1127.

<sup>355</sup> A respeito: FACHIN, Luiz Edson. *Teoria crítica do direito civil*, p. 119. A propósito da crítica ao positivismo: BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*, p. 221.

a superação do positivismo pelo pós-positivismo<sup>356</sup>.

O sistema jurídico passa, assim, a ser concebido como a ordem teleológica decorrente do relacionamento coordenado entre esses princípios e as demais modalidades normativas, incluindo-se também as regras, decisões judiciais e atos administrativos<sup>357</sup>. Segundo Canotilho, essa perspectiva de sistema de base constitucional e de tendência principialista é que se mostra apta a solucionar problemas metódicos, como a da colisão entre direitos fundamentais, como também lhe propicia: (a) *respirar*: através da interpretação dos preceitos de textura aberta, ou seja, com alta carga de abstração, é possível contextualizá-los de acordo com os valores sociais proeminentes e a realidade vigente em determinada época; (b) *legitimar*: justificação a partir da realização dos valores que consagram; (c) *enraizar*: referência sociológica dos princípios a valores, programas, funções e (d) *caminhar*: concretização, densificação e realização prática gradativa das proposições principais através de procedimentos políticos, administrativos e judiciais<sup>358</sup>.

Enfim, é a concepção do sistema jurídico como um sistema aberto, formado por regras e princípios, que possibilita uma aderência das conformações jurídicas à realidade. Destarte, a proposição feita por Pasold nesta direção, que se traduz em exigência de um Estado contemporâneo voltado para a realização da Justiça Social, encontra acolhida no sistema jurídico-constitucional brasileiro.

Conforme Canotilho<sup>359</sup>, um modelo constituído exclusivamente por regras conduz a um sistema jurídico de limitada racionalidade prática, própria de uma organização política monodimensional. Isto porque exigiria do legislador uma atuação intensa e completa para evitar um descompasso entre a ordem jurídica e a realidade social permeada por exigências fáticas e valorativas.

Apesar da segurança jurídica proporcionada pela certeza e determinabilidade dos seus termos definitivos, ainda assim não permitiria calibrá-lo e desenvolvê-lo pela via do balanceamento entre os conflitos de interesses e valores, próprios de uma Sociedade aberta e pluralista. De outro lado, o modelo composto exclusivamente por princípios levaria a falta de “segurança jurídica”, haja vista a indeterminação e imprecisão normativa, aliada à coexistência de princípios

---

<sup>356</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 265.

<sup>357</sup> Conforme GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*, p.19.

<sup>358</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, p.1127.

<sup>359</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, p. 1126.

conflitantes entre si e com os mais variados condicionamentos fáticos<sup>360</sup>.

Para os fins deste trabalho, princípios são espécies de normas jurídicas desprovidas de sanção, cujos preceitos são dotados de alto grau de abstração e carga axiológica e passíveis de uma otimização de acordo com as condições fáticas e jurídicas (essas últimas são decorrentes de eventuais conflitos com outros princípios). Normas que são, os preceitos contidos nos princípios vinculam imperativamente tanto o comportamento público como privado<sup>361</sup>.

Cabe indagar: trata-se a Justiça Social de um princípio jurídico? A resposta a essa indagação constitui objeto de estudo do subcapítulo seguinte.

## 2.6 O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL

Consta do Preâmbulo da Constituição que a *justiça* é um dos valores supremos da Sociedade, tal qual a liberdade, a igualdade, a fraternidade e a harmonia social<sup>362</sup>. Segundo Gebran Neto, apesar de destituído de grande concretude, o Preâmbulo presta-se como norte interpretativo de todo o texto constitucional<sup>363</sup>. Daí resulta a importância do valor *justiça* estar consagrado também em sede preambular. Por outro lado, o valor *justiça*, quando expresso em algum artigo da Constituição, costuma estar sempre associado à idéia de Justiça Social. Nesses termos, o primeiro inciso do artigo 3º, da Constituição estabelece que a construção de uma *Sociedade* que seja *justa* é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Ao circunscrever a *justiça* ao espaço da Sociedade o texto legal faz referência, em síntese, que a promoção da *justiça* na Sociedade é um fim do Estado brasileiro. Semanticamente, isso equivale a dizer que se constitui em meta da República Federativa do Brasil a promoção da Justiça Social.

A *Justiça Social*, com esta terminologia composta, está expressamente

<sup>360</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, p. 1126.

<sup>361</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 86, 186-210.

<sup>362</sup> "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, **a liberdade**, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, **a igualdade** e a **justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social** e comprometida, na ordem internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil." Grifos nossos,

estatuída como um preceito jurídico nos artigos 170 e 193, da Constituição, nos capítulos que tratam, respectivamente, dos princípios gerais da atividade econômica e das disposições gerais da ordem social.

Muito embora o ordenamento jurídico brasileiro não explicitamente o conteúdo jurídico da expressão Justiça Social, tal pode ser obtido através da interpretação dos próprios dispositivos da Constituição, iniciando-se por aqueles já mencionados.

Segundo De Paula<sup>364</sup>, a Justiça Social tem o seu significado jurídico indicado no art. 3º, da Constituição, que apresenta a seguinte redação:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A partir deste dispositivo, de acordo com De Paula,<sup>365</sup> a Justiça Social é um direito da Sociedade em exigir do Estado uma atuação vinculada: (a) à construção de uma sociedade livre do ponto de vista cultural, econômico, político e jurídico, bem como justa (que representa a própria Justiça Social) e solidária, ou seja, que favoreça uma mútua progressão social mútua; (b) à garantia ao desenvolvimento social e nacional, através do fomento de políticas hábeis a criar riquezas nacionais; (c) à distribuição de renda e da inclusão social, de forma a erradicar da pobreza e a marginalização, bem como, reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, (d) à promoção do bem de todos, coibindo-se preconceitos e quaisquer discriminações<sup>366</sup>. Em outros termos, na medida que o inciso III reconhece a pobreza e as desigualdades, fixa como meta a elevação do nível de vida econômico e social dos brasileiros para um patamar em que a pobreza não mais exista e as desigualdades sejam diminuídas. Para tanto, dispõe que o Estado deverá atuar para garantir o desenvolvimento nacional e para promover o bem de todos. Se no primeiro inciso, do artigo 3º, da Constituição, é situada a justiça (social), a liberdade e solidariedade como uma meta, nos três últimos são explicitadas as linhas mestras para concretizar

---

<sup>363</sup> GEBRAN NETO, João Pedro. *A aplicação imediata dos direitos e garantias individuais*, p. 134.

<sup>364</sup> DE PAULA, Jônatas Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 39.

<sup>365</sup> DE PAULA, Jônatas Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 94.

<sup>366</sup> DE PAULA, Jônatas Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 174-175.

tais valores<sup>367</sup>. Outrossim, a solidariedade ali prevista e associada à justiça, deve ser identificada como fraternidade, elemento este, aliás, pouco estudado e debatido pelas teorias jurídica e política.<sup>368</sup> A solidariedade pode ser classificada de forma vertical e horizontal.

De acordo com Pizzolato

A solidariedade vertical se expressa nas formas tradicionais de intervenção e ação do Estado Social, ou seja, alude à ação direta dos poderes públicos com a intenção de reduzir as desigualdades sociais e permitir o pleno desenvolvimento da pessoa humana. A solidariedade horizontal, por sua vez, diz respeito a um princípio que pode ser deduzido da Constituição, o de um necessário “socorro mútuo” entre os próprios cidadãos, limitando-se o Estado a oferecer-se como fiador externo.”<sup>369</sup> [grifos nossos]

A solidariedade horizontal, todavia, também pode ser objeto de normatização e não apenas fruto de condutas espontâneas de socorro.<sup>370</sup> Por este motivo, defende-se aqui que a “solidariedade” objetivada pelo constituinte, a qual identifica-se com a expressão “fraternidade”, engloba tanto a solidariedade vertical como a solidariedade horizontal.

Neste sentido, de acordo com Pizzolato:

[...] não é possível traçar uma divisão clara entre as formas de solidariedade horizontal e vertical, posto que mesmo a simples existência de uma normatização a ser respeitada implica, por parte do Estado-aparelho, a predisposição a se organizar ao menos como órgão de controle ou sancionador. Nem podemos esquecer que a intervenção ativa e dirigida do Estado, produtor de serviços e de utilidades para os cidadãos, é também, num sistema democrático e constitucional, uma forma de institucionalização da solidariedade ‘fraternal’ dos cidadãos.<sup>371</sup>

Por que a “fraternidade” é essencial ao conteúdo da Justiça Social? Porque é a “fraternidade” a responsável por integrar os valores “liberdade” “ e “igualdade” nos sistemas democráticos.

Baggio bem explicita esta relação:

O pensamento moderno desenvolveu a liberdade e a igualdade como categorias políticas, mas não fez o mesmo com a fraternidade – embora esta seja o alicerce das outras duas -, seja por fraqueza, por medo das suas

<sup>367</sup> Conforme DE PAULA, Jônatas Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 173.

<sup>368</sup> Neste sentido: BAGGIO, Antonio Maria. *A Redescoberta da fraternidade na época do ‘terceiro 1789’*, p.8.

<sup>369</sup> PIZZOLATO, Filippo. *A fraternidade no ordenamento jurídico italiano*, p. 114.

<sup>370</sup> “Dentre as expressões de solidariedade horizontal, poderão, portanto, ser mais uma vez incluídas as tarefas ou deveres de socorro previsto pela legislação, seja esta de caráter apenas premiador (incentivador) ou também obrigatório, a cargo diretamente de sujeitos particulares.” PIZZOLATO, Filippo. *A fraternidade no ordenamento jurídico italiano*, p. 114.

<sup>371</sup> PIZZOLATO, Filippo. *A fraternidade no ordenamento jurídico italiano*, p. 114-115.

implicações, seja pela eclosão do conflito entre religião e modernidade, que tornou particularmente cheio de obstáculos o terreno da fraternidade. **No entanto, a fraternidade é o princípio regulador dos outros dois princípios: se vivida fraternalmente, a liberdade não se torna arbítrio do mais forte, e a igualdade não degenera em igualitarismo opressor.**<sup>372</sup> [grifos nossos].

O texto constitucional de 1969, anterior ao vigente, estabelecia a realização da Justiça Social como fim da Ordem Econômica e Social, nos seguintes termos:

**Art. 160.** A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a **justiça social** com base nos seguintes princípios:

- I - liberdade de iniciativa;
- II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;
- III - função social da propriedade;
- IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;
- V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros;
- VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo. [grifos nossos].

Na Constituição anterior, o conteúdo jurídico da Justiça Social era, de acordo com Bandeira de Mello, identificado com os princípios previstos no referido artigo 160<sup>373</sup>. A Constituição vigente também faz esta relação, ao fixar a Justiça Social também como finalidade, tanto da ordem econômica quanto da ordem social, e, além disso, associa a sua consecução a alguns princípios. Por isso, para captar o atual significado jurídico emprestado à Justiça Social, recorrer-se-á igualmente ao mesmo raciocínio utilizado por Bandeira de Mello. Ou seja, o seu conteúdo jurídico também será perscrutado a partir dos princípios que lhe guardam de alguma maneira correspondência.

O artigo 170, da vigente Constituição, é o que conecta a Justiça Social à Ordem Econômica. Possui ele a seguinte redação:

**Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da **justiça social**, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

<sup>372</sup> Neste sentido: BAGGIO, Antonio Maria. *A idéia de fraternidade em duas revoluções: Paris 1789 e Haiti 1791*, p. 53-54.

<sup>373</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *In* Anais da IX Conferência Nacional dos Advogados, p. 192-193.

Grifos nossos.

Inicialmente é possível destacar e decompor do *caput* do epigrafado preceito as seguintes locuções: *ordem econômica, valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna, justiça social e princípios*. Examinado-as sob a perspectiva do sentido em que são empregadas, observa-se que a expressão *justiça social* condiciona todas as demais. Ou seja, tanto a *ordem econômica*, a *valorização do trabalho humano*, a *livre iniciativa* e a *existência digna* devem ser desenvolvidas no sentido de realizar a Justiça Social, de acordo com os seus ditames.

Em outros termos, é a Justiça Social que conforma o fim da *ordem econômica* de assegurar existência digna a todos<sup>374</sup>. Para tanto, ou seja, para que a Justiça Social possa ser atingida, é necessária a observância de alguns *princípios*. Isso equivale a dizer que os princípios, previstos nos nove incisos do artigo 170, também são vinculados à realização da Justiça Social<sup>375</sup>.

Portanto, sem a observância desses princípios – contidos nos nove incisos do artigo 170, da Constituição - e da *valorização do trabalho humano*, da *livre iniciativa* e do *asseguramento da existência digna a todos* - princípios contidos no *caput* do mencionado artigo - não é possível na *ordem econômica*, concretizar a Justiça Social. Conseqüência disso é que o cumprimento do teor daqueles princípios especificados no *caput* e nos nove incisos do artigo 170, da Constituição, constituem componentes ou elementos da Justiça Social aplicáveis à *ordem econômica*<sup>376</sup>. Disso decorre, de acordo com os meios léxico<sup>377</sup> e teleológico de interpretação,<sup>378</sup> que esses componentes fazem parte do conteúdo da Justiça Social. A fim de melhor captá-lo, passa-se a estudar estes seus elementos mais pormenorizadamente. Nesse desiderato, será também empregado o meio sistemático de interpretação<sup>379</sup>,

<sup>374</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*, p. 240.

<sup>375</sup> Seguindo-se o mencionado critério adotado em relação à Constituição anterior por: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *In Anais da IX Conferência Nacional dos Advogados*, p. 192-193.

<sup>376</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*, p. 1139.

<sup>377</sup> Meio léxico é aquele que “[...] consiste na definição do significado dos termos usados pelo legislador, mediante a análise e a comparação dos contextos lingüísticos nos quais tais termos são empregados [...]” [BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*, p. 214].

<sup>378</sup> Meio teleológico é aquele que se baseia na “[...] ratio legis, isto é, no motivo ou finalidade para os quais a norma foi posta. Partindo do duplo pressuposto de que o legislador, como ser razoável, se coloque fins e estabeleça meios idôneos a serem atingidos, uma vez individualizado o fim do legislador, este pode dar aqui esclarecimentos sobre as modalidades de sua consecução, isto é, sobre o conteúdo da lei” [BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*, p. 214].

<sup>379</sup> Meio sistemático é aquele que “[...] implica não só no pressuposto da racionalidade do legislador, como também no pressuposto de que a vontade do legislador seja unitária e coerente. Com base

através do cotejo do artigo 170, da Constituição, com os demais dispositivos pertinentes do texto magno.

O princípio da *valorização do trabalho humano* – constante do *caput* do artigo 170, da Constituição - denota que a Ordem Econômica estabelece a primazia do *trabalho humano* sobre o capital e os demais valores da economia de mercado. Disto resulta que a atividade estatal deve ser orientada à proteção de tal prioridade e à promoção, em um sentido amplo, dos valores sociais do trabalho<sup>380</sup>. Tal consiste em fundamento não só da Ordem Econômica como da própria República Federativa do Brasil, conforme o artigo 1º, IV, da Constituição.

A *livre iniciativa* representa a possibilidade de agir de determinada maneira, sem influência externa<sup>381</sup>. Não deve visar apenas ao lucro e à realização pessoal do empresário. Conforme Afonso da Silva, para ser legítima a *livre iniciativa* deve ser exercida no interesse da realização da Justiça Social, propiciando a existência digna de todos<sup>382</sup>. A liberdade de iniciativa apresenta-se como uma premissa do desenvolvimento da atividade empresarial. Em consonância com os incisos IV e VII, do artigo 170, da Constituição, o desenvolvimento e a expansão da atividade empresarial também condizem com o fim da Justiça Social. Isso na medida em que favorece o crescimento econômico e a geração de riqueza, sem o que não se poderiam reduzir a miséria e as desigualdades sociais e regionais de uma maneira geral<sup>383</sup>. Além de se constituir em base da ordem econômica, também se apresenta como fundamento e fim do Estado brasileiro, nos termos do artigo 1º, IV, e artigo 3º, I, da Constituição.

A ordem econômica deve *assegurar a todos existência digna*. Essa *existência digna* implica que cada pessoa, indistintamente, de acordo com as exigências peculiares de sua natureza física, espiritual e política, deva poder dispor daqueles meios materiais necessários para viver de uma maneira confortável. Em outras palavras, a igualdade em dignidade rechaça as desigualdades profundas representadas pela pobreza absoluta, pela miséria<sup>384</sup>.

O imperativo de *existência digna* a todos, da qual resulta a igualdade das

---

em tal pressuposto pode-se procurar esclarecer o conteúdo de uma norma, considerando-a em relação a todas as outras" [BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*, p. 214].

<sup>380</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 766.

<sup>381</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de direito constitucional*, p. 222.

<sup>382</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 772.

<sup>383</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 354.

pessoas em dignidade, pode ser ainda captado a partir do princípio fundante do Estado brasileiro, previsto no artigo 1º, III, da Constituição, e dos direitos fundamentais individuais e sociais, insculpidos na Carta Magna, conforme artigos 5º, “caput”, 6º, 7º e 14º.

A *soberania nacional* significa que a Ordem Econômica é pautada por um modelo de desenvolvimento nacional, autônomo, sem ingerências externas<sup>385</sup>. Modelo este que visa reequilibrar a posição de inferioridade das pessoas menos favorecidas econômica e socialmente<sup>386</sup>.

A *propriedade privada* se constitui em um dos alicerces da ordem econômica. Consiste no direito subjetivo conferido a uma pessoa de explorar com exclusividade um bem e de fazer valer esta faculdade contra outrem que queira a ela se opor.<sup>387</sup> A propriedade privada é condicionada à sua *função social*. Disso decorre que deva ser respeitado o direito exclusivo de dono sobre determinado bem. Porém, exige-se que a sua utilização seja voltada ao bem-estar geral da sociedade,<sup>388</sup> nos termos dos artigos 182, § 2º, e 186, da Constituição<sup>389</sup>.

O princípio da *livre concorrência* veda que o poder econômico seja exercido de maneira desmensurada e anti-social<sup>390</sup>. Com base nessas premissas, todos devem ter assegurado a liberdade de concorrer no mercado econômico com seus serviços ou produtos. De acordo com o artigo 173, § 4º, da Constituição, as condutas tendentes à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros configuram-se em modalidade de abuso do poder econômico.

A necessidade da *defesa do consumidor* reside no fato de que é ele geralmente o pólo mais fraco em uma relação de consumo, e, por isso, suscetível a sofrer toda sorte de abusos.<sup>391</sup> Por isso, deve o Estado interferir nas relações de consumo a fim de compensar esse desequilíbrio<sup>392</sup>.

---

<sup>384</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 767.

<sup>385</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*, p. 1141.

<sup>386</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 767.

<sup>387</sup> Conceito formulado a partir de BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*, p. 215; Código Civil, art. 1.228, *caput*.

<sup>388</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 355.

<sup>389</sup> Sobre a função da propriedade: Código Civil, artigo 1.228, §§ 1ª a 5ª; Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 2º.

<sup>390</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*, p. 1142.

<sup>391</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*, p. 1142.

<sup>392</sup> DAVID ARAUJO, Luiz Alberto; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*, p. 387.

A *defesa do consumidor* apresenta-se, assim, como um dos sustentáculos do equilíbrio da ordem econômica<sup>393</sup> e como um direito fundamental, conforme consta do artigo 5º, XXXII, da Constituição.

A *defesa do meio ambiente* também é um fator condicionante da atividade econômica, uma vez que dele depende a própria sobrevivência humana<sup>394</sup>. Impedese, destarte, a degradação ambiental que por sua vez traz reflexos negativos à qualidade de vida de todos<sup>395</sup>. A atividade econômica deve desenvolver-se, assim, de modo a conservar equilibrado o meio ambiente, conforme exige o artigo 225, “caput” e § 1º, da Constituição.

De acordo com Ferreira Filho<sup>396</sup>, o desenvolvimento econômico não se constitui em um fim. Trata-se simplesmente de um meio para se atingir o bem-estar da Sociedade. Dessa maneira este desenvolvimento deve ser razoavelmente dosado, de modo que possibilite a *redução das desigualdades regionais e sociais*. Com isto, tal como também estabelece o artigo 3º, II, da Constituição, estar-se-á caminhando para gradualmente desonerar-se o sacrifício imposto aos setores mais pobres<sup>397</sup>. Outros dispositivos convergentes com este desiderato são aqueles previstos nos artigos 23, X, 43, 165, §1º e 174, § 1º, da Constituição.

A *busca do pleno emprego* é um princípio diretivo da Ordem Econômica que se contrapõe às políticas recessivas<sup>398</sup>. Estabelece que a Ordem Econômica deve ensejar o máximo aproveitamento de todos aqueles que estejam aptos a exercer atividades produtivas<sup>399</sup>, respeitando as respectivas inclinações<sup>400</sup>. A *busca do pleno emprego* vincula à ordem econômica a criar oportunidades de trabalho para todos viverem dignamente<sup>401</sup>. Tal preceito, portanto, determina que a Ordem Econômica propicie a erradicação dos subempregos, como os de bóia-fria e de biscateiros<sup>402</sup>. A plenitude do emprego, por outro lado, não se coaduna com a mera busca em termos quantitativos e com o indiscriminado postulado econômico da oferta e procura. Implica, sim, que ao trabalho corresponda uma remuneração proporcional à sua participação na geração da riqueza, de conformidade com a sua posição prioritária

<sup>393</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de direito constitucional*, p. 238.

<sup>394</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 356.

<sup>395</sup> NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Comentários à Constituição Federal*, p. 31.

<sup>396</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 354.

<sup>397</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 354.

<sup>398</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 775.

<sup>399</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 775.

<sup>400</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de direito constitucional*, p. 221.

<sup>401</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 356.

na ordem econômica<sup>403</sup>. Aliás, a remuneração ao trabalho deve ser suficiente a assegurar a “existência digna” ao trabalhador, conforme o “caput”, do art. 170, da Constituição<sup>404</sup>.

O *tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país* justifica-se, de acordo com Ferreira Filho<sup>405</sup>, pelo fato de que a sobrevivência dessas é extremamente difícil no cenário de gigantismo empresarial. O tratamento constitucional favorecido à essas empresas, portanto, representa um mecanismo de equilíbrio necessário à ordem econômica.

Ao privilegiar a tutela da *livre iniciativa, do trabalho e do pleno emprego*, o mandamento constitucional relativo à Justiça Social expresso no art. 170, da Constituição, quer se referir, ainda, a uma igualdade de oportunidades. Isso porque tanto para que alguém consiga *trabalho* ou possa ser um empreendedor, é premissa lógica que sejam abertas portas neste sentido. Ou seja, são necessárias determinadas condições para que tal possa ocorrer. Isso equivale em dizer que o art. 170, “caput”, da Constituição, assegura a igualdade de oportunidades a todos, tanto para trabalhar como para iniciar um empreendimento, vinculando a atuação fomentadora do Estado nessa direção<sup>406</sup>.

Utilizando-se do mesmo critério hermenêutico utilizado por Bandeira de Mello em relação à Constituição anterior, tem-se que todos os princípios contidos nos incisos e no “caput” do artigo 170, da Constituição, integram o conteúdo jurídico da Justiça Social.

O artigo 193, da Constituição, é o que vincula a Justiça Social à Ordem Social. Possui ele a seguinte redação: “**Art. 193.** A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a **justiça** sociais.” [grifos nossos].

Ao tratar da Ordem Social, a Constituição harmonizou os seus princípios aos da Ordem Econômica<sup>407</sup>. A Justiça Social é normatizada como um fim da Ordem Social. Em resumo, expressa-se a Justiça Social como um direito conferido à Sociedade frente ao Estado nos artigos art. 3º, 170 e 193, da Constituição. A partir

---

<sup>402</sup> DANTAS, Ivo. *Direito constitucional econômico: globalização & constitucionalismo*, p. 78.

<sup>403</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Da Curso de direito constitucional positivo*, p. 775.

<sup>404</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de direito constitucional*, p. 221.

<sup>405</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 356.

<sup>406</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 174.

da conjugação dos textos dos mencionados dispositivos constitucionais e do estudo realizado acerca dos princípios deles colhidos, é possível propor a sistematização dos aspectos associados à noção jurídica da expressão “justiça social” em quatro grupos: (a) grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e promoção da *dignidade* em favor de todas as pessoas; (b) grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e promoção do valor *liberdade* a todos os membros da Sociedade; (c) grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e promoção da equalização de *oportunidades* a todos; (d) grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e promoção do valor fraternidade, abrangendo esta tanto o conteúdo da solidariedade horizontal, como vertical, conforme anteriormente aludido, para reunir sob o seu signo também o grupo de preceitos relacionados preponderantemente a garantia e promoção da redução dos Desequilíbrios Sociais em favor dos membros ou setores mais inferiorizados da comunidade política.

Nos termos propostos, é possível distribuir-se os preceitos relacionados à Justiça Social contidos tanto no artigo 3º, como no artigo 170, como no artigo 193, da Constituição, em um dos quatro grupos citados. Muitos desses preceitos poderiam, talvez, figurar em mais de um grupo. Todavia, pretende-se aqui inscrevê-los respectivamente em um só deles de acordo com a importância que cada preceito representa para a realização dos valores que distinguem cada agrupamento.

Os preceitos, para os fins propostos dessa classificação, referem-se, via de regra, àquelas expressões destacadas e decompostas a partir dos artigos 3º, 170 e 193, da Constituição. Os artigos que forem doravante citados referem-se à Constituição.

No grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e promoção da **existência digna** a todas as pessoas, podem ser alinhados, assim, os seguintes: (a) extraídos do artigo 3º: *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (inciso IV); (b) do artigo 170: *valorização do trabalho humano, existência digna*.<sup>408</sup>

No grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e promoção do valor **liberdade** a todos os membros da Sociedade, podem ser alinhados os seguintes: (a) do artigo 3º: *“construir uma sociedade livre ...”* (inciso I);

---

<sup>407</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*, p.1200.

<sup>408</sup> Nesse sentido: art. 1º, III, 5º, *caput*, 6º, 7º e 14º, da Constituição.

(b) do artigo 170: *livre iniciativa e livre concorrência (caput e inciso IV).*

No grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e promoção da equalização de **oportunidades** a todos, podem ser alinhados os seguintes: extraídos do artigo 170: *busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País* (incisos VIII e IX).

No grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e promoção do valor **fraternidade** a todos os membros da sociedade, podem ser alinhados os seguintes: (a) do artigo 3º: *construir uma sociedade solidária, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* (incisos I, III e IV); (inciso I); (b) do artigo 170: *valorização do trabalho humano, existência digna a todos, função social da propriedade privada, defesa do consumidor e redução das desigualdades regionais e sociais*<sup>409</sup> (*caput* e incisos III, V e VII); (c) extraído do artigo 193: *bem estar social de todos.*

Destarte, agrupando-se sistematicamente estes quatro grupos e tomando-se por base os aspectos jurídicos realçados, para os fins deste trabalho, a Justiça Social, sob a perspectiva da Ciência Jurídica, consiste em um direito da Sociedade de exigir do Estado que este atue de forma a garantir e promover, continuamente, a fraternidade e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade (direitos individuais e sociais) e oportunidades.

Tal conteúdo guarda grande sintonia com os aspectos informadores da Justiça Social segundo a visão da Doutrina Social da Igreja, a qual, não por acaso, teve grande influência na redação da atual Constituição. Conforme assinala Ferreira Filho<sup>410</sup>, a normatização da Justiça Social como paradigma da Ordem Econômica na atual Constituição, tal como nas de 1946 e de 1967, deve-se à nítida influência da doutrina social da Igreja Católica, principalmente através dos documentos pontifícios mais recentes. A influência da doutrina social da Igreja Católica, na Constituição vigente, pode ser evidenciada pela Declaração Pastoral do Conselho Nacional dos Bispos do Brasil, firmada em Itaiçi, em abril de 1986, com a denominação “Por Uma Nova Ordem Constitucional”, através da qual a Igreja brasileira apresentou sua

<sup>409</sup> Nesse sentido: art. 23, IX e X, da Constituição.

<sup>410</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 353.

contribuição para a formulação da Carta Magna de 1988. Muitas das suas proposições foram inseridas na Constituição, principalmente às referentes à “Justiça Social”. Assim é que o referido documento já contemplava a “Justiça Social” como base da ordem social<sup>411</sup> e da ordem econômica<sup>412</sup> e como finalidade do próprio Estado brasileiro<sup>413</sup>.

É precisamente nesses setores da Constituição que a Justiça Social se faz presente como norma. Por outro lado, a Doutrina Social da Igreja foi acentuadamente utilizada para, no capítulo anterior desse trabalho, fixar-se o conceito proposto da categoria *Justiça Social*. Isso explica a convergência entre os aspectos que integram o conceito operacional proposto da categoria filosófica Justiça Social e os aspectos do seu conteúdo jurídico. Tais observações servem como meio histórico de interpretação<sup>414</sup>, para captar o sentido jurídico da Justiça Social a partir da reunião dos mencionados princípios que, sistematizados, aliás, coincidem com os mesmos elementos sublinhados no término do capítulo anterior.

Enfim, resta agora precisar em que espécie normativa se enquadra o direito da Sociedade de exigir do Estado a realização da Justiça Social.

Tendo em vista o acentuado grau de abstração e a alta carga axiológica dos mencionados dispositivos constitucionais<sup>415</sup> que tratam da Justiça Social, e a suscetibilidade de serem otimizados de acordo com as variadas e cambiantes condições fáticas e jurídicas<sup>416</sup>, estes assumem um caráter principiológico. Melhor dizendo, o conjunto de tais artigos integram o conteúdo do que aqui se denomina de princípio da justiça social.

Com base nos estudos efetuados, tem-se que o princípio da justiça social reveste-se do seguinte conteúdo: *é o que confere o direito da Sociedade de exigir do Estado que este atue de forma a garantir e promover, continuamente, a fraternidade e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade*

<sup>411</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 335-336.

<sup>412</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 345.

<sup>413</sup> SANCTIS, Antonio de [org.]. *Encíclicas e documentos sociais*, v. 2, p. 326.

<sup>414</sup> O meio histórico de interpretação é aquele que “[...] consiste na utilização de documentos históricos diferentes do texto legislativo, para reconstruir a vontade do legislador [...]”. BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*, p. 215.

<sup>415</sup> Em razão de tutelarem valores como “igualdade”, “liberdade”, “justiça”, “dignidade”, etc.

<sup>416</sup> como exemplos dessas condições, e com base no estudo já efetuado, pode-se elencar em um sentido amplo: o grau de desenvolvimento da economia nacional e os seus reflexos no incremento, ou não, da riqueza do país e dos membros da Sociedade de maneira geral, o grau de desenvolvimento cultural e de consciência e participação política da Sociedade, a possibilidade de criar, estabelecer e aparelhar instituições com os meios necessários, voltadas à realização da Justiça Social, etc.

*(direitos individuais e sociais) e oportunidades.*

O Princípio da Justiça Social condensa, assim, um feixe de direitos obtidos através da conjugação articulada de vários outros princípios contidos nos artigos 3º, 170 e 193, da Constituição. Quando se fala que o Princípio da Justiça Social vincula o Estado, quer se estendê-lo a toda a estrutura e ao desempenho do ente estatal, tanto condicionando o exercício do poder, como a composição e o acionamento de suas instituições<sup>417</sup>.

A *eficácia jurídica* consiste na qualidade da norma de produzir, em menor ou maior grau, efeitos jurídicos que a tornam dotadas de executabilidade e exigibilidade<sup>418</sup>. Uma norma é *aplicável* quando apresenta a capacidade de produzir efeitos jurídicos, em maior ou menor grau, por si só, sem a necessidade da edição de outra norma<sup>419</sup>. Para Bandeira de Mello<sup>420</sup>, as normas constitucionais que constituem a base principiológica que traduz o conteúdo jurídico da Justiça Social são plenamente eficazes e imediatamente aplicáveis<sup>421</sup>.

Em razão disso, a consagração da Justiça Social como fonte consistente de direitos aos membros da Sociedade não encontra sujeição à edição de qualquer outra norma infraconstitucional. Destarte, o Princípio da Justiça Social obriga, impõe, exige que todos órgãos estatais tenham a conduta pautada à realização da Justiça Social<sup>422</sup>. Isso implica que todas as leis, decretos e todos os atos administrativos não de vincular-se aos preceitos que integram o Princípio da Justiça Social. O eventual descompasso do poder público no cumprimento do Princípio da Justiça Social, seja por ação ou omissão, representa, de acordo com Bandeira de Mello, uma violação às normas constitucionais que lhe servem de substrato, e por isso reveste-se do vício da inconstitucionalidade<sup>423</sup>.

Nesse contexto, o Princípio da Justiça Social apresenta eficácia peculiar a todo princípio jurídico, que compreende três modalidades: a interpretativa, a negativa e a vedativa do retrocesso<sup>424</sup>. A eficácia interpretativa, está associada às

<sup>417</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 66.

<sup>418</sup> GEBRAN NETO, João Pedro. *A aplicação imediata dos direitos e garantias individuais*, p. 129.

<sup>419</sup> GEBRAN NETO, João Pedro. *A aplicação imediata dos direitos e garantias individuais*, p. 129.

<sup>420</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*. In Anais da IX Conferência Nacional dos Advogados, p. 190-191.

<sup>421</sup> Neste sentido: ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*, p. 250.

<sup>422</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*. In Anais da IX Conferência Nacional dos Advogados, p. 192.

<sup>423</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*. In Anais da IX Conferência Nacional dos Advogados, p. 202.

<sup>424</sup> Conforme classificação atribuída aos Princípios jurídicos constitucionais por: BARCELLOS, Ana

mencionadas características dos princípios jurídicos e à superioridade hierárquica do texto constitucional onde está insculpido o princípio da justiça social. Como consequência dessa modalidade eficaz, o princípio da justiça social deverá ser interpretado de modo a proporcionar a sua realização mais ampla possível.

A eficácia negativa é que veda a prática de atos ou a edição de normas que se oponham ao seu conteúdo. A eficácia vedativa do retrocesso pressupõe que a concretização dos Princípios jurídicos consagradores de Direitos Fundamentais também é produzida através de normas infraconstitucionais, às quais cabe, progressivamente, a tarefa de ampliá-los na medida do possível<sup>425</sup>.

Uma vez editadas, essas normas infraconstitucionais conferem direitos correspondentes que são incorporados ao patrimônio das pessoas. A eficácia vedativa do retrocesso impede que o legislador revogue essas normas infraconstitucionais concretizadoras de tais Princípios sem a edição de legislação alternativa equivalente<sup>426</sup>. Isso porque a simples revogação dessas normas infraconstitucionais esvazia o comando do Princípio constitucional, como se dispusesse diretamente contra ele<sup>427</sup>.

Consequência dessa violação é a invalidade da norma revogadora por inconstitucionalidade<sup>428</sup>. Conforme estudado, o conteúdo do Princípio da Justiça Social condensa direitos fundamentais, como a igualdade, a liberdade, a dignidade da pessoa humana. Dessa maneira, a eficácia vedativa de retrocesso aplica-se ao Princípio da Justiça Social<sup>429</sup>. Resultado disso é que se apresentará como inconstitucional a norma que revogar pura e simplesmente alguma norma infraconstitucional concretizadora do Princípio da Justiça Social, sem que seja editada outra com conteúdo equivalente<sup>430</sup>.

---

Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*, p. 80.

<sup>425</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*, p. 68.

<sup>426</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*, p. 69.

<sup>427</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*, p. 70.

<sup>428</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*, p. 69.

<sup>429</sup> O Princípio da Justiça Social, segundo estudado, não tem a sua eficácia – em sentido amplo - e aplicação condicionadas à edição de normas infraconstitucionais. Todavia, uma vez editadas tais normas para regulá-lo em face de determinadas situações, os direitos delas decorrentes acabam por ampliar e densificar o seu conteúdo. Tal conteúdo é que passa a ser tutelado pela eficácia vedativa de retrocesso.

<sup>430</sup> “A vedação do retrocesso [...] desenvolveu-se especialmente tendo em conta os princípios constitucionais e, em particular, aqueles que estabelecessem fins materiais relacionados aos direitos fundamentais, para cuja consecução é necessária a edição de normas infraconstitucionais. Consciente de que estas normas infraconstitucionais é que formarão o caminho capaz de levar ao fim pretendido, o propósito da vedação é evitar que o legislador vá tirando as tábuas e

Tal qual ocorre em relação a todo princípio expresso na Constituição, a violação ao Princípio da Justiça Social constitui ofensa não apenas a um mandamento obrigatório, mas a todo um sistema de comandos. Contudo, uma vez que o Princípio da Justiça Social capta-se a partir dos próprios fins perseguidos pelo Estado brasileiro e de determinados direitos fundamentais do ser humano, violá-lo representa uma das mais graves formas de inconstitucionalidade. Isso porque tal modalidade de inconstitucionalidade atenta contra todo o cerne do sistema constitucional brasileiro face à subversão dos seus valores cardeais e a corrosão da sua estrutura mestra<sup>431</sup>.

Enfatizada a normatividade da Justiça Social e o seu conteúdo constitucional, mostra-se necessário estabelecer a sua conexão com o Poder Judiciário, o que, se fará, doravante, no capítulo que segue.

---

destrua o caminho porventura já existente, sem criar qualquer alternativa que conduza ao objetivo em questão.” BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*, p. 80.

<sup>431</sup> Com base em: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Ato administrativo e direitos dos administrados*, p. 88; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*. In Anais da IX Conferência Nacional dos Advogados. p. 193-194.

### **3 PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL E JURISDIÇÃO: CONSEQUÊNCIAS DESTA RELAÇÃO NA JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE**

No capítulo anterior restou assentado o dever jurídico do Estado brasileiro de promover a Justiça Social. De acordo com o Princípio da Justiça Social impõe-se ao Estado a obrigação de atuar de forma a garantir e promover, continuamente, a fraternidade e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade (direitos individuais e sociais) e oportunidades. O conteúdo desta espécie normativa, todavia, ainda se apresenta incompleto. Isto porque o Princípio da Justiça Social nada mais é que a expressão jurídica da categoria Acesso à Justiça. Por outro lado, conforme sublinhado no início do primeiro capítulo, esta engloba dois ângulos de visão ou abordagem: um geral, sinônimo de Justiça Social e, outro, mais estrito, identificado com o próprio Poder Judiciário. Cumpre, portanto, finalizar esta tarefa de aproximação entre estas duas abordagens de modo a conjugá-las em uma única espécie normativa, no caso, o Princípio da Justiça Social. Para tanto, nesse capítulo, retomar-se-á o estudo precursor de Cappeletti e Garth, o qual será complementado com os subsídios colhidos de outros autores da teoria processual. Após, serão pesquisados alguns aspectos prescritivos deste princípio em relação à atuação da Justiça da Infância e Juventude e de seus magistrados. Por fim, será investigada a necessidade de controle do Poder Judiciário como forma de dar efetividade àquele princípio e de superar a crise do Judiciário, a qual também será objeto de breve exame.

#### **3.1 A TEORIA VINCULADORA DA JUSTIÇA SOCIAL COM O PODER JUDICIÁRIO DE CAPPELETTI E GARTH**

O Estado brasileiro é comprometido politicamente com a consecução da Justiça Social. Tal meta decorre dos artigos 3º, 170 e 193, da Constituição, que traçam os contornos jurídicos do Princípio da Justiça Social. Esse dever de

realização da Justiça Social, segundo Bercovic<sup>432</sup>, estende-se a todos os órgãos e agentes estatais. O Princípio da Justiça Social, portanto, em congruência com a teoria da função social estatal prescrita por Pasold, vincula toda a estrutura e o desempenho do Estado, tanto condicionando o exercício do poder, como a composição e o acionamento de suas instituições<sup>433</sup>. Com isso, faz-se que toda a estrutura estatal volte-se e submeta-se à realização dos anseios sociais englobados pela Justiça Social<sup>434</sup>. O Poder Judiciário, como entidade estatal, também insere-se neste contexto.

Tal como sublinhado por Cappeletti e Garth, duas são as suas finalidades: acesso igual e efetivo a todos e produção de resultados individual e socialmente justos.<sup>435</sup> Ou seja, esse sistema judicial deve não apenas estruturar-se de acordo com os ditames da Justiça Social, mas também servir como elo para a sua construção<sup>436</sup>. A observância simultânea desses dois fatores representa o que denominam Cappeletti e Garth de “acesso à Justiça”<sup>437</sup>. A convergência entre eles se dá, principalmente, pela noção da dignidade e da liberdade. Ou seja, é corolário da Justiça Social que todos sejam iguais em dignidade e liberdade. Por outro lado, a reivindicação de direitos e resolução de litígios é identificada como direito fundamental e também como canal de participação na Sociedade<sup>438</sup>.

Um canal de participação, para os efeitos deste trabalho, significa um meio através do qual se exercita e se desenvolve a liberdade. Disto resulta que a igualdade – em dignidade e liberdade - é também premissa básica no sistema jurídico de reivindicação de direitos e resolução de litígios. Não uma igualdade formal, mas uma igualdade material, isso é, efetiva. Para tanto, é inevitável que o sistema corrija as desigualdades pessoais existentes, sejam econômicas ou culturais. Esse é, a propósito, um terceiro ponto de convergência entre o sistema jurídico proposto por Cappeletti e Garth e o Princípio da Justiça Social<sup>439</sup>.

O estudo de Cappeletti e Garth<sup>440</sup> marca essa evolução do conteúdo da

---

<sup>432</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, p. 100.

<sup>433</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 66.

<sup>434</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*, p. 44-45.

<sup>435</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 8.

<sup>436</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 93.

<sup>437</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 8.

<sup>438</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 12 e 43.

<sup>439</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 91, 164-165.

<sup>440</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 9.

expressão “acesso à justiça”, outrora identificado apenas como o acesso à tutela jurisdicional. Sob essa perspectiva, o acesso à justiça nos Estados liberais dos séculos XVIII e XIX, consistia apenas em um direito “formal” de propor uma ação ou contestá-la. Correspondia, portanto, a uma igualdade formal entre as pessoas. Ou seja, todos tinham acesso à proteção judicial, mas desde que cada qual arcasse com os custos. Porém, com a expansão daquelas Sociedades em complexidade e tamanho, o caráter coletivo passou a imperar as ações e relacionamentos e o direito passou a consagrar essa evolução.

Reconheceu-se, a partir daí, direitos e deveres sociais não só dos governos, mas também dos entes comunitários, associativos e dos indivíduos. Esses novos direitos, dentre os quais o direito ao trabalho, à saúde, à segurança e à educação, não se contentavam com a mera proclamação. Exigiam efetividade e uma atuação, não passiva, mas positiva por parte do Estado. Aí, então, com o advento das reformas propiciadas pelo Estado social, o acesso à justiça passou a figurar como o requisito fundamental de um sistema jurídico assentado no respeito ao valor “igualdade”. Isso porque, para esse novo modelo estatal, passou a ser considerada inócua a proclamação de direitos se inexistentes os mecanismos adequados para reivindicá-los e garanti-los<sup>441</sup>. O acesso à justiça, a partir daí, converteu-se em direito social básico, fundamental, aos mecanismos adequados para fazer valer, com efetividade, os demais direitos existentes<sup>442</sup>.

Conforme Cappeletti e Garth, a partir de 1965, iniciaram-se basicamente três posicionamentos, ou ondas, em seqüência cronológica, com o fim de combater os obstáculos ao acesso à justiça: (a) a assistência judiciária, (b) a representação jurídica para os interesses difusos e (c) o chamado “enfoque de acesso à justiça”<sup>443</sup>.

A primeira onda é a que consistiu em levar aos pobres os serviços jurídicos.

A segunda onda diz respeito à representação dos interesses difusos. Cappeletti e Garth partem da premissa que o Ministério Público e a criação de certas agências governamentais não conseguem, por si só, providenciar adequadamente a defesa dos interesses difusos, como o dos consumidores e dos ecologistas.

A terceira onda, denominada de “enfoque de acesso à justiça” é que abrange um estudo crítico e a reforma do aparelho judicial, não só no que se refere

---

<sup>441</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 11.

<sup>442</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 12-14.

<sup>443</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 31.

ao processamento dos litígios, mas também à prevenção deles.<sup>444</sup> Preconiza desde a criação de tribunais especializados<sup>445</sup> e a simplificação dos procedimentos, com destaque ao emprego da oralidade<sup>446</sup>, até a atuação mais ativa do juiz, maximizando as oportunidades às partes conforme as limitações impostas por suas desigualdades<sup>447</sup>.

Métodos alternativos à instância judicial, sejam privados ou informais, como a mediação e o juízo arbitral, de acordo com esse enfoque, são boas opções à solução dos litígios de forma eficiente, rápida e barata.<sup>448</sup> Tribunais que funcionam à noite, de forma a permitir que as pessoas possam lá comparecer sem prejudicar o seu trabalho normal<sup>449</sup>, e a criação de “Tribunais de Vizinhança” ou “sociais”, com a finalidade de solucionar as divergências havidas entre moradores de uma mesma comunidade, e de aproximá-los<sup>450</sup>, são medidas exemplificativas do sentido amplo deste enfoque, que procura atacar, com eficiência, todos os conflitos que eclodem na Sociedade.

O estudo crítico de Cappeletti e Garth, coloca, em linhas gerais, a estrutura e atuação do sistema judiciário como condicionadas à consecução da Justiça Social.

Este entendimento é perfilhado por Santos, que também desenvolveu estudo sobre o fenômeno do “acesso à justiça”. Para Santos é esta temática a responsável por equacionar as relações entre o processo civil e a Justiça Social e entre a isonomia jurídico-formal e as desigualdades sócio-econômicas<sup>451</sup>. Segundo ele, a consagração em nível constitucional dos direitos econômico-sociais e a sua expansão paralela à do Estado Social transformaram o acesso à justiça em um direito charneira - ou seja, básico e essencial – na medida que a sua denegação acarretaria a de todos os demais.

Em outros termos, carecendo de mecanismos para a sua efetivação, os novos direitos econômico-sociais não passariam de meras declarações políticas. Por isso, conforme Santos, a justiça civil e o processo civil deveriam ser organizados e estruturados para cumprir essa função social, superando as concepções em voga

---

<sup>444</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 68.

<sup>445</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 90.

<sup>446</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 75-76.

<sup>447</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 77.

<sup>448</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 71/92

<sup>449</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 102.

<sup>450</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça* p. 114.

<sup>451</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*, p. 167.

que os reduziam apenas à dimensão técnica e socialmente neutra<sup>452</sup>. A partir daí, Santos também constata a existência de obstáculos econômicos, sociais e culturais ao efetivo acesso à justiça pelas pessoas, principalmente das camadas populares<sup>453</sup>, os quais, em linhas gerais, não diferem daqueles mesmos apontados na pesquisa de Cappeletti e Garth.

A partir dos mencionados aspectos da teoria de Cappeletti e Garth, “Acesso à Justiça”<sup>454</sup>, para os efeitos deste trabalho, é a expressão que condensa uma série de direitos fundamentais<sup>455</sup> necessários para que as pessoas possam dispor e utilizar-se, de maneira igualitária, de um sistema jurídico de reivindicação de direitos e resolução de litígios eficiente, que produza resultados socialmente justos<sup>456</sup>. A reivindicação de direitos mencionada tanto se refere àquela colimada através da orientação jurídica extrajudicial como da tutela judicial. Já a resolução de litígios abrange tanto aquela obtida através da jurisdição como aquela oriunda de métodos alternativos, como a conciliação extrajudicial<sup>457</sup>. A disponibilização e utilização igualitárias significam que aquele sistema jurídico tanto possa ser iniciado por qualquer pessoa como se desenvolver de forma equilibrada, com paridade de armas entre as partes. A otimização eficiente e eficaz desse sistema pode implicar a necessidade de alterações estruturais, inclusive legislativas e hermenêuticas, que se amoldem ao seu ideário<sup>458</sup>. Eficácia e eficiência, neste contexto, significam respectivamente a consecução dos resultados pretendidos – no caso, que sejam socialmente justos – e aproveitamento máximo dos recursos técnicos disponíveis<sup>459</sup>.

Para Cappeletti e Garth, a jurisdição é uma função essencial para a afirmação dos direitos e individuais e sociais no plano prático<sup>460</sup>. Com base nessa premissa, o “acesso à justiça” é uma expressão que, na teoria de Cappeletti e Garth,

<sup>452</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*, p. 167.

<sup>453</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*, p. 168-170.

<sup>454</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 8, 12, 13, 15, 81, 91, 93, 164 e 165.

<sup>455</sup> No Brasil, a série de direitos fundamentais que integram esta expressão são os previstos nos artigos 5º, “caput”, e incisos XXXV, XXXVII, LIV, LV, LVI, LX e LXXIV, artigo 93, IX, e artigo 95, “caput” e parágrafo único, da Constituição. Conforme: RODRIGUES, Horácio Vanderlei. *Acesso à justiça no direito processual*, p. 66.

<sup>456</sup> Conceito formulado, ainda, a partir da concepção dos seguintes autores, em ordem alfabética de sobrenome: CICHOCKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*, p. 47; DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 304; MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*, p. 24; RODRIGUES, Horácio Vanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*, p. 28.

<sup>457</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Op. cit.*, p. 81/83.

<sup>458</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Op. cit.*, p. 165.

<sup>459</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito*, p. 233.

qualifica um duplo direito da Sociedade em relação à função jurisdicional, de acordo com os ditames da Justiça Social<sup>461</sup>: (a) exigir que a utilização do sistema jurisdicional esteja disponível a todas as pessoas, sejam necessitadas ou não<sup>462</sup>; (b) que a jurisdição produza resultados de acordo com os méritos jurídicos de cada um, sejam os interessados pessoas necessitadas ou não<sup>463</sup>.

É a partir do estudo destes tópicos que se pretende, doravante, desenvolver as conexões entre o Poder Judiciário e o Princípio da Justiça Social sob o plano da função jurisdicional.

Inicialmente, tocante aos resultados, a investigação, por opção metodológica desdobrar-se-á tanto ao modo de realização da jurisdição quanto aos fins por ela visados. A referida investigação terá como base o estudo de Dinamarco e de Jônatas de Paula, dois processualistas brasileiros que constróem as suas teorias fazendo uma conjugação da atividade jurisdicional com a consecução da justiça social.

### 3.2 OS ESCOPOS DA JURISDIÇÃO DE ACORDO COM DINAMARCO

Dinamarco, na sua teoria instrumental do processo, defende que a jurisdição não tem apenas um fim, mas três. Segundo ele, a jurisdição possui escopos jurídicos, políticos e sociais<sup>464</sup>. O escopo jurídico reside na finalidade da jurisdição de atuar a vontade concreta do direito e não na composição da lide. Isso porque a composição da lide significa estabelecer a regra responsável por discipliná-la e solucioná-la no caso concreto. Todavia, antes da existência da lide esta regra já existia. Cumpre à jurisdição, portanto, promover a sua atuação. Em outras palavras, cabe à jurisdição manter-se fiel aos desígnios do direito material, o qual representa a projeção das escolhas políticas e sociais de uma comunidade<sup>465</sup>.

O escopo político tem o caráter de afirmar a autoridade estatal de impor as suas decisões, de modo a dirigir o comportamento das pessoas de acordo com as

---

<sup>460</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 11-13.

<sup>461</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 8.

<sup>462</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 8.

<sup>463</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 15.

<sup>464</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 317.

<sup>465</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 209-211.

mesmas regras de convivência compartilhadas. De outro lado, ao mesmo tempo que a jurisdição realiza a afirmação do poder estatal, presta-se também para freá-lo, na medida que lhe cabe salvaguardar a liberdade e a dignidade da pessoa humana da sua interferência, bem como evitar que esta cause danos à vida do grupo social e ao desenvolvimento dos seus objetivos comuns. Além de promover o equilíbrio entre esses dois pólos, o escopo político também abrange um terceiro aspecto, que é o de canalizar a participação popular democrática, a qual tem um sentido de possibilitar que qualquer pessoa influa na tomada das decisões do poder político e, por conseguinte, nos destinos da sociedade política<sup>466</sup>. Essa influência é identificada por Dinamarco como a capacidade de participação na tomada de decisões de outrem, que, se não chega a caracterizar como *poder*, *vale menos* que uma ordem, porém mais do que um simples conselho<sup>467</sup>. Na base dessa participação, está a ação popular, através da qual o cidadão, dentre outras coisas, contribui para a fiscalização da moralidade pública<sup>468</sup>.

Finalmente, o escopo social consiste na justa pacificação dos conflitos e na finalidade educativa da jurisdição<sup>469</sup>. Esta finalidade educativa refere-se à conscientização dos membros da Sociedade acerca das suas obrigações e direitos, inclusive o de reivindicá-los, através do exercício eficiente da função jurisdicional. É esta eficiência que conduz à sua credibilidade social que, por sua vez, faz com que as pessoas se tornem zelosas com os seus próprios direitos e responsáveis pelas observâncias dos alheios<sup>470</sup>.

O outro aspecto é o que diz respeito à pacificação social. Segundo Dinamarco, é consequência normal e inevitável da vida em Sociedade a eclosão de insatisfações, as quais estão ligadas à idéia de percepção de uma carência ou da ameaça de uma carência. Isso ocorre porque tanto quanto são infinitos os entrechoque de interesses entre as pessoas são, de outro lado, finitos, os bens da vida sobre os quais incidem. A vida social, todavia, seria difícil se esses estados de insatisfação se perpetuassem sob a forma de decepções permanentes e inafastáveis. Por isso, o Estado, através da legislação, define as condutas favoráveis (lícitas) e desfavoráveis (ilícitas) à vida em comunidade, cominando recompensas e

---

<sup>466</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 168-171.

<sup>467</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 315.

<sup>468</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 168-171.

<sup>469</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 317.

<sup>470</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 162.

castigos (sanções) correspondentes. Além disso, através da jurisdição, o ente estatal fixa os critérios para que os bens da vida e situações almejados sejam acessíveis. Assim, evitam-se as condutas desagregadoras, estimulam-se as agregadoras e distribuem-se os bens entre as pessoas, criando, destarte, um clima favorável à paz entre as pessoas, sem insatisfações<sup>471</sup>.

Entretanto, como um conflito pressupõe, no mínimo, dois lados opostos, certamente um deles deparar-se-á com uma situação desvantajosa quando da prestação jurisdicional. Porém, segundo Dinamarco, à missão jurisdicional pacificadora o que releva é a imunização das suas decisões do ataque dos contrariados, e não o consenso em torno delas. Por isso, as partes devem ter plena oportunidade de participar na preparação da decisão, influenciando no seu teor através de um procedimento adequado, pautado pelo contraditório. É isso que fará com que o vencido em uma demanda judicial, aceite o resultado. Assim, a eliminação dos conflitos, através de critérios justos, ou seja, através de um procedimento adequado, permeado pelo contraditório, é que constitui o escopo jurisdicional social magno da justa pacificação social<sup>472</sup>.

Segundo Dinamarco “Falar em instrumentalidade do processo ou em sua efetividade significa, no contexto, falar dele como algo posto à disposição das pessoas com vistas a fazê-las mais felizes (ou menos infelizes), mediante a eliminação dos conflitos que as envolvem, com decisões justas.”<sup>473</sup>

A efetividade do processo de acordo com Dinamarco, e conforme entendimento adotado neste trabalho, condensa a idéia de que o sistema jurisdicional deva ser operacionalizado de modo que se possa “*extrair dele todo o proveito que ele seja potencialmente apto a proporcionar, sem deixar resíduos de insatisfação por eliminar e sem se satisfazer com soluções que não sejam jurídica e socialmente legítimas*”.<sup>474</sup> A expressão efetividade do processo, como se observa, traz embutida em si as noções de “eficácia” e “eficiência”, que neste contexto, significam respectivamente à consecução dos escopos jurídicos, políticos e sociais através do aproveitamento máximo dos recursos técnicos/humanos/materiais disponíveis.<sup>475</sup>

---

<sup>471</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 160.

<sup>472</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 161.

<sup>473</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Op. cit.*, p. 304.

<sup>474</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Op. cit.*, p. 266-267.

<sup>475</sup> Formulação a partir de: PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas*

De acordo com Rodrigues<sup>476</sup>, a expressão “efetividade”, além da satisfação jurídica requerida, significa que a prestação jurisdicional para ser justa deve ser tempestiva, ou seja, deve ser proferida “em um espaço de tempo compatível com a natureza do objeto litigado. Do contrário, torna-se utópica a tutela jurisdicional de qualquer direito.” Especificamente no plano constitucional, o direito ao “Acesso à Justiça” condensa, em verdade, em um só tempo, um feixe de direitos fundamentais<sup>477</sup>. Para Dinamarco, “Mais do que um princípio, o acesso à justiça é a síntese de todos os princípios e garantias do processo, seja a nível constitucional ou infraconstitucional, seja em sede legislativa ou doutrinária e jurisprudencial.”<sup>478</sup>

### 3.3 A JURISDIÇÃO COMO REALIZADORA DA JUSTIÇA SOCIAL SEGUNDO JÔNATAS DE PAULA

De Paula, apresenta um *plus* à concepção de escopo social da pacificação social com justiça apresentada por Dinamarco. Para aquele autor, o termo “justiça” que qualifica o desiderato da jurisdição de obtenção da paz social não significa apenas a sua submissão à utilização de critérios justos. Para De Paula, a jurisdição tem como escopo a pacificação social através da realização da Justiça Social<sup>479</sup>. Essa, por sua vez, decorre da aplicação do Princípio da Justiça Social, captado, dentre outros dispositivos, a partir do artigo 3º, da Constituição. Precisamente esse artigo, por sua vez, é o núcleo condensador que traduz os objetivos fundamentais do Estado brasileiro. Ao primar pelo fim da realização da Justiça Social o Estado brasileiro, segundo De Paula, não compactua com a neutralidade típica dos ordenamentos liberais. Da mesma forma, a jurisdição, por também ser expressão da soberania estatal, é comprometida com a realização da Justiça Social<sup>480</sup>. De acordo com o mesmo autor, a realização da Justiça Social constitui-se em fator de

---

*úteis para o pesquisador do direito*, p. 233.

<sup>476</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *EC. n. 45: Acesso à justiça e prazo razoável na prestação jurisdicional*, p. 285.

<sup>477</sup> Conforme: RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual*, p. 66.

<sup>478</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Op. cit.*, p. 304.

<sup>479</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *Uma visão crítica da jurisdição civil*, p. 48-49.

<sup>480</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A instrumentalidade do processo*, p.102.

legitimação da própria jurisdição<sup>481</sup>. Para que isso ocorra, a jurisdição, conforme De Paula, deve atuar promovendo a inclusão social. Isto é, deve propiciar através do direcionamento da sua atividade, que pessoas ou grupos sociais deixem de ficar à margem dos benefícios do sistema político-econômico<sup>482</sup>.

Aliás, para ele, sob um olhar estritamente econômico, a utilidade da jurisdição é a de, direta ou indiretamente, fazer circular e transmitir bens de consumo. Por isso, a jurisdição não só pode como deve contribuir para a distribuição de rendas e de bens de consumo<sup>483</sup>. São as classes mais pobres as que mais necessitam da função jurisdicional como meio de promoção individual e ascensão social. Isso, na prática, pode ser traduzido de maneira exemplificativa, através da jurisdição, de acordo com o imperativo de realização da Justiça Social<sup>484</sup>; (a) corrigindo os desvios de rota do desenvolvimento econômico, de forma que permaneça atrelado ao desenvolvimento social<sup>485</sup>; (b) afirmando o direito das pessoas à eficácia concreta dos direitos sociais<sup>486</sup>; (c) intervindo de maneira firme para fazer prevalecer os interesses sociais – sempre perenes e urgentes - sobre os meros interesses governamentais – provisórios e eventuais<sup>487</sup>; (e) corrigindo desigualdades sociais e colocando as pessoas no mesmo patamar de igualdade, como ocorre ao reconhecer a prática do racismo no ingresso ao mercado de trabalho e a responsabilidade civil decorrente; (f) ao atribuir terras oriundas de latifúndios aos sem-terras; (g) ao determinar a demarcação de terras aos indígenas; (h) coibindo a discriminação em razão de sexo e idade no acesso às funções públicas<sup>488</sup>.

De Paula apenas vincula a consecução da Justiça Social ao escopo social da pacificação de conflitos. Apesar disso, para os fins deste trabalho os escopos políticos da jurisdição, bem como a sua finalidade educativa, apontada como um dos seus escopos sociais, também são considerados como expressão do Princípio da Justiça Social.

Isto se deve ao fato de que, conforme Dinamarco, aqueles escopos, identificando-se com o conteúdo daquele Princípio, também apresentam, em sentido

<sup>481</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A instrumentalidade do processo*, p.39.

<sup>482</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A instrumentalidade do processo*, p. 91.

<sup>483</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p.41-42.

<sup>484</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *Uma visão crítica da jurisdição civil*, p. 86-87.

<sup>485</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 136.

<sup>486</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 115/164.

<sup>487</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 160.

amplo, o carácter de salvaguarda e a promoção da igualdade entre as pessoas no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidades<sup>489</sup>.

Sarlet, concorda com De Paula ao acrescentar a Justiça Social como este novo plus dimensional ao processo:

[...] concebe-se uma terceira dimensão do processo, onde se acrescenta um plus á pacificação social, que é pacificar realizando a justiça social. Tem-se portanto, a *dimensão axio-política*, em que a jurisdição tem por finalidade a realização dos fins prescritos no artigo 3º, da CF, como forma de democratização real da sociedade brasileira, mediante conquista da justiça social.

Pois, a dimensão axio-política do processo se manifesta como elemento teleológico dos fins do Estado, como referencial de conduta e como suporte de legitimidade da sua atuação. Será axiológica porque busca a justiça social; será política porque manifesta a democracia.<sup>490</sup>

Sarlet, prossegue:

[...] espera-se que a jurisdição, como uma das atividades do Estado, cumpra sua tarefa de promoção social, em busca de uma sociedade justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º). Para tanto, a jurisdição deverá optar pelos interesses sociais que a demanda contém em si' (mesmo autor, *Uma visão crítica*, p. 87). Em termos pragmáticos, a igualdade real dos litigantes é uma providência que se deve tomar no início da relação processual, manter-se durante o seu desenvolvimento, e convalidada com a sentença. A justiça perseguida com o processo inicia-se com a equalização das forças e das oportunidades processuais.<sup>491</sup>

Para Marinoni "A temática do acesso à justiça, sem dúvida, está intimamente ligada à noção de justiça social. Podemos até dizer que 'o acesso à justiça' é o 'tema-ponte' a interligar o processo civil com a justiça social."<sup>492</sup>

### 3.4 A VINCULAÇÃO DA JURISDIÇÃO COM O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL

Segundo os aspectos pesquisados anteriormente, infere-se que a função jurisdicional apresenta como fim de realização da Justiça Social. Isto decorre, segundo o ordenamento jurídico, como visto, da aplicação do Princípio da Justiça Social.

<sup>488</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 42.

<sup>489</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 162, 168 a 172 e 271.

<sup>490</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 48.

<sup>491</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 44.

<sup>492</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*, p. 25.

Para que os resultados da atuação jurisdicional possam se ajustar ao imperativo da realização da Justiça Social é necessário, sobretudo, que sejam tomados como determinantes apenas os méritos jurídicos apresentados pelas partes e não as diferenças sócio-econômicas entre as partes. Ou seja, segundo Cappeletti e Garth, fatores estranhos ao Direito, como a eventual hipossuficiência econômica de uma das partes, não deveriam influir na solução do litígio<sup>493</sup>. Isso depende, contudo, da maneira como se desenvolve o processo em que a atividade jurisdicional é exercida.

Conforme De Paula, o processo se constitui em instrumento de realização da jurisdição. Por isso, tanto a jurisdição como o processo devem canalizar os fins do Estado, transformando a Sociedade de acordo com os postulados da Justiça Social<sup>494</sup>. No contexto do processo, para que tal ocorra, é vital o respeito ao direito fundamental das partes ao contraditório, previsto no artigo 5º, LV, da Constituição. Estabelece ele que as partes possam participar ativamente no desenvolvimento do processo através de um diálogo construtivo, inclusive exigindo a participação do juiz<sup>495</sup>. Como já constou neste trabalho, é necessário à harmonia e à estabilidade social que os conflitos sejam solucionados e não fiquem em aberto. Isso não implica obter consenso dos dois pólos da demanda acerca das decisões estatais, mas sim imunizá-las dos ataques dos contrariados por elas, através da fixação de critérios justos, compartilhados previamente pelas partes<sup>496</sup>.

Tal tese é a mesma defendida por Luhman. Segundo colhe-se da sua obra, a legitimidade da atuação do juiz e da aceitação da sentença decorre basicamente do contraditório. Por força dele, no processo judicial, cada parte tem a oportunidade de colocar os seus argumentos e ponderações, o que faz com que a sentença seja fruto da cooperação de ambas na redução gradativa de todas complexidades e incertezas envolvidas. Ou seja, através da possibilidade que cada um tem de ser ouvido é que institucionalmente, através do processo, cria-se uma condição de prévia aceitação da decisão que vier a ser proferida, mesmo que contrária a um dos contendores<sup>497</sup>.

Mirando-se no ordenamento procedimental vigente, eis aí a razão, por

---

<sup>493</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 15.

<sup>494</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 169.

<sup>495</sup> Neste sentido: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo Cintra. *Teoria geral do processo*, p. 202.

<sup>496</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 161.

exemplo, de ser oportunizado ao réu a resposta à inicial; do autor replicar; das partes poderem se manifestar sobre os documentos juntados pelo outro; da existência de prazos e da preclusão; da tentativa de conciliação; do saneamento do feito; da fixação dos pontos controvertidos; da participação das partes na produção das provas requeridas; das alegações finais; da sentença que deve se ater ao pedido e às provas produzidas. Isto em razão de que a observância do contraditório é pressuposto para que a jurisdição atinja o seu desiderato de apresentar resultados socialmente justos<sup>498</sup>.

A propósito, ressalta Marinoni que “O acesso á ordem jurídica justa é, antes de tudo, uma questão de cidadania. A participação na gestão do bem comum através do processo cria o paradigma da cidadania responsável; (...).”<sup>499</sup>

De acordo com Cappeletti e Garth, outro ponto essencial ao pleno e adequado exercício da atividade jurisdicional, de acordo com os ditames da Justiça Social, refere-se à sua disponibilização aos membros da Sociedade. Essa premissa diz respeito ao ato de provocação da jurisdição. Trata-se, portanto do Direito Fundamental de ação, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, o qual inscreve que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Conforme De Paula, a realização da Justiça Social através da jurisdição é instrumentalizada e canalizada pelo processo<sup>500</sup>. O mesmo, por conseguinte, pode ser estendido à ação, já que é através dela que se faz movimentar a estrutura estatal jurisdicional<sup>501</sup>, a qual, em decorrência da sua imparcialidade, é inerte<sup>502</sup>.

O Princípio da Justiça Social, em face da sua natureza cogente imanente às normas jurídicas, sempre condiciona o funcionamento do sistema jurisdicional, aí se englobando a jurisdição propriamente dita, o processo mediante contraditório e a ação. Destarte, o Princípio da Justiça Social deverá ser observado não só na entrega da prestação jurisdicional, mas desde a propositura da ação e, até, durante o desenvolvimento do processo. Em outros termos, o cumprimento do Princípio da Justiça Social perseguido através do processo, deve iniciar-se desde a propositura da ação e da angularização da relação processual com a equalização das forças e

---

<sup>497</sup> LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*, p. 20-21, 43, 87-89.

<sup>498</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 57.

<sup>499</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*, p. 28.

<sup>500</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 169.

<sup>501</sup> Neste sentido: CPP, arts. 24, 28 e 30; CPC, arts. 2º, 128 e 262.

<sup>502</sup> Neste sentido: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo Cintra. *Teoria geral do processo*, p. 247.

também das oportunidades processuais. Assim deve manter-se durante o todo o desenvolvimento processual até convolar-se com a sentença.<sup>503</sup> Conseqüência disso é que a realização da Justiça Social, ao final, através da sentença, apresenta-se como uma projeção da própria Justiça Social verificada desde o aforamento da ação, no início do processo, passando pelo seu desenvolvimento<sup>504</sup>.

Essa conclusão converge-se com a teoria de Cappeletti e Garth, segundo a qual o sistema judiciário não deve apenas estruturar-se de acordo com os ditames da Justiça Social, mas também servir como elo para a sua construção<sup>505</sup>.

Uma vez que o Princípio da Justiça Social condiciona tanto a atuação das instituições estatais como a dos agentes públicos, é possível estabelecer a primeira conexão entre ele e o Poder Judiciário: o Poder Judiciário e seus integrantes, como toda instituição pública e seus agentes, têm a atuação condicionada ao cumprimento do Princípio da Justiça Social<sup>506</sup>.

Em resumo, a aplicação do Princípio da Justiça Social no âmbito do Poder Judiciário implica que este, através da efetividade da prestação jurisdicional, seja apto a promover a fraternidade e a igualdade de todos em liberdade, dignidade e oportunidades.

Disso decorre que o funcionamento do Poder Judiciário é finalístico, no sentido de promover a Justiça Social. O mesmo pode-se dizer em relação aos seus membros: a atuação do Juiz é imprescindível à realização da Justiça Social, uma vez que se constitui em instrumento capaz de coordenar os mecanismos jurídicos que se destinam a minimizar a situação de desequilíbrio social.

Em decorrência do Princípio da Justiça Social, o Poder Judiciário deverá organizar-se em cada base geopolítica com a forma e os meios necessários à prestação de um atendimento que, da forma mais adequada possível, promova a fraternidade, a liberdade e a igualdade das pessoas por ela assistidas no que se refere à dignidade e oportunidades.

Da mesma forma, por exigência do Princípio da Justiça Social, o Juiz deverá sempre exercer as suas funções da maneira que melhor se satisfaça à promoção da fraternidade, da liberdade e da igualdade dos cidadãos no que se refere à dignidade

---

<sup>503</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 44.

<sup>504</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *A jurisdição como elemento de inclusão social*, p. 56-57.

<sup>505</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, p. 93.

<sup>506</sup> Tal se coaduna, aliás, com o pensamento de Rawls [RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*, p. 3] segundo o qual a justiça deve ser a primeira virtude das instituições sociais.

e às oportunidades.

### 3.5 A JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE E O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL

A estruturação do Poder Judiciário, a atuação dos seus juízes deve, pois, se adequar aos ditames do Princípio da Justiça Social. Isto vale para qualquer área do Direito em relação ao qual a mão do Judiciário se faça presente. Todavia, de todos os ramos que compõem a árvore da Ciência Jurídica, nenhum deles necessita tanto de um Judiciário cumpridor do Princípio da Justiça Social quanto o Direito da Criança e do Adolescente.

Isto porque, a partir da edição da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, estabeleceu-se de forma absoluta e expressa a garantia da prioridade absoluta em todos os setores em favor das crianças e adolescentes bem como o dever do Estado de promover a proteção integral de ambos.

Neste sentido, assim preconiza o art. 227, da Constituição Federal:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.** [grifos nossos].

O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, dispõe:

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a **proteção integral** à criança e ao adolescente.

[...]

Art. 3º. A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da **proteção integral** de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Art. 4º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público **assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.**

Parágrafo único. **A garantia de prioridade compreende:**

a) **primazia de receber proteção e socorro em quaisquer**

circunstâncias;  
**b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;**  
**c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;**  
**d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.** [grifos nossos].

O ordenamento brasileiro, a partir de tais diplomas estabeleceu uma superação do modelo da situação irregular para o modelo da proteção integral:

A Doutrina do Menor em Situação Irregular é adotada pelo Código de Menores de 1.979 – Lei n. 6.697/79 – que mais uma vez volta-se aos efeitos e não às causas dos problemas atinentes à população infanto-juvenil, pois trata de regular a atuação do Estado diante de casos específicos, ou melhor, de situações irregulares em que se situavam crianças ou adolescentes.<sup>507</sup>

E o que significa esta “proteção integral”? “Quer dizer amparo completo, não só da criança e do adolescente, sob o ponto de vista material e espiritual, como também a sua salvaguarda desde o momento da concepção, zelando pela sua assistência à saúde e bem-estar da gestante e da família, natural ou substituta da qual irá fazer parte.”<sup>508</sup>

A Doutrina da Proteção Integral<sup>509</sup>, em suma, “estabelece que crianças e adolescentes devem ser considerados sujeitos de direitos que, em função da condição especial de desenvolvimento em que se encontram, têm prioridade absoluta na garantia e efetivação de seus direitos.”<sup>510</sup> Trata-se da superação completa do modelo anterior, em que eram meros objetos de medidas judiciais, como se pode observar da simples leitura do art. 2º, do revogado Código de Menores. Em outros termos, “A Doutrina da Proteção Integral estabelece que toda criança ou adolescente são merecedores de direitos próprios e especiais que, em face de sua condição de pessoas em processo de desenvolvimento, exigem uma proteção especializada, diferenciada e integral.”<sup>511</sup>

Todavia, a Doutrina da Proteção Integral, a garantia da prioridade absoluta em favor das crianças e dos Adolescentes necessita que o Poder Político atue de

<sup>507</sup> VIEIRA, Cleverton Elias. VERONESE, Josiane Rose Petry. *Limites na educação*, p. 29.

<sup>508</sup> CHAVES, Antônio. *Comentários ao estatuto da criança e do adolescente*, p. 51.

<sup>509</sup> Sobre a discussão acerca da necessidade da utilização da expressão “Teoria da Proteção Integral” ao invés de “Doutrina da Proteção Integral” após o advento da vigente Constituição vide: CUSTÓDIO, André Viana. *Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do Direito da Criança e do Adolescente*. Disponível em: < <http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454> > Acesso em: 09.jul.2011.

<sup>510</sup> VIEIRA, Cleverton Elias. VERONESE, Josiane Rose Petry. *Limites na educação*, p. 31.

<sup>511</sup> VIEIRA, Cleverton Elias. VERONESE, Josiane Rose Petry. *Limites na educação*, p. 31.

forma eficiente e eficaz para que tudo isso não passe de meras promessas de boas intenções, de mero exercício de retórica.

#### De acordo com Firmo

Para a efetivação da proteção integral da criança e do adolescente, prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, necessária se faz a atuação, de maneira independente e harmônica, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, das respectivas pessoas jurídicas públicas: (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (estes não possuem o Poder Judiciário), uma vez que a cada um competem determinadas providências para que se realize, no cotidiano da sociedade, aquela proteção, impondo-lhes, respectivamente, medidas legislativas, executivas ou administrativas e judiciárias.”<sup>512</sup> [grifos no original].

O Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Título VI, intitulado “Do Acesso à Justiça”, trata especificamente de tal temática.

Logo em seu primeiro artigo, nas Disposições Gerais, preconiza: Art. 141. É garantido o acesso de toda criança ou adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, por qualquer de seus órgãos.

No capítulo II organiza a Justiça da Infância e Juventude, normatizando a sua estrutura e competência (arts. 145-151). No capítulo III regula os procedimentos aplicáveis (arts.152-197-E). No capítulo IV dispõe sobre os Recursos (art.198-199-E). Nos Capítulos V e VI, normatiza a função do Ministério Público e do Advogado. Finalmente, no capítulo VII, dispõe sobre a Proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos das crianças e adolescentes (arts. 208–224).

Tratando-se especificamente da função que o Judiciário deve exercer em relação à área da Infância e Juventude frente à nova ordem constitucional e ao novo estatuto, são elucidativas as lições de Veronese:

Outra questão presente na Lei n. 8.069/90 diz respeito à possibilidade dos direitos da criança e do adolescente serem demandados em juízo. Portanto, ao tratar da tutela jurisdicional dos interesses individuais, difusos e coletivos, chama a atenção o fato de que o Estatuto da Criança e do Adolescente está em consonância com as novas diretrizes da processualística civil, por três motivos:

Primeiro, ao contemplar os meios judiciais garantidores dos interesses da criança e do adolescente, sobretudo no que diz respeito aos coletivos e difusos, percebe-se que a natureza privatista do direito processual civil está sendo objeto de profundas modificações, as quais remetem à necessidade de superação de determinadas estruturas tradicionais. Por conseguinte, a Lei n. 8.069/90, ao admitir o ingresso em juízo dos mais variados tipos de demandas que visem à proteção de seus interesses, importa um significativo avanço no campo processual, uma vez que não está presa à idéia de procedimento, de rito, considerando merecedor de antecção o

<sup>512</sup> FIRMO, Maria de Fátima Carrada. *A criança e o Adolescente no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, p. 222.

conteúdo do direito que está sendo pleiteado.

Segundo, ao se preocupar com o tema do acesso à justiça, está a nova lei atenta ao fato de que hoje a garantia desse acesso se constitui num dos mais elementares direitos, pois a sociedade pouco a pouco passou a compreender que não mais é suficiente que o ordenamento jurídico contemple direitos, antes é imprescindível que estes sejam efetivados, sendo que a propositura em juízo é, portanto, um dos mecanismos que visam a sua aplicabilidade.

Terceiro, o acesso à Justiça na interposição de interesses afetos à criança e ao adolescente se constitui, ainda, em mais um fator a corroborar no processo de transformação do próprio Poder Judiciário. Isso se dá porque, da antiga posição de árbitro de litígios de natureza intersubjetiva, agora é chamado a posicionar-se diante de situações de caráter transindividual, como são os direitos sociais.<sup>513</sup>

E finaliza destacando o novo papel do Judiciário de expensor da cidadania de crianças e adolescentes:

Isto posto, entendemos que o postular junto ao Poder Judiciário, visando à garantia dos direitos e interesses individuais, difusos e coletivos, representa uma evolução do processo civilizatório. Eis que se evidencia que não mais é suficiente que os ordenamentos jurídicos proclamem direitos, tornando imprescindível antes que os mesmos sejam concretizados.

Portanto, o acesso à Justiça se coloca como um dos direitos humanos, isto é, consiste num caminho ou numa possibilidade de que os direitos existentes a nível formal, de fato, venham a ter eficácia no mundo dos fatos. Diante dessas colocações acerca da interposição de demandas que visam a resguardar os interesses afetos à criança e ao adolescente, o tema conduz também a uma reflexão de que tal acesso constitui um avanço na construção da cidadania em dois planos: o primeiro, no sentido de torna mais explícitos os direitos da criança e do adolescente, possibilitando à sociedade um maior conscientização o que tange ao seu papel de contínua reivindicação dos citados direitos e interesses. Em segundo lugar, o próprio Poder Judiciário passa ser encarado como um instrumento de expansão dessa cidadania, pois suas sentenças, se deferidoras dos direitos pleiteados, ensejarão, para a sua eficácia, determinadas realizações por parte do Poder Executivo, notadamente no campo social.<sup>514</sup>

Ainda no campo do fortalecimento do papel do Poder Judiciário Abreu acentua que “O acesso à ordem jurídica é uma questão de cidadania. A participação na gestão do bem comum por meio do processo cria o paradigma da cidadania responsável: responsável pela sua história, a do país e a da coletividade”<sup>515</sup>. E arremata afirmando que “O implemento da concepção social do processo, como instrumento político de efetivação do Direito, transparece ser o grande desafio a se vencido na construção de uma nova justiça no Brasil e no mundo, numa perspectiva de democratização e de cidadania.”

Ao Poder Judiciário é relegado um papel fundamental no que se refere à

<sup>513</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. *Temas de direito da criança e do adolescente*, p. 15-16.

<sup>514</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. *Temas de direito da criança e do adolescente*, p. 17.

<sup>515</sup> ABREU, Pedro Manoel. *Acesso à justiça e juizados especiais*, p. 252.

efetividade dos direitos das crianças e adolescentes, conforme constata-se a partir dos vários aspectos destacados presentes nas obra dos autores citados.

Cabe ao Poder Judiciário, em compasso com o Princípio da Justiça Social, estruturar-se de modo a assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças e adolescentes. Isto implica que as unidades com competência jurisdicional nesta área devam ser dotadas dos recursos materiais e humanos necessários a fim de atender a tempo e modo devido os interesses e direitos daquelas pessoas que se encontram em especial estágio de desenvolvimento. Incumbe ao Poder Judiciário, pois, abrir-se aos anseios dessas e atuar para suprir o comportamento omissivo dos demais poderes em relação a elas.<sup>516</sup> Resultado deste papel emancipador que dele se espera, cumpre ao Poder Judiciário constituir-se em instrumento de expansão da cidadania das crianças e adolescentes. O mesmo pode-se dizer em relação aos seus juízes.

Tocante aos juízes com competência na área da infância e juventude sublinha Bordallo há a necessidade de que estes tenham um perfil próprio:

O Juiz, além das atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo ocupado, quando à frente de uma Vara da Infância e da Juventude, possui uma diversidade de funções que o diferenciam dos demais, Não possui apenas competência para conhecer e julgar todos os conflitos de interesse que cheguem à porta do Poder Judiciário, possuindo atribuições que fogem a esfera judicial de atuação.<sup>517</sup>

E prossegue:

Para o exercício do cargo de Juiz de Direito da Infância e da Juventude, não basta o conhecimento do Direito que têm que possuir todos os magistrados, sendo necessário que o profissional se muna de um plus. Este plus é a sensibilidade que deverá ter para lidar com as graves situações comportamentais e de crises familiares e para tratar com crianças e adolescentes, sempre pautando sua atuação e suas decisões em benefícios destes. [...]

É muito importante que o juiz da infância e da juventude saiba como chegar em uma criança e um adolescente, como conquistar sua confiança, a fim de que ele consiga contar sua história de vida na esperança de ser socorrido. Deverá ele, em muitas situações, abandonar a imponência e a severidade que o cargo impõe e voltar a ser criança, a ser adolescente, para poder entender os anseios, as necessidades e as angústias pelas quais passam. Deverá conversar com a criança e o adolescente é pé de igualdade. O Juiz da infância precisa ter um perfil especial, que nem todos os juízes

<sup>516</sup> “A ineficácia do Estado brasileiro no oferecimento de políticas sociais como saúde, educação, moradia, pleno emprego, entre outros, agigantou a dívida deste para com a infância e a juventude.”SILVA. Moacyr Motta da. VERONESE, Josiane Rose Petry. A tutela jurisdicional dos direitos da criança e do adolescente, p. 122.

<sup>517</sup> BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. *O Poder Judiciário*, p. 371.

possuem.<sup>518</sup>

O Juiz com competência para julgar os processos que digam respeito aos direitos das crianças e adolescentes necessitam ostentar necessariamente um perfil diferenciado em relação aos outros setores. Em consonância com o conteúdo do Princípio da Justiça Social, devem atuar com uma sensibilidade aguçada, especial, tanto para falar como para ouvi-los, e porque não dizer, também para senti-los. Devem ter a capacidade de perscrutar os seus mais recônditos anseios a fim de que os seus interesses sejam assegurados da melhor forma possível. Além disto, cumpre aos magistrados desta área exercerem os seus cargos de uma maneira pró-ativa, que transcende o fechado espaço de seus gabinetes. Incumbe-lhes, assim, em conjunto com os demais operadores jurídicos, desempenhar um constante olhar em relação aos demais organismos públicos que também compartilham o dever de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes. Este olhar deve ser crítico e ser seguido por uma atuação articulada, tanto preventiva como eventualmente corretora de determinados comportamentos omissivos ou comissivos comprometedores dos direitos daquelas pessoas que se encontram em estágio de desenvolvimento.

Veronese, tratando-se especificamente da função do juiz na tutela dos interesses difusos, pontifica:

[...] na área que envolve os interesses difusos de crianças e adolescentes, sobreleva o “novo” papel do juiz, que terá por objetivo a busca e a concretização da justiça e da equidade no lugar da fria aplicação dos textos legais; isto se dará, sobretudo, na esfera processual, tendo em vista que muitos dos instrumentos existentes, consoante o modelo clássico, não mais satisfazem a essas novas pretensões, que alcançam cada vez mais uma gama considerável de crianças e adolescentes.

De fato, o juiz que atuar nessa vara especializada deverá não somente ter o conhecimento teórico e técnico necessário, mas, principalmente, ter uma sensibilidade aguda para com os interesses denominados difusos desse contingente imenso de cidadãos, esquecidos e abandonados, durante décadas, à sua própria sorte.<sup>519</sup>

Enfim, como corolário do Princípio da Justiça Social, cumpre aos magistrados que atuam nesta área dos direitos da criança e adolescente receberem a necessária formação inicial e continuada a fim de exercerem os seus cargos à altura das suas responsabilidades.

---

<sup>518</sup> BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. *O Poder Judiciário*, p. 372-373.

<sup>519</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. *Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescente*, p. 208.

### 3.6 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO E A JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Conforme estudado anteriormente o Poder Judiciário e seus integrantes, como toda instituição pública e seus agentes, têm a atuação condicionada ao cumprimento do Princípio da Justiça Social<sup>520</sup>.

Entretantes, o Poder Judiciário já há mais de uma década antes do advento do Conselho Nacional de Justiça apresentava-se em crise, tendo em vista uma série de problemas crônicos históricos, que iam desde a morosidade até o anacronismo de suas estruturas e dos seus modelos de gestão.

A respeito, escreve Grinover que “A sobrecarga dos tribunais, a morosidade dos processos, seu custo, a burocratização da justiça, a complicação procedimental, tudo leva à insuperável obstrução das vias de acesso à justiça e ao distanciamento cada vez maior entre o Judiciário e seus usuários.”<sup>521</sup>

Oliveira assinala que “Há um quadro de deficiência dos serviços judiciários. Ao dizer-se que o Judiciário é moroso, assume-se verdade incontestável.”<sup>522</sup>

Neste vértice, assinala Martins,

A Justiça brasileira vive um momento de crise causada principalmente pelo acúmulo de processos nos fóruns e tribunais, gerado pelo recente número de demandas e pela lentidão do trâmite processual. Essa problemática denominada de “morosidade da Justiça”, no entanto, não é fato novo e inesperado. Ao contrário, ela é produto de um Judiciário que tem estrutura orgânico-administrativa anacrônica e regida por procedimentos que não acompanharam as mudanças havidas na sociedade.

‘Tendo em vista essas premissas, a morosidade da Justiça deve ser encarada a partir da visão de acesso à justiça e de instrumentalidade do processo, a fim de viabilizar-se uma reestruturação metodológica da processualística e a ascensão do caráter teleológico do processo de modo a atingir os anseios sociais.’<sup>523</sup>

Segundo Castro, a gravidade da crise da Justiça brasileira assumiu o papel de nó górdio da vida institucional brasileira. Isto porque, a par de todas as crises que atormentaram o país – como a econômica, a social, a política e a moral – nenhuma foi tão acentuada e abrangente em seus efeitos quanto à ineficiência e ineficácia do Poder Judiciário. A explicação para isso decorre do fato de que o funcionamento básico dos postulados da cidadania assentam-se na universalidade e transparência

<sup>520</sup> Tal se coaduna, aliás, com o pensamento de Rawls [RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*, p. 3] segundo o qual a justiça deve ser a primeira virtude das instituições sociais.

<sup>521</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Processo em Evolução*, p. 21.

<sup>522</sup> OLIVEIRA, Régis de. *O Juiz na Sociedade Moderna*, p 66.

da Justiça. Esta relação é explicitada por Castro da seguinte maneira: “Sem Justiça, não há ética, não há Estado Democrático de Direito – e sem este inexistente civilização digna desse nome.”<sup>524</sup>

Para Annoni o mau funcionamento do Poder Judiciário ocasiona uma deterioração social em cadeia. Ao não reprimir as práticas ilegais e ao não atender à população em suas demandas, o Poder Judiciário promove uma banalização dos valores e dos princípios sociais.<sup>525</sup>

Grinover bem resume a crise do Poder Judiciário brasileiro:

A crise do Poder Judiciário é, antes de tudo, uma história de desafios. Importante para o diagnóstico da crise, é extremar seus diversos aspectos: crise estrutural de um dos Poderes do estado intervencionista e monopolizador, macrocéfalo e ineficiente; crise institucional que surgiu e se agravou no delicado jogo do equilíbrio entre os Poderes, com a transformação do Judiciário em mediador de crises políticas e árbitro de conflitos sociais; crise de mentalidade, pela inadequação do recrutamento e da formação do juiz para lidar com os novos conflitos, sociais e políticos, que é chamado a dirimir; crise dos mecanismos de controle do exercício da função jurisdicional, crise dos cânones clássicos da responsabilidade do juiz.<sup>526</sup>

Transportando o cenário desta crise para a Justiça da Infância e Juventude, Veronese aponta o predomínio de uma mentalidade fechada, normativista e formalista do Poder Judiciário, que o torna ausente, neutro e apolítico, como entraves ao cumprimento das suas funções de acordo com os anseios sociais de fazer valer o cumprimento das políticas públicas pelo Estado, tal qual previsto na Constituição Federal.<sup>527</sup>

Araújo Filho preconiza que o Poder Judiciário é essencialmente comprometido com os reclamos sociais, por isso, deve ser imparcial, jamais neutro<sup>528</sup>

Para Grinover, finalmente, a crise do Poder Judiciário deveria ser vista como um desafio de superação dos problemas enfrentados na época:

A crise da justiça, do Judiciário e de seus juízes não há de ser vista apenas em sua faceta negativa, mas pode servir de estímulo, num enfoque prospectivo, para a resposta aos desafios, pelas busca dos instrumentos e

<sup>523</sup> MARTINS, Daniele Comin. *Morosidade da justiça: causas e soluções*, p. 49.

<sup>524</sup> CASTRO, Reginaldo Oscar de. Apresentação. *In Estudos sobre Controle Externo do Judiciário*, p. 13.

<sup>525</sup> ANNONI, Danielle Annoni. *O direito humano de acesso à justiça no Brasil*, p. 286

<sup>526</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Processo em Evolução*, p. 28.

<sup>527</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. *Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescente*, p. 191.

<sup>528</sup> ARAÚJO FILHO, Evilásio Correia. *Cidadania e Legitimação do Judiciário*, p. 90.

dos esquemas adequados a fazer face à realidade emergente. Para tanto, podem servir a deformalização do processo e a deformalização das controvérsias; a aceitação do novo papel de árbitro político dos embates institucionais entre os demais poderes, pelo Supremo Tribunal Federal; a assunção, pelos membros do Judiciário, de suas atribuições constitucionais, nos novos conflitos sociais; o esforço dos magistrados e de seus órgãos de classe para a necessária mudança de postura, que se fará com o auxílio de cursos de aperfeiçoamento, pela melhoria dos critérios e métodos de seleção e promoção, pela integração crescente dos tribunais por parte de leigos, tudo para quebrar o corporativismo e o enclausuramento dos juízes e para sensibilizá-los e prepará-los para os desafios dos novos tempos e à solução dos conflitos emergentes.<sup>529</sup> [grifos no original].

A Crise do Poder Judiciário e a necessidade de superá-la, ensejou uma reflexão profunda sobre a necessidade de instituir o controle das suas atividades, conforme será possível verificar no item seguinte.

### 3.7 A NECESSIDADE DE CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO

Cichocki Neto diagnosticava, antes do advento do Conselho Nacional de Justiça, o quadro de ineficiência e de descrédito apresentado pelo Poder Judiciário como resultado da sua deficiente gestão administrativa e financeira realizada pelo Judiciário, totalmente desvinculada dos anseios sociais de Acesso à Justiça:

Mas o que recrudescer enormemente os problemas do acesso à justiça e depende, fundamentalmente, de opções e decisões políticas no quadro da Política Judiciária, é a questão referente à distribuição dos órgãos de jurisdição pelo território. Nem a União, nos casos de sua atribuição; e, nem os Estados, conseguiram ainda solucionar satisfatoriamente os problemas relativos às respectivas organizações e divisões judiciárias. A ausência de uma política judiciária nos níveis, federal e estadual, propendem a induzir a tomada de decisões sobre esse assunto de maneira mais ou menos aleatórias. De regra, tais decisões, importantíssimas à otimização dos serviços judiciários, são tomadas à míngua de dados estatísticos, através de métodos expeditos e quem nem sempre coincidem com as verdadeiras necessidades da comunidade. A isso, colabora, ainda, o distanciamento da cúpula dos Tribunais dos jurisdicionados, porque, quase sempre, alheios às reais carências. Inexiste no sistema qualquer espécie de canal de comunicação, entre a sociedade e o Judiciário, capaz de, de no mínimo, opinar sobre o funcionamento dos serviços judiciais. Normalmente, as mais importantes decisões políticas desse poder são tomadas, discricionária ou arbitrariamente, pela própria cúpula de direção, ou por algum de seus órgãos, as quais nem sempre são coincidentes com as aspirações e necessidades da população. Por isso, a criação de novas comarcas ou órgãos de jurisdição, quando perpetrada à vista de critérios expeditos e leigos, nem sempre fundados naquelas necessidades, acarreta evidentemente obstrução da atividade jurisdicional e, de conseqüência, a do

<sup>529</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Processo em Evolução*, p. 28.

acesso aos usuários à justiça em algumas localidades e ociosidade dos serviços judiciais, em outras.<sup>530</sup>

Calamandrei, por seu turno, situa a deterioração moral do magistrado que se acomoda e se posta alheio aos anseios sociais como o maior perigo que corre a função jurisdicional, inclusive maior do que a corrupção ou a interferência política:

O verdadeiro perigo não vem de fora: é um lento esgotamento interno das consciências, que as torna aquiescentes e resignadas; uma crescente preguiça moral, que à solução justa prefere cada vez mais a acomodadora, porque não perturba o sossego e porque a intransigência requer demasiada energia [...] Creia-me, a pior desgraça que poderia ocorrer a um magistrado seria pegar aquela terrível doença dos burocratas que se chama conformismo. É uma doença mental semelhante à agorafobia: é o pavor da independência própria, uma espécie de obsessão, que não espera as recomendações externas, mas preceda-se, que não se dobra às pressões superiores, mas as imagina e satisfaz antecipadamente.<sup>531</sup>

Rodrigues, nesta esteira, anota que “O direito de acesso à justiça, sem instrumentos processuais que o assegurem em tempo razoável, sem um Poder Judiciário consciente de suas funções constitucionais, políticas e sociais, é um mero discurso vazio. O Acesso ao Judiciário é, portanto, um componente fundamental do acesso à justiça, entendendo esse como acesso à ordem jurídica justa.”<sup>532</sup>

O Princípio da Justiça Social, que substitui o clássico conteúdo jurídico de direito ao Acesso à Justiça – direito de devido acesso ao Judiciário - para um direito à Justiça Social – direito de exigí-la do Estado, inclusive, através do devido acesso ao Judiciário, está atrelado ao sistema judicial, e, por conseguinte à sua estruturação e componentes, tal como visto neste capítulo. Contudo, o delineamento da sua estrutura pode não se coadunar com tal direito bem como a atuação dos seus componentes, nos casos os juízes, também pode contrariar os ditames de tal Princípio.

Para Grinover<sup>533</sup> o direito de “Acesso à Justiça” – Acesso à Justiça Social, leia-se - implica, dentre outras coisas, no “direito ao acesso a uma justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa” e, também, no “direito à remoção dos obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo a uma justiça que tenha tais características.”

Para que a Acesso à Justiça, o Princípio da Justiça Social, não passe da

<sup>530</sup> CICHOCKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*, p. 102-103.

<sup>531</sup> CALAMANDREI, Piero. *Eles os juízes, vistos por um advogado*, p. 277-279.

<sup>532</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual*, p. 127.

<sup>533</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo em evolução*, p. 9-10.

mera figura de retórica para a realidade é necessário que haja um controle efetivo sobre a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e sobre o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Neste sentido, Rodrigues, há mais de dez anos atrás, vinculava a consecução do Acesso à Justiça a uma revisão da estrutura e funções que permeavam a atividade jurisdicional: “O Judiciário é um instrumento do Estado para a concretização de seus objetivos, através do exercício da atividade jurisdicional, não um fim em si mesmo. Para que haja realmente a possibilidade de um efetivo acesso à justiça, faz-se necessário também repensá-lo em estrutura e funções.”<sup>534</sup>

A dependência em relação aos outros Poderes e a falta de fiscalização externa eram, segundo ele, os dois grandes problemas estruturais do Poder Judiciário e que comprometiam o efetivo Acesso à Justiça. Em relação a este último, preconizava Rodrigues:

Hoje, no Brasil, o Judiciário é o único poder absoluto. A ninguém é dada autoridade para fiscalizá-lo. Os magistrados uma vez concursados e cumprido o estágio probatório, ou nomeados nos casos previstos em lei, tornam-se soberanos. Embora possa parecer haver contradição entre as duas observações (não possuir autonomia e ao mesmo tempo ser soberano), ela não existe. O Poder Judiciário, hoje, em termos de estrutura legal, não possui a autonomia que necessitaria frente aos demais poderes. Em compensação, é absolutamente soberano em relação à sociedade, a quem não tem de prestar contas de suas atividades e decisões. E esse é um dos principais motivos de sua crise contemporânea.<sup>535</sup>

Neste vértice, em 1997, muito antes do surgimento do Conselho Nacional de Justiça, Veronese já ponderava:

Quando se defende a tese de que urge na atualidade, que o magistrado tenha uma postura crítica, criativa e consciente e de que a Justiça não pode ser reduzida a um tecnicismo de composição formal das lides, e por outro a defesa da independência do Poder Judiciário, a qual corresponde a sua independência política e de seus órgãos, no sentido de se evitar que tal poder fique subordinado aos poderes políticos, aos partidos, entre outras pressões a que poderia, eventualmente, ser submetido, não importa a defesa de um isolamento estéril, fruto de um corporativismo que o torna organizacionalmente fechado.<sup>536</sup>

O Brasil, segundo Veronese, trilhava até então, o modelo que segundo ela, utilizando a expressão cappelletiana da “absolutização da independência” tornava o Judiciário “uma instituição isolada da sociedade e do próprio Estado. O resultado de

<sup>534</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*, p. 91.

<sup>535</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*, p. 90.

<sup>536</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. *Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescente*, p. 190.

tal isolamento, além de torná-lo fechado, alheio ao corpo social, transformou também cada membro da magistratura, individualmente considerado, numa espécie de concha, que tem a própria existência separada e imune a controles internos e até externos, com raríssimas exceções.”<sup>537</sup>

Sadek, no entanto, entende como sendo a democratização do Judiciário a maior vantagem propiciada pela existência de um organismo de controle:

No que se refere à existência ou não de um organismo encarregado de exercer o controle externo sobre as instituições de justiça, não se trata imediatamente nem de diminuir a morosidade da Justiça, nem de alargar o acesso à Justiça, ainda que estes objetivos possam vir a ser contemplados em um segundo momento. A criação de um organismo de controle poderia estar respondendo a uma meta de democratização, em um sentido muito peculiar e legítimo – democracia enquanto prestação de contas. [...] “De fato, o caráter transparente e aberto das instituições é um traço democrático e republicano. [...] Uma maior transparência, contudo, não se obtém por passes de mágica, mas a partir da existência de mecanismos que permitam ou pelo menos não dificultem o controle interno e, sobretudo, por parte dos outros atores sociais.”<sup>538</sup>

De acordo com Barroso o Judiciário não pode permanecer sujeito apenas a precários mecanismos internos de fiscalização que escapam ao controle social:

É preciso reconhecer a precariedade das atividades correicionais das Corregedorias de Justiça, pela forma com que são realizadas: esporadicamente junto aos órgãos de primeiro grau e, dificilmente, junto aos órgãos de segunda instância. Resultam, quase sempre, em observações de caráter burocrático e de exigências ao cumprimento de ‘normas gerais’ seculares que se preocupam mais com as regularidades formais dos livros e registros dos atos, que com a dimensão de prestação jurisdicional. Os relatórios finais dessas atividades normalmente não resultam em qualquer melhoria dos serviços. Da mesma forma, os relatos exigidos temporariamente aos Juízes, além de não serem capazes de avaliar as atividades judiciais do órgão, pois os dados solicitados representam apenas parcela dos serviços, amontoam-se nos escaninhos das Corregedoria, sem que se prestem para abrir canais de decisão à modificação e otimização do serviços.<sup>539</sup>

Zaffaroni, por sua vez, situa no mesmo plano de importância vital para as estruturas democráticas tanto a seleção como a destituição dos juízes e, em geral, o sistema de sanções, a eles aplicáveis. De acordo com os estudos por ele realizados nas estruturas empíricas há o inconveniente daquele sistema ser manipulado para submeter os juízes ao arbítrio partidário ou a interesses subalternos. Já nas estruturas tecno-burocráticas há o risco das cúpulas exercerem sua ditadura

<sup>537</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. *Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescente*, p. 191.

<sup>538</sup> SADEK, Maria Tereza. *Controle externo do Poder Judiciário*, p. 178.

<sup>539</sup> BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*, p. 127.

mediante a ameaça e o poder. Segundo conclui Zaffaroni a utilização de instrumentos arbitrários e irracionais de submissão dos juízes não se coaduna com a exigência de um sistema judiciário que possa ser qualificado como democrático.<sup>540</sup>

Para a mudança desse indesejável cenário mostra-se necessário, portanto, o controle da função judiciária através de um modelo que promova o perfeito equilíbrio entre a independência e a responsabilidade da função judiciária tal qual preconizado por Cappeleti. Para tanto, este modelo ideal deve levar em conta

[...] o fato de que emergiu na sociedade moderna o fenômeno de certo grau de inevitável politicização e socialização da função judiciária (...) . E justamente este fenômeno, ao mesmo tempo que, obviamente, impõe acentuada prudência nas relações entre o judiciário e o resto da organização estatal e social, também impõe, contudo, maior abertura e sensibilização e, assim, a responsabilização da moderna magistratura perante o corpo social, suas necessidades e aspirações.<sup>541</sup>

Ou seja, a responsabilidade judicial deve estar inserida na concepção democrática dos consumidores do Direito e da Justiça.

[...] a responsabilidade judicial deve ser vista não em função do prestígio e da independência da magistratura enquanto tal, nem em função do poder de uma entidade abstrata como 'o Estado' ou o 'soberano', seja este indivíduo ou coletividade. Ela deve ser vista, ao contrário, em função dos usuários, e, assim, como elemento de um sistema de justiça que conjugue a imparcialidade – e aquele tanto de separação ou isolamento político e social que é exigido pela imparcialidade – com razoável grau de abertura e de sensibilidade à sociedade e aos indivíduos que a compõem, a cujo serviço exclusivo deve agir o sistema judiciário.<sup>542</sup>

Não obstante, no Brasil, é histórica a percepção de ineficiência do Judiciário bem como a dificuldade de responsabilizar e punir os magistrados faltosos. De acordo com o minucioso estudo de Wehling<sup>543</sup> tendo como base paradigmática o Tribunal de Relação do Rio de Janeiro e o período de 1751 a 1808, a par da sua aparente operosidade, nele estiverem presentes os mesmos vícios encontrados nos tribunais portugueses de outrora, vícios estes que se perpetuam na Justiça brasileira até os dias de hoje:

[...] o congestionamento de processos em certos momentos; ausência ou impedimento de desembargadores, por vacância do cargo, doenças ou desempenho de outras atividades determinadas pelo governo; a morosidade dos processos, pela quantidade de recursos disponíveis às

<sup>540</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*, p. 186.

<sup>541</sup> CAPPELETTI, Mauro. *Juízes Irresponsáveis?*, p. 90.

<sup>542</sup> CAPPELETTI, Mauro. *Juízes Irresponsáveis?*, p. 91.

<sup>543</sup> WEHLING, Arno e Maria José. *Direito e Justiça no Brasil Colonial: o tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*, p. 587.

partes e pelo seu uso abusivo pelos advogados; o comportamento irregular (despotismo, corrupção, nepotismo, compadrio) de alguns de seus magistrados e dificuldade em responsabilizar funcionalmente os magistrados, de que reclamaram vários vice-reis;[...] [grifos nossos]

Nunca houve, segundo Wehling<sup>544</sup>, uma preocupação sistemática na erradicação dos desvios de comportamento dos membros do Judiciário:

Mesmo as pesadas acusações do vice-rei conde da Cunha a vários dos magistrados, inclusive ao chanceler Castelo Branco, não tiveram desdobramento, e os desembargadores continuaram normalmente no exercício de suas funções. Críticas como o favorecimento de réus, o nepotismo e o apoio a amigos surgem topicamente, mas não parece ter havido uma preocupação sistemática com a sua erradicação [...].

Wehling<sup>545</sup> cita dois casos limites de comportamento indecoroso dos magistrados daquela época que não sofrerem qualquer reprimenda e que bem ilustram o quadro de impunidade daqueles: (a) o episódio em que o Desembargador Ambrósio Picaluga de uma forma prepotente e arrogante confrontou-se descaradamente com a tropa do vice-rei; (b) o fato em que a atuação deliberada do Desembargador José Martins Costa acabou por culminar no esbulho de um pobre pedreiro que perdeu para o magistrado a mulher e a propriedade.

O comprometimento do Acesso à Justiça, segundo a investigação de Wehling<sup>546</sup> em relação ao Tribunal de Relação, dava-se não só em virtude das dificuldades dos transportes e de comunicação daquela época, mas também em face da falta de responsabilização dos magistrados:

Finalmente, deve-se observar que o acesso à justiça no Antigo Regime limitava-se também pela fragilidade dos potenciais demandantes ante os próprios magistrados. Pergunta-se: o súdito comum poderia representar contra o comportamento de um magistrado? Sabemos a resposta a posteriori, pois nos juízos de residência poderiam aflorar críticas a procedimentos dos magistrados, desde que admitidas pelo desembargador sindicante. Mas no exercício de suas funções, uma aura de inviolabilidade garantia o magistrado no que diz respeito a possíveis críticas vindas “de baixo”.

Com este olhar na superação deste cenário de crise através da instituição no Brasil de um órgão de controle do Poder Judiciário, é que a pesquisa, nos próximos capítulos, dirigir-se-á aos aspectos informadores da criação e funcionamento do Conselho Nacional de Justiça e a sua vinculação fundante com o cumprimento do Princípio da Justiça Social.

<sup>544</sup> WEHLING, Arno e Maria José, *idem*, p. 588.

<sup>545</sup> WEHLING, Arno e Maria José, *idem*, p. 589.

<sup>546</sup> WEHLING, Arno e Maria José, *idem*, p. 591.



## 4 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ANTECEDENTES, NATUREZA, COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES

No presente capítulo tenciona-se pesquisar os aspectos jurídicos delineadores do Conselho Nacional de Justiça. Para tanto serão investigadas as raízes históricas da instituição tanto no direito estrangeiro como no nacional. Após, a partir da Constituição e do seu regimento interno, será realizado um estudo sobre a sua natureza jurídica, composição, atribuições, instrumentos e estrutura funcional. Ao final, será examinado o poder normativo primário do Conselho Nacional de Justiça e as controvérsias doutrinárias existentes em relação ao seu exercício.

### 4.1 ORIGENS DOS CONSELHOS DE JUSTIÇA

Antes de estudar os aspectos da realidade brasileira que culminaram no surgimento do Conselho Nacional de Justiça, mostra-se conveniente uma breve investigação sobre as origens desta instituição nos outros sistemas jurídicos. Para tanto, o estudo retrospectivo desta evolução a ser desenvolvido neste item, basear-se-á na pesquisa realizada por Sampaio tendo esta temática como objeto.<sup>547</sup>

Os Conselhos de Justiça de acordo com a investigação de Sampaio começaram a ser incorporados pelos sistemas jurídicos de diversos países do mundo de forma acentuada na década de 60 com finalidades que, em sentido amplo, variavam entre garantir a sua independência, elaborar o orçamento e exercer o controle administrativo-funcional. É certo que a sua gênese está profundamente atrelada ao processo de independência do Judiciário, como função especializada, na Europa Continental, principalmente na França e Itália.<sup>548</sup> Isto decorre do fato que nos

---

<sup>547</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*, cap. 7, p. 177-181.

<sup>548</sup> “A origem dos chamados Conselhos Superiores (“externos”) da Magistratura (CSM) está na Constituição francesa de 1946. França, assim, que historicamente nunca contou com uma magistratura totalmente autônoma em relação ao Poder Político (refiro-me à Instituição, não aos juízes singularmente), uma vez mais (a primeira foi a Revolução francesa) serviu de modelo para outros países da Europa continental que também criaram seus CSM: Itália em 1947, Grécia em 1975, Portugal em 1976, Espanha em 1978 etc.” GOMES, Luiz Flávio. *Poder Judiciário: Controle*

países desta região, os juízes, com o fim da monarquia, passaram a ser “agentes públicos menores e mantidos sob rédeas curtas” haja vista à antipatia que gozavam em razão da origem aristocrática, das suas ligações com o *Ancien Regime* e até por defenderem o absolutismo.<sup>549</sup>

Inicialmente, no período revolucionário eram agentes públicos eleitos e com mandato definido. Com Napoleão e a sua Constituição de 1799, foram os juízes os equiparados a funcionários públicos, submetidos hierarquicamente ao Ministro da Justiça. Tais medidas também foram seguidas em Nápoles. Posteriormente, naquele solo, em 1817, ampliava-se a profissionalização judicial, com regras para o ingresso na carreira, garantias de estabilidade e poder disciplinar compartilhado entre um tribunal superior e o ministro da justiça. Objetivava-se claramente salvaguardar a atividade judicial das interferências do Executivo. Com o mesmo fito, duas décadas depois os juízes recuperaram a garantia da inamovibilidade tanto na França como na Itália. Anos depois, passaram a gozar também da garantia de irredutibilidade dos salários. Na Itália, em 1865, instituiu-se uma Comissão de Justiça destinada a assessorar o Executivo na tarefa de administração dos serviços judiciais. Este foi o germen da criação dos Conselhos da Magistratura francesa e italiana, cerca de uma década depois, os quais, além da função disciplinar, exerciam um papel consultivo na seleção, transferência e promoção dos juízes.

Finalmente, a Constituição francesa de 1946, instituiu o Conselho Superior da Magistratura com *status* de órgão autônomo, incumbido de garantir a independência do Judiciário e de cuidar da seleção e disciplina dos juízes. O presidente e vice do conselho nos termos da pesquisa desenvolvida por Sampaio eram respectivamente o Presidente da República e o Ministro da Justiça. Era ainda composto por seis membros escolhidos por parlamentares, quatro magistrados eleitos entre seus pares, e dois indicados pelo presidente.

A Constituição da Itália também instituiu, nos mesmos moldes, o seu Conselho Superior da Magistratura em 1947, destinado a promover o autogoverno do Poder Judiciário. O Presidente da República e o Ministro da Justiça eram também, respectivamente, o presidente e vice do Conselho, que era também composto por representantes do parlamento e a magistratura.

---

Interno e Externo e Revisão Constitucional. In *O Judiciário e a Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 79.

<sup>549</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*, p. 177.

A Constituição gaullista de 1958 passa a atribuir ao presidente da República à condição de guardião da independência do Judiciário, valendo-se do Conselho Superior da Magistratura para realizar tal missão, o qual passava a contar com nove membros nomeados pelo presidente da República, seis por indicação e Cassação, um pelo Conselho de Estado e um à sua livre escolha. Tal como pretendido por De Gaulle, o novo Conselho renascia mais enfraquecido em favor do Executivo e em nome de um suposto reequilíbrio das instituições.

Atualmente na França, por força da Lei Constitucional de 27 de junho 1993 e da Lei Orgânica de 5 de fevereiro de 1994, o Conselho Superior da Magistratura é presidido pelo Presidente da República, tendo como vice o Ministro da Justiça, e conta ainda com 12 representantes do Judiciário e do Ministério Público por ele indicados, de um integrante do Conselho de Estado e de três nomes escolhidos pelo chefe de Estado. O Conselho controla a disciplina judicial, trata da seleção, promoção e transferência de magistrados e defende a independência do Judiciário, pelo que inspeciona e recolhe informações sobre as condições e funcionamento dos órgãos judiciários, emitindo sobre eles pareceres e encaminhando sugestões ao presidente da República.

Na Itália, o Conselho Superior da Magistratura segue os mesmos contornos e atribuições do Conselho francês. É presidido pelo presidente da República e é composto além do presidente da Corte de Cassação, do procurador-geral - denominados membros de direito - e de dezesseis membros escolhidos dentre os próprios magistrados - membros togados - e, ainda, de dez renomados juristas, indicados pelo Parlamento - membros laicos. Tanto os membros togados como laicos cumprem um mandato de quatro anos. Na Itália, porém, o ministro da Justiça pode instaurar, de modo concorrente, processo disciplinar contra magistrado.

A partir dos dois Conselhos, da França e da Itália, é que tal instituto não só nasceu mas também se universalizou. Como sublinha Sampaio, ambos os conselhos “serviram de modelo da idéia ou para simples cópia e transplante por outros países”.<sup>550</sup>

A ideia de adoção dos conselhos nos sistemas judiciais, como dito, se expandiu mundo afora e se diversificou. Assim é que atualmente, é possível

---

<sup>550</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 181.

distinguir dois modelos básicos de conselhos:<sup>551</sup>

- a) Latino-europeu: de matriz franco-italiana, centra suas funções no ingresso e disciplina dos magistrados. Característica deste modelo são os estreitos laços entre o Executivo e Judiciário. Exemplo de países em que é adotado: França, Itália e Espanha.
- b) Nórdico-europeu: aplicado nos países do norte da Europa, centra-se no recrutamento e treinamento dos magistrados e no planejamento do Judiciário como um todo, incluindo-se aí a elaboração e fiscalização da proposta orçamentária. Neste modelo há uma relativa independência entre Executivo e Judiciário, e o Conselho assume as funções de autogoverno desse último quase de forma plena.

Na América Latina, a criação dos Conselhos de Justiça foi especialmente impulsionada pelo Banco Mundial, que não se contentou em desenvolver estudos, mas também ofereceu assessoria e financiamento para que fossem implementadas reformas no Judiciário de cada país destas regiões.<sup>552</sup> O Banco Mundial reconhecia a relevância de um Judiciário eficaz e funcional para o desenvolvimento econômico, uma vez que, ao garantir, de forma previsível e efetiva, os direitos individuais e de propriedade, seria ele responsável por fomentar um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos. Contudo, o seu estudo apontou a grave deficiência do Judiciário da América latina e Caribe, pautada, basicamente, nos seguintes itens: morosidade; excessivo acúmulo de processos, acesso limitado à população, falta de transparência e previsibilidade de decisões e frágil confiabilidade pública no sistema. Essa ineficiência na administração da justiça, seria, por sua vez, produto decorrente de muitos obstáculos, incluindo a falta de independência do Judiciário, inadequada capacidade administrativa das Cortes de Justiça, deficiência no gerenciamento de processos, reduzido número de juízes, carência de treinamentos, prestação de serviços de forma não competitiva por parte dos funcionários, falta de transparência no controle de gastos de verbas públicas, ensino jurídico e estágios inadequados, ineficaz sistema de sanções para condutas anti-éticas, necessidade de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e leis e procedimentos enfadonhos. Em razão

---

<sup>551</sup> PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*, p. 91.

<sup>552</sup> Como exemplos, podem ser citados “o apoio dado à Argentina desde 1992, à Bolívia desde 1994, à Colômbia em 2001, ao Equador em 1995, ao El Salvador em 2002, à Guatemala em 1999, ao Paraguai em 2000, ao Peru em 1999 e à Venezuela em 1992 e 1997. Estavam em estudo, em 2004, propostas de apoio à Honduras e ao México. Em geral, prevê-se instituição ou reforço a

disso, após uma profunda análise e revisão dos vários sistemas judiciários é que o Banco Mundial sugeriu, então, a cada país que, de acordo com as suas peculiaridades, criasse o seu próprio Conselho de Justiça, como premissa de viabilização de todas as reformas que se faziam necessárias.

Nos dias de hoje, a grande parcela dos sistemas judiciais do mundo contam com um conselho ou instituição que intermedeia a relação do Judiciário com os demais poderes a fim de garantir a sua independência. Entres os que não adotam este tipo de instituição pode-se citar a Alemanha, a Austrália, a Áustria, o Chile, os Estados Unidos, a Grécia, a Índia, a Inglaterra e o Japão.

Conforme Sampaio, os conselhos de justiça nos países que o adotam variam muito desde vínculos institucionais, número de membros, forma, requisitos de designação e até nas atribuições assinaladas. Em relação aos seus vínculos institucionais, pode se encontrado como: a) órgão auxiliar do Presidente da República (como na França e Geórgia); b) órgão auxiliar do Chefe do Executivo (maioria dos países árabes); c) órgão do Judiciário (a exemplo do México); fora dos três poderes (como na Albânia); de natureza constitucional (como no Brasil); meramente legal (como na Costa Rica).<sup>553</sup>

#### 4.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Na história constitucional brasileira há o registro anterior de uma única outra instituição de natureza similar ao atual Conselho Nacional de Justiça. Sob a égide do regime militar, a Emenda Constitucional n° 7, de 13 de abril de 1977, deu nova redação ao art. 112 da então vigente Constituição Federal, e instituiu o Conselho Nacional da Magistratura como um dos órgãos do Poder Judiciário.<sup>554</sup>

O seu desenho foi traçado pelo art.120:

Art. 120. O Conselho Nacional da Magistratura, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de sete Ministros do Supremo Tribunal Federal, e por este escolhidos.

---

órgãos de controle judiciário.” (The word bank, 2004, p. 51-57). *Idem*, p. 196

<sup>553</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 177.

<sup>554</sup> Art. 112. (...) I - Supremo Tribunal Federal; **II - Conselho Nacional da Magistratura**; III - Tribunal Federal de Recursos e juizes federais; IV - Tribunais e juizes militares; V - Tribunais e juizes eleitorais; VI - Tribunais e juizes do trabalho; VII - Tribunais e juizes estaduais.” Grifos nossos.

§ 1º Ao Conselho cabe conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

§ 2º Junto ao Conselho funcionará o Procurador-Geral da República.

O Conselho Nacional da Magistratura era um órgão de âmbito nacional, formado integralmente por Ministros do Supremo Tribunal Federal, e que apresentava uma função nitidamente correicional ou censória. Todavia, como assevera Sampaio<sup>555</sup>, apenas “de papel e de intenção” era feito tal órgão, vez que com a abertura política que logo se seguiu, não foi possível visualizar na prática os seus efeitos, seja para o bem ou para o mal. Segundo Sampaio, “O Judiciário continuou a seguir a sua trajetória sem a interferência do Conselho, exercendo suas competências constitucionais com a autonomia permitida pelo tempo e, em contraponto, aprofundando vícios e corporativismos que vinham desde a época da colônia.”<sup>556</sup>

Ainda antes da Assembléia Nacional Constituinte que viria e durante os seus debates, eclodiu a proposta de criação de um conselho. O controle externo da atividade judiciária fora preconizado, inclusive, pela “Comissão dos Notáveis”, também conhecida por “Comissão Afonso Arinos”, da seguinte forma:

Art. 280 – O Conselho Nacional da Magistratura, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de quatro Ministros do Supremo Tribunal Federal, um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, um Desembargador de Tribunal de Justiça dos Estados e um representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por este eleito, para servir por tempo certo, durante o qual ficará incompatível com o exercício da advocacia.

§ 1º – Ao Conselho cabe conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo rever processos disciplinares contra juízes de primeira instância, determinar a disponibilidade de uns e outros, observado o disposto no art. 268 desta Constituição.

§ 2º – Junto ao Conselho oficiará o Procurador-Geral da República.<sup>557</sup>

O projeto não situava o Conselho Nacional da Magistratura entre os órgãos do Poder Judiciário.

Já por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, o apoio da Ordem dos

<sup>555</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*, p. 240.

<sup>556</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*, p. 240.

<sup>557</sup> BRASIL. *Anais*. Disponível em <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em: 21.out.2010.

Advogados do Brasil e de pessoas como Nelson Jobim, Nilo Batista e Márcio Thomaz Bastos, resultou na inclusão do Conselho Nacional de Justiça no artigo 151 do Projeto A de Constituição, redigido pela Comissão de Sistematização, como órgão de controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público, cabendo à lei complementar a definição da sua organização e funcionamento:

Este projeto também não incluía o Conselho Nacional da Justiça entre os órgãos do Poder Judiciário (art. 112).

Houve forte reação contrária a criação do Conselho que viam nele resquícios do autoritarismo que se pretendia sepultar com a nova Constituição. Outros argumentos que pesavam contra ele eram a inexistência de controle semelhante ao Executivo e Legislativo, a afronta ao princípio federativo e ao da separação dos poderes, bem como à independência dos juízes, afora representar um retrocesso.<sup>558</sup> Tratado como uma anomalia, já no Projeto B da Constituição, a instituição do Conselho foi abandonada. A Constituição de 1988, conforme adverte Sampaio, terminou por valorizar o pleno governo do Judiciário, como nunca acontecera antes, na simbologia de um momento de ruptura com as formas autoritárias do passado, especialmente as mais recentes.”<sup>559</sup>

Passados alguns anos, a criação de um controle externo do Judiciário novamente ressurgiu com a Proposta de Emenda à Constituição n. 96/1992, de autoria do deputado Hélio Bicudo novamente, convertida em Proposta de Emenda Revisional em dezembro de 1993, que tratava da Reforma do Judiciário.

Em agosto de 1995, foi constituída uma Comissão Especial a fim de emitir um parecer sobre o tema, oportunidade em que foram apresentadas diversas emendas. Entre elas, a de número 4, assinada pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira, constava a criação de um Conselho Nacional da Magistratura com 17 membros - sendo 16 magistrados e 1 advogado indicado pela OAB – com atribuição disciplinar e correicional e de zelar pela independência do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura.

Em 02 de fevereiro de 1999 a referida Proposta de Emenda Revisional restou arquivada. Todavia, graças a defensores ardorosos da ideia de um controle externo do Judiciário, entre os quais o então relator da Revisão constitucional,

---

<sup>558</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 242.

<sup>559</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *idem*, p. 240.

deputado Néelson Jobim, a Proposta foi desarquivada 20 dias depois, seguindo-se dali em diante sob a relatoria do deputado Aloysio Nunes Ferreira. Foram apresentadas 45 emendas, das quais 14 tratavam do controle externo do Poder Judiciário por um Conselho ao qual se atribuía, via de regra, como assinala Sampaio, as seguintes funções destacadas:

- a) planejamento e avaliação administrativa do Poder Judiciário; b) formulação de planos, projetos e programas destinados a garantir a independência, a autonomia, a eficiência e eficácia administrativa, orçamentária e financeira do Poder Judiciário; c) elaboração de diretrizes para a organização e a prestação dos serviços judiciários; d) acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária; e) processamento e julgamento dos processos disciplinares; f) zelo pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura.<sup>560</sup>

No mesmo mês de março de 1999, foi instalada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Judiciário, por insistência de Antônio Carlos Magalhães, a qual trouxe a público o debate sobre as mazelas do Judiciário, tendo como exemplo o caso do magistrado Nicolau dos Santos Neto e as obras de construção do novo prédio do TRT de São Paulo

Em maio de 1999 a Sub-Relatoria de Controle e Fiscalização apresentou proposta muito próxima ao Substitutivo anterior do Partido dos Trabalhadores, na qual estabelecia a criação de um Sistema Nacional de Planejamento do Poder Judiciário integrado por um Conselho Nacional e por Conselhos Estaduais de Justiça. O Conselho Nacional seria composto por 21 membros, dos quais 11 eleitos pelo Congresso Nacional, com reserva de dez postos ao meio científico e acadêmico; quatro eleitos dentre magistrados togados (um dos tribunais superiores, um dos tribunais regionais, um dos tribunais de justiça e um dos juízes de primeiro grau); três eleitos dentre os membros do Ministério Público Federal, Estadual e do Distrito Federal e Territórios; e três eleitos dentre os advogados. A proposta também dava mais autonomia e poder ao Conselho, como a de propositura de projetos de lei de interesse do Judiciário e da magistratura, média prévia consulta a todos os Tribunais e associações de magistrados.<sup>561</sup>

A PEC n. 96/1992 foi ao final aprovada em junho de 2000 pela Câmara dos Deputados, prevendo em seu texto, 15 membros : um ministro do STF indicado pelo próprio STF; um ministro do STJ, indicado pelo próprio STJ; um ministro do TST,

---

<sup>560</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *idem*, p. 243.

<sup>561</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 244.

indicado pelo próprio TST; um desembargador de Tribunal de Justiça e um juiz estadual, indicados pelo STF; um juiz do TRF e um juiz federal, indicados pelo STJ; um juiz do Tribunal Regional do trabalho e um juiz do trabalho, indicados pelo TST; um membro do ministério Público estadual, indicado pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; dois advogados indicados pelo Conselho Federal da OAB e dois cidadãos de notável saber e reputação ilibada, indicados respectivamente pela Câmara e Senado.

Encaminhada ao Senado Federal, lá passou a tramitar sob o n. 29/2000. Recebidas várias emendas, o texto foi finalmente aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado e em primeiro turno de votação no ano de 2002. Contudo, em face do término da legislatura não foi possível a apreciação da matéria em 2.º turno, apesar do empenho do Relator Bernardo Cabral, não reeleito. Iniciada a nova legislatura, o Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, com o aval do Plenário, determinou o retorno da matéria à Comissão de Constituição e Justiça para um novo parecer, haja vista a renovação de mais da metade da Casa e, outrossim, o expressivo número de emendas apresentadas em 1º turno.

O Ministério da Justiça criou Secretaria da Reforma do Judiciário em maio de 2003. No meio acadêmico, sobretudo o jurídico, de acordo com Sampaio “os debates não foram tão numerosos nem profundos quanto se poderia esperar.”<sup>562</sup>

Foi designado, em 26 de junho de 2003, o Senador José Jorge como o novo relator da Reforma do Judiciário.

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apoiador da Reforma do Judiciário, em meio a embates com o Ministro Maurício Correia, novo Presidente do Supremo Tribunal Federal para o biênio 2003/2004, que era por sua vez contra ela, chamou o Judiciário de “caixa preta” e defendeu a ideia de uma comissão das Nações Unidas para examinar a Justiça brasileira. Assim foi que Asma Jahandir, relatora especial da ONU para Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais esteve no País entre 16 de setembro e 8 de outubro de 2003 e, em 15 de março de 2004, apresentou Relatório apontando problemas na justiça brasileira associados a impunidade, morosidade e falta de confiança por parte dos jurisdicionados. Verificou em seu estudo que havia uma confusão sobre o significado da independência do Judiciário

---

<sup>562</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*, p. 247.

no Brasil, e também uma tendência a exageros, razão pela qual propôs uma “drástica reforma”.<sup>563</sup> O Presidente do Supremo Tribunal Federal, Maurício Correia, não só refutou tal relatório de autoria de Asma Jahandir como também rechaçou qualquer possibilidade de receber um relator da ONU sobre a Independência dos Juízes e Advogados, tal como sugerido por ela.

Nelson Jobim, que era favorável a ideia do controle Externo do Judiciário, sucedeu Maurício Correa na Presidência do STF em 2004, fato que contribuiu sensivelmente para que os ventos mudassem de rumo.<sup>564</sup>

No Senado, a partir do ano de 2000, 17 PECs sobre o Judiciário tramitaram em conjunto. Foram realizadas 14 audiências públicas com a participação de Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunais Superiores, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público (MP) e vários institutos. O Senado Federal, diante dessa multiplicidade de projetos, transformou as 17 PECs em outras quatro. Dentre elas estava a PEC 29/2000, que foi devidamente aprovada, transformando-se na EC n. 45/2004, promulgada em 8 de dezembro de 2004 (coincidentemente no “Dia da Justiça”) e publicada no *D.O.U.* de 31 de dezembro de 2004. Nascia o Conselho Nacional de Justiça.

Antes da incorporação da instituição do CNJ em nosso ordenamento uma das principais teses contrárias baseava-se no fato de que o “controle externo” do Judiciário atentava contra o princípio da separação de poderes sob o presidencialismo. Isto porque no sistema presidencialista, o Judiciário, ao contrário do que ocorre no parlamentarista, constitui-se em um poder independente, tal qual Legislativo e Executivo, por isso não havendo predomínio formal de um sobre o outro para além do sistema de freios e contrapesos definidos na Constituição. Por isso inadmissível tal controle por quebrar tal sistema instituído, aliás, como cláusula pétrea no direito brasileiro.

Com a aprovação da EC n. 45/2004 novas críticas vieram a se somar àquelas que já permeavam os debates a seu respeito.

A primeira delas dizia respeito à formação heterogênea do Conselho, com membros não oriundos da magistratura, igualmente dotados de poder disciplinar. Tal configuração comprometeria o autogoverno dos tribunais (CF, art. 96, 99 e parágrafos, e 168) e a própria independência do Judiciário, haja vista que a função

---

<sup>563</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 110.

<sup>564</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 111.

de controle passaria a ter uma conotação acentuadamente política e não técnica, com riscos de eventuais perseguições. Além disto, haveria um desvirtuamento da hierarquia judiciária em face da possibilidade de juízes de graus inferiores eventualmente julgarem juízes de graus superiores.

Porém, em sentido contrário, argumentava-se que o Conselho iria reforçar o princípio da separação dos poderes, vez que a adoção de mecanismos de controle era uma exigência da soberania popular que vinculava-os entre si, como corolário de um cenário em que deveria imperar a harmonia e independência preconizados pela Carta maior. Por isso, a instituição do CNJ guardaria perfeita consonância com a idéia de *checks and balance*. Não haveria qualquer possibilidade de causar desequilíbrio entre os poderes ou restrição à autonomia dos tribunais pois o Conselho é formado em sua maioria por magistrados e tem como uma das suas principais atribuições a de assegurar o pleno autogoverno do Judiciário. Além do que a sua criação não atentou contra qualquer das competências privativas dos tribunais elencadas no art. 96, da Constituição Federal. Também a sua composição heterogênea não fere a independência judicial e nem favorece a ingerência política, inclusive eventuais perseguições. Isto porque não bastasse ser formado em sua maioria por magistrados, o cargo de corregedor é exercido obrigatoriamente por um Ministro do Superior Tribunal de Justiça. Em relação aos demais membros, todos revestem-se de legitimidade para lá estarem, seja a legitimidade burocrático-corporativa das duas categorias de imediata interação e cooperação com o Judiciário (advocacia e Ministério Público), seja a legitimidade democrática, de dois cidadãos indicados pelos representantes do povo, todos com notável saber jurídico e reputação ilibada.<sup>565</sup>

Por fim, a criação do CNJ não propicia qualquer violação de hierarquia, visto que esta não pode ser confundida com subordinação administrativa. Outrossim, as decisões lá proferidas não são do juiz de instância inferior, mas do próprio colegiado do órgão.<sup>566</sup>

Outra crítica recorrente refere-se à quebra do princípio federativo. Isto porque o CNJ apresenta poderes supervisionais administrativos, orçamentários, financeiros e disciplinares que também se estendem em relação a todos os judiciários estaduais. Em face disto a sua criação representaria uma intromissão

---

<sup>565</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 252-253.

<sup>566</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 254.

indevida na autonomia dos Estados tanto por parte do Congresso, pela iniciativa, como e de um Órgão da União, pelo Poder e exercício.<sup>567</sup>

Em sentido oposto alinha-se o fato de o Judiciário compõe-se de uma unicidade orgânica nacional, independente da distribuição e da especialização funcional. Aliás, a composição do CNJ também reflete a estrutura federativa, de acordo com esta peculiaridade judiciária.<sup>568</sup>

Depois de promulgada a EC n. 45/2004, que criava o Conselho Nacional de Justiça, em 08.12.2004 (“dia da justiça”), depois de intensos debates e de muitos anos de avanços e retrocessos, restava, ainda, uma última etapa neste percurso: o eventual pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a sua constitucionalidade. Não havia dúvida de que tal questionamento fatalmente seria levado à apreciação da Corte Máxima, o que veio a se confirmar. Já no dia seguinte à promulgação da EC n. 45/2004, a Associação dos Magistrados Brasileiros impetrou a respectiva Ação de Direta de Inconstitucionalidade que foi autuada sob o número n. 3.367.

Havia, então, alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal envolvendo o julgamento da inconstitucionalidade da criação, no âmbito de alguns Estados, de Conselhos Estaduais de Justiça, compostos por magistrados e representantes de outros poderes e entidades, com a função de exercer, via de regra, o controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário.

Os precedentes referem-se aos acórdãos proferidos nos seguintes processos, listados em ordem cronológica da publicação das decisões: ADI 197, de Sergipe. Rel. Min. Octávio Gallotti, publicado no D.J. de 25.05.90; ADI 251 MC, do Ceará, Rel. Min. Aldir Passarinho, publicada no D.J. 02.04.93; ADI 135, da Paraíba, Rel. Min. Octávio Gallotti, publicado no D.J. 15.08.97; ADI 137, do Pará, Rel. Min. Moreira Alves, publicado no D.J. de. 03.10.97; e, ADI 98 MC Mato Grosso, Rel. Min. Celso de Mello, publicado no D.J. 31.10.97.

O entendimento esposado nestes precedentes eram nada alentadores aos defensores da constitucionalidade do CNJ. Isto porque o STF naqueles julgados deixava expresso que a instituição de um órgão de controle do Judiciário, com

---

<sup>567</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 254.

<sup>568</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*, p. 256.

composição heterogênea, violava o princípio da separação dos poderes, e por isso, padecia do vício da inconstitucionalidade.

Posteriormente, em 2003, a fim de frear a iniciativa dos Estados de criarem Conselhos de Justiça, foi editada a Súmula nº 649, com o seguinte teor: “É inconstitucional a criação, por constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros poderes ou entidades”.

Todavia, tal súmula restringindo o alcance das decisões anteriores, deixou assente que apenas seria inconstitucional a criação de tal órgão de controle via Constituição Estadual. Ou seja, havia um horizonte aberto para que tal entendimento não necessariamente fosse o mesmo para a criação de um órgão de controle nacional.

O quadro havia se alterado sensivelmente, inclusive com a mudança da composição do STF. Assim, foi que em 13.04.2005, em votação não unânime, o STF declarou a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, em decisão que consta em anexo ao presente trabalho<sup>569</sup>.

#### 4.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Após estudados os antecedentes históricos que culminaram no surgimento do Conselho Nacional de Justiça, resta investigar qual a colmatação jurídica que o órgão recebeu no ordenamento pátrio. Com este propósito, serão examinados, a seguir, a sua natureza jurídica, composição e suas principais atribuições. Além de assentar-se na doutrina, a pesquisa específica sobre estes aspectos é resultado da leitura dos dispositivos constitucionais pertinentes<sup>570</sup> e também do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ).<sup>571</sup>

##### 4.3.1 Natureza Jurídica do Conselho Nacional de Justiça

---

<sup>569</sup> Vide Anexo I.

<sup>570</sup> Art. 103-B, e seus vários parágrafos e incisos, da CF.

<sup>571</sup> Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/regimento-interno-e-regulamentos>> Acesso em: 15.mar.2011

A natureza jurídica do CNJ é a de um órgão. Ou seja, constitui um centro de atribuições específicas instituído para o desempenho de funções estatais, por intermédio dos seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.<sup>572</sup> Trata-se de um órgão administrativo-constitucional que integra o próprio Poder Judiciário.

A sua natureza administrativa decorre das atribuições previstas no art. 103-B, § 4º, da Constituição. Apresenta também, como adverte Sampaio, uma dimensão nitidamente política, uma vez que em face do seu status constitucional e à sua composição híbrida, exerce um papel intercolutor entre poderes e com a sociedade, tendo como finalidade o controle e a garantia da independência do Judiciário.<sup>573</sup>

Neste sentido, já assentou o STF:

Desses caracteres vem-lhe a natureza de órgão de controle interno, conduzido pelo próprio Judiciário, conquanto democratizado na composição por meio da participação minoritária de representantes das áreas profissionais afins. (ADI n. 3.367-DF, § 11 do voto do Min. Cezar Peluso)<sup>574</sup>

O CNJ não se constitui em um Órgão da União, mas sim em um Órgão Nacional, pois atua em todos os ramos da Justiça situadas no território brasileiro.

Afigura-se como um órgão semi-autônomo ou de autonomia relativa, visto que muito embora ostente autonomia administrativa e funcional, depende do STF no que se refere ao seu orçamento e finanças.<sup>575</sup>

O Conselho Nacional de Justiça brasileiro apresenta características tanto do modelo latino-europeu (ou franco-italiano) como do nórdico-europeu, uma vez que mescla tanto atribuições de controle disciplinar como de planejamento do Poder Judiciário.<sup>576</sup>

#### 4.3.2 Composição do Conselho Nacional de Justiça

<sup>572</sup> noção de órgão formulada a partir de: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 63 e 64.

<sup>573</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*, p. 263-264.

<sup>574</sup> Disponível em <http://www.stf.jus.br/noticias/imprensa/VotoPelusoADI3367.pdf>, acesso em 18 out. 2010.

<sup>575</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 264.

<sup>576</sup> PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*, p. 120.

O CNJ é composto por 15 membros, denominados Conselheiros, sendo todos, à exceção do Presidente do STF, nomeados pelo Presidente da República para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

Nove vagas são destinadas a magistrados, duas a membros do Ministério Público, duas a advogados e duas a cidadãos, independentemente de cargo ou profissão. Oficiam, ainda, no Conselho, o presidente do Conselho Federal da OAB e o Procurador-geral da República.

Em relação às vagas da magistratura, constata-se que há representantes das diversas instâncias (três ministros, três juízes de segundo grau e três de primeiro grau), dos diversos ramos da Justiça (especial [STF, STJ e TST], estadual comum, federal comum e federal trabalhista comum com quatro, trabalhista ordinária, com três, quatro e dois membros respectivamente) e das duas entidades federativas (Justiça comum federal e estadual, duas cada um).

Há multiplicidade de fontes de indicações: três membros são indicados pelo STF, sendo um deles o seu próprio Presidente e, os outros dois, um desembargador de Tribunal de Justiça e um juiz estadual; três pelo STJ, um ministro seu, um juiz do TRT e um juiz federal; três pelo TST, um ministro seu, um juiz do TRT e um juiz do trabalho, totalizando nove magistrados; dois indicados pelo procurador-geral da República, um pertencente ao Ministério Público da União e outro do Ministério Público dos Estados, indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual, em regra o Conselho Superior; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB; e dois cidadãos, de notável saber jurídico e de reputação ilibada, indicados um pela Câmara Federal dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Caso tais indicações não sejam efetuadas no prazo legal, a escolha é transferida para o STF (CF, art. 103-B, § 4º).

Aos membros do CNJ que estiverem em exercício de seus respectivos mandatos, aí incluindo-se advogados e cidadãos representantes da sociedade aplicam-se as mesmas prerrogativas, impedimentos constitucionais, suspeições e incompatibilidades que regem a carreira da magistratura.<sup>577</sup> A qualidade de Conselheiro não é incompatível com o exercício do cargo em virtude do qual foram indicados os magistrados e os membros do Ministério Público, estes os quais,

---

<sup>577</sup> Neste sentido o voto do Min. Cezar Peluso na ADI n. 3.367-DF. Disponível em <http://www.stf.jus.br/noticias/imprensa/VotoPelusoADI3367.pdf>, acesso em 18.10.2010.

todavia, poderão se afastar de suas atividades funcionais perante esses órgãos. Aos Conselheiros é vedado o exercício da advocacia perante o CNJ nos dois anos subseqüentes ao término do mandato. O Conselheiro não poderá concorrer à vaga do quinto constitucional de que trata o art. 94 da Constituição Federal, ser promovido pelo critério de merecimento na carreira da magistratura ou ser indicado para integrar Tribunal Superior durante o período do mandato e até dois anos após o seu término.

Os Conselheiros estarão sujeitos a perder os seus mandatos nas quatro seguintes hipóteses: condenação, pelo Senado Federal, em crime de responsabilidade; sentença judicial transitada em julgado; declaração, pelo Plenário, de perda do mandato por invalidez. Alteração da condição funcional e institucional de magistrado em atividade, membro do Ministério Público, advogado ou cidadão de notável saber jurídico pelo qual foi originariamente indicado (neste caso deverá ser sucedido por novo representante a ser indicado pelo respectivo órgão legitimado, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal).

Em sintonia com a sua índole democrática, prevalece o pluralismo de representações e de indicações, tal como pontifica Sampaio.<sup>578</sup>

A Presidência do CNJ cabe ao Ministro Presidente do STF (CF, art. 103-B, § 1º) e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. O presidente, além de representar o Conselho externamente, é o responsável pela sua administração e direção. Incumbe-lhe velar pelo respeito às prerrogativas do CNJ, convocar e presidir as sessões plenárias, dirigindo os trabalhos, decidir questões de ordem, ou submetê-las ao Plenário, quando entender necessário instituir grupos de trabalho, visando à realização de estudos e diagnósticos bem como à execução de projetos de interesse específico do CNJ, instituir comitês de apoio, compostos por servidores, para a elaboração de estudos e pareceres técnicos sobre matéria de interesse do CNJ afora inúmeras outras funções previstas no Regimento.<sup>579</sup>

A Corregedoria-Geral do CNJ é exercida pelo Ministro do STJ a quem compete, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e Tribunais e aos serviços judiciários auxiliares,

---

<sup>578</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 265.

<sup>579</sup> Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ), art. 5º e 6º.

serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, conforme preconiza o art. 103-B, § 5º, da Constituição Federal. Cabe-lhe, ainda, afora outras atribuições, exercer funções executivas do Conselho, de sindicância, inspeção e de correição geral; requisitar das autoridades fiscais, monetárias e de outras autoridades competentes informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos submetidos à sua apreciação, dando conhecimento ao Plenário; 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, bem como dos demais órgãos correicionais, sobre matéria da sua competência; propor ao Plenário do CNJ a expedição de recomendações e a edição de atos regulamentares que assegurem a autonomia, a transparência e a eficiência do Poder Judiciário e o cumprimento do Estatuto da Magistratura, promover, constituir e manter bancos de dados, integrados a banco de dados central do CNJ, atualizados sobre os serviços judiciais e extrajudiciais, inclusive com o acompanhamento da respectiva produtividade e geração de relatórios visando ao diagnóstico e à adoção de providências para a efetividade fiscalizatória e correicional, disponibilizando seus resultados aos órgãos judiciais ou administrativos a quem couber o seu conhecimento.<sup>580</sup>

Além dos Conselheiros, da Presidência e da Corregedoria Nacional de Justiça, o CNJ é integrado pelo Plenário, pelas Comissões, pela Secretaria-Geral, pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) e pela Ouvidoria.<sup>581</sup>

As Comissões são grupos permanentes ou temporárias criados pelo Plenário, compostas por, no mínimo, três Conselheiros, a fim de realizar estudos e desenvolver atividades específicas em relação a determinados temas interligados com as atribuições do Conselho. Dentre outras coisas, cabem às Comissões, discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação que lhes forem distribuídas; realizar audiências públicas com órgãos públicos, entidades da sociedade civil ou especialistas; receber requerimentos e sugestões de qualquer pessoa sobre tema em estudo ou debate em seu âmbito de atuação; estudar qualquer assunto

---

<sup>580</sup> Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ), art. 7º e 8º.

<sup>581</sup> Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ), art. 2º.

compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo propor, no âmbito das atribuições para as quais foram criadas, a realização de conferência, exposições, palestras ou seminários. Nas Comissões, segundo norma regimental, buscar-se-á a participação proporcional, preservando, sempre que possível, a representação das diversas categorias funcionais, sendo que em cada uma delas haverá pelo menos um Conselheiro não integrante da Magistratura. Tratando-se de Comissões permanentes os seus Conselheiros integrantes serão eleitos pelo Plenário.<sup>582</sup>

A Secretaria-Geral é o organismo que tem a atribuição de assegurar a assessoria e o apoio técnico e administrativo necessários à preparação e à execução de sua gestão administrativa, das atividades do Plenário, da Presidência do CNJ, da Corregedoria Nacional de Justiça, dos Conselheiros e das Comissões, nos termos previstos neste Regimento e em regulamento específico editado pelo Plenário. É dirigida pelo Secretário-Geral, designado pelo Presidente do CNJ entre os magistrados por ele requisitados.

O Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) é o órgão de assessoramento técnico do CNJ que cumpre a função de subsidiar a Presidência na elaboração do relatório anual do CNJ, na forma do disposto no inciso VII do § 4º do art. 103-B da Constituição Federal; desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira; realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário; elaborar relatórios conclusivos e opinar sobre matéria que lhe seja submetida pelo Plenário, pelo Presidente, pelo Corregedor Nacional de Justiça, por Conselheiro ou pelas Comissões; fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias; disseminar informações e conhecimentos por meio de publicações, seminários e outros veículos.

O Departamento de Pesquisas Judiciárias é dirigido por um Diretor Executivo, um Diretor de Projetos e um Diretor Técnico, sob a coordenação do primeiro, e disporá, em sua estrutura, de um Conselho Consultivo composto de nove membros não-remunerados, todos indicados pela Presidência e aprovados pelo Plenário do CNJ, devendo obrigatoriamente a escolha recair sobre professores de ensino superior e magistrados, em atividade ou aposentados e com reconhecida

---

<sup>582</sup> Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ), arts. 27 a 31.

experiência nas atividades do Poder Judiciário. Ao Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias incumbe, dentre outras coisas, opinar sobre estudos, relatórios, análises e pesquisas que o DPJ lhe submeter, opinar sobre as diretrizes metodológicas e os projetos de pesquisas desenvolvidos no DPJ; examinar e opinar sobre a celebração de convênios e acordos que envolvam as informações contidas nos bancos de dados do Poder Judiciário nacional e nos seus arquivos; propor estudos e projetos nas áreas temáticas relativas a Direito e Sociedade, Direito e Política, Direito e Economia, Reforma Legal e do Judiciário, bem como em outras áreas que atendam aos interesses do CNJ; fazer proposições a respeito das linhas de pesquisa desenvolvidas e suas diretrizes metodológicas; apoiar a Diretoria do DPJ em suas relações com as comunidades científicas nacional e internacional; dar parecer sobre qualquer quesito que a Diretoria do DPJ lhe submeter.<sup>583</sup>

O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) é órgão do CNJ de acompanhamento e fiscalização do sistema carcerário e de execução de medidas socioeducativas no âmbito do Poder Judiciário. Para tanto, apresenta as seguintes tarefas: monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça em relação à prisão provisória e definitiva, medida de segurança e de internação de adolescentes; planejar, organizar e coordenar, no âmbito de cada Tribunal, mutirões para reavaliação da prisão provisória e definitiva, da medida de segurança e da internação de adolescentes e para o aperfeiçoamento de rotinas carcerárias; acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas; fomentar a implementação de medidas protetivas e de projetos de capacitação profissional e reinserção social do interno e do egresso do sistema carcerário; propor ao Conselho Nacional de Justiça, em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas, a uniformização de procedimentos, bem como de estudos para aperfeiçoamento da legislação sobre a matéria; acompanhar e monitorar projetos relativos à abertura de novas vagas e ao cumprimento da legislação pertinente em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas; acompanhar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo

---

<sup>583</sup> Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ), arts. 36 a 40.

de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias; coordenar a instalação de unidades de assistência jurídica voluntária no âmbito do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas.<sup>584</sup>

Frise-se que a fim de viabilizar que tanto o DPJ como o DMF cumpra todos os seus objetivos institucionais o CNJ está regimentalmente autorizado a estabelecer vínculos de cooperação e intercâmbio com quaisquer órgãos e entidades públicas ou privadas e a nacionais, estrangeiras ou multinacionais, no campo de sua atuação; celebrar contratos com autoridades públicas nacionais ou estrangeiras e pessoas físicas e jurídicas especializadas nos assuntos que lhe sejam submetidos a exame.

A Ouvidoria é o órgão que tem por missão servir de canal de comunicação direta entre o cidadão e o Conselho Nacional de Justiça, com vistas a orientar, transmitir informações e colaborar no aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Conselho, bem como promover a articulação com as demais Ouvidorias judiciais para o eficaz atendimento das demandas acerca dos serviços prestados pelos órgãos do Poder Judiciário. É dirigida pelo Ouvidor do Conselho Nacional de Justiça, e é eleito dentre os demais Conselheiros, pela maioria do Plenário, juntamente com o seu substituto, para exercer um mandato de um ano, admitida a recondução. Compete à Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça: receber consultas, diligenciar junto aos setores administrativos competentes e prestar informações e esclarecimentos sobre atos, programas e projetos do Conselho Nacional de Justiça; receber informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do Conselho e encaminhar tais manifestações aos setores administrativos competentes, mantendo o interessado sempre informado sobre as providências adotadas; promover a interação com os órgãos que integram o Conselho e com os demais órgãos do Poder Judiciário visando o atendimento das demandas recebidas e aperfeiçoamento dos serviços prestados; sugerir aos demais órgãos do Conselho a adoção de medidas administrativas tendentes ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base nas informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios recebidos; promover a integração entre as Ouvidorias judiciais visando à implementação de um sistema nacional que viabilize a troca das informações necessárias ao atendimento das demandas sobre os serviços prestados pelos órgãos do Poder Judiciário; apresentar

---

<sup>584</sup> Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ), art. 40-A e 40-B.

e dar publicidade aos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e providências adotadas; encaminhar ao Plenário do Conselho Nacional de Justiça relatório trimestral das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria. A Ouvidoria possui uma estrutura permanente e conta com um coordenador que tem a missão, por sua vez, de organizar o atendimento aos usuários, acompanhar e orientar o atendimento das demandas recebidas, elaborar estatísticas e relatórios, sugerir providências e prestar auxílio ao Conselheiro Ouvidor no exercício de suas atribuições.<sup>585</sup>

O Plenário do CNJ é o seu órgão máximo. Constitui-se de todos os Conselheiros e conta, ainda, com a participação do Procurador-Geral da República e do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). As sessões do Plenário exigem o quórum mínimo de dez integrantes e classificam-se em ordinárias e extraordinárias. As sessões ordinárias são aquelas realizadas quinzenalmente, em dias úteis, mediante prévia comunicação aos Conselheiros do calendário de planejamento instituído ao início de cada semestre. As sessões extraordinárias são as convocadas pelo Presidente, fora do calendário semestral estabelecido, com pelo menos dois dias úteis de antecedência. Além da iniciativa do próprio Presidente, ela também pode se dar por requerimento por escrito, por um terço dos Conselheiros, com indicação expressa do tema objeto de análise e deliberação. Nessa hipótese, o Presidente a convocará em até quinze dias. As decisões do Plenário do CNJ, a exemplo do que ocorre nas comissões, são tomadas pelo voto da maioria simples dos conselheiros presentes, observado o quorum regimental, ressalvado os casos em que haja exigência de quorum qualificado. É assegurado, nos julgamentos, o direito à sustentação oral, tanto ao próprio interessado como ao seu advogado. De cada sessão plenária do CNJ será lavrada ata sucinta pelo Secretário-Geral.<sup>586</sup>

O Plenário do CNJ poderá, por maioria absoluta, editar o seguintes atos normativos:

- (a) recomendações: são atos normativos através dos quais o CNJ recomenda aos tribunais e magistrados a adoção de medidas para a fim de cumprir determinado objetivo.
- (b) resoluções: são os instrumentos regulatórios próprios de que se utiliza o CNJ no exercício dos seus atos e fatos de gestão.

---

<sup>585</sup> Vide: RICNJ, art. 41; Resolução 103/10.

<sup>586</sup> Vide: RICNJ, art. 3º e 4º.

- (c) enunciados administrativos: consistem em exposições resumidas acerca de temas já discutidos em plenário.
- (d) instruções normativas: são aqueles atos através dos quais o CNJ explicita os termos de uma resolução, tendo em vista o cumprimento da sua execução.<sup>587</sup>

A edição de ato normativo ou regulamento poderá ser proposta por Conselheiro ou resultar de decisão do Plenário quando apreciar qualquer matéria e, ainda, ser precedida de audiência pública ou consulta pública.<sup>588</sup>

De acordo com o art. 102, § 4º e 5º, do seu regimento interno, os efeitos do ato são definidos pelo Plenário e tocante às resoluções e enunciados administrativos, estes terão força vinculante tão logo sejam publicadas no diário da justiça eletrônico e no sítio eletrônico do CNJ.

O plenário do CNJ, poderá, ainda, de ofício, ou mediante provocação elaborar notas técnicas, as quais consistem na estudo específico e consolidado acerca dos seguintes temas: políticas públicas que afetem o desempenho do Poder Judiciário, anteprojetos de lei, projetos de lei, e quaisquer outros atos com força normativa que tramitam no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas ou em quaisquer outros entes da Administração Pública Direta ou Indireta, quando caracterizado o interesse do Poder Judiciário; normas ou situações específicas da Administração Pública quando caracterizado o interesse do Poder Judiciário; projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário para fins de encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal.<sup>589</sup>

### **4.3.3 Atribuições do Conselho Nacional de Justiça**

De acordo com o estatuído na Constituição Federal, cabe, primordialmente, ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, além de outras eventuais atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura. Como se observa, a sua função de controle exerce um papel central no seu

---

<sup>587</sup> Vide: RICNJ, art. 102.

<sup>588</sup> Conforme: RICNJ, art. 102, § 1º e 3º.

funcionamento. De acordo com Peleja, este traço característico do modelo nacional destoa da normal função de um Conselho que é a de garantir a independência do Judiciário.<sup>590</sup>

Adotando-se a classificação proposta por Sampaio pode-se desdobrar as atribuições do CNJ em seis grupos: políticas, administrativas, correicionais, disciplinares, informativas e propositiva ou opinativa.<sup>591</sup>

As suas atribuições políticas consistem, em sentido amplo, em zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, pelo que, pode expedir atos regulamentares na esfera de sua competência bem como recomendar providências.

As suas atribuições políticas, ainda segundo Sampaio podem ser subdivididas em atribuições de planejamento, de defesa da soberania judiciária, de regulamentação, mandamentais e de economia interna.<sup>592</sup>

A atribuição de planejamento é a que confere ao CNJ a condição de centro de gestão estratégica dos recursos administrativos, humanos, logísticos e financeiros do Poder Judiciário como um todo. Esta atividade compreende a definição e fixação, em sessão plenária de planejamento especialmente convocada para este fim, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário e ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça. Além disto, tal atribuição abrange também a etapa prévia de diagnóstico das deficiências relativas e globais do sistema judiciário, de seus pontos de estrangulamento, sobrecargas e os desperdícios de tempo e disponibilidades, através de estudos e pesquisas correspondentes.<sup>593</sup>

Não há previsão legal e regimental asseverando, especificamente, a obrigatoriedade de cumprimento do planejamento traçado pelo CNJ. Todavia, conforme ressalva Sampaio<sup>594</sup>, se editadas Recomendações neste sentido, tal qual

---

<sup>589</sup> Vide: RICNJ, art. 103.

<sup>590</sup> PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*, p. 122.

<sup>591</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 274.

<sup>592</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 274.

<sup>593</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem, ibidem*.

<sup>594</sup> Neste sentido: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 275.

autoriza a Constituição Federal, o desatendimento implicará em falta funcional-administrativa dos administradores, que tanto podem ser presidentes de tribunal até diretores do foro, por exemplo.<sup>595</sup>

As atribuições de defesa da soberania judiciária dizem respeito à defesa da independência plena do Judiciário, impedindo a sua cooptação por parte dos atores políticos e do poder econômico. Nesta esfera e com esta finalidade, deve o CNJ adotar todas as medidas necessárias para coibir quaisquer ameaças e violações, neste sentido, provenientes de outros poderes e, até, de eventuais setores da sociedade.<sup>596</sup>

A atribuição regulamentadora do CNJ está prevista no art. 103-B, §4º, nº I, da Constituição Federal. Contudo, não há lei, por hora, delimitando este seu poder regulamentar. A sua grande amplitude, contudo, vem sido reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A fonte e alcance do Poder Regulamentar do CNJ são extraídos diretamente do Texto Maior e limitados ao seu âmbito de competência,. Por esta razão não haveria invasão do espaço do legislador nem violação do princípio federativo. Por outro lado, o Conselho tem o dever de zelar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 103-B, §4º, nº II, e art. 37), o que, de maneira implícita, autoriza-o a utilizar todos os meios necessários, inclusive, normativos, para realizar a sua tarefa. Consequência disto é que o órgão administrativo pode também normativamente disciplinar de forma abstrata aquilo que também pode fazê-lo em situações equivalentes no caso concreto. Ou seja, pode ordenar ou proibir certos atos que estariam sujeitos ao seu poder de invalidação.<sup>597</sup> É o que ocorreu, por exemplo, na paradigmática Resolução 7/2005, onde concretizando imediatamente o princípio da moralidade, igualdade, impessoalidade e eficiência vedou a prática do nepotismo no Poder Judiciário de forma a restringir o emprego de parentes de magistrados em cargos de direção e assessoramento, ainda que a LOMAN não trouxesse nenhuma disposição a respeito.<sup>598</sup> Esta atuação do Conselho de concretizador dos princípios insculpidos no art. 37, da Constituição Federal se aplica

---

<sup>595</sup> Tal questão será retomada no estudo de caso constante do capítulo 5

<sup>596</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 276.

<sup>597</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 281.

<sup>598</sup> Questionada a juridicidade da referida Resolução em sede de cognição sumária, na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, o Supremo Tribunal Federal, em acórdão de lavra do Min. Carlos Ayres Britto, reconheceu na Resolução do Conselho Nacional de Justiça, a “força de diploma normativo primário” e a sua plena constitucionalidade.

ainda à fixação de critérios para aferição do merecimento, para fins de promoção de magistrados e de acesso aos tribunais, com previsão no art. 93, II, III, IV, e X, da Constituição (Resolução nº 6/2005), ao estabelecimento de teto remuneratório dos magistrados, considerando o art. 37, I, da Constituição, que o define em 90,25% dos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal e a Lei 11.143/2005, que define tais subsídios, enquanto não editas as leis estaduais mencionadas no art. 93, V, do Texto Magno (Resolução nº 14/2006). Apesar do entendimento do intérprete maior da Constituição referendando esta grande amplitude regulamentar do CNJ, concedendo este poder normativo primário que se opõe e prevalece até em relação a normas estaduais<sup>599</sup>, a doutrina, em sua maioria, posiciona-se de maneira totalmente contrária. Por constituir-se apenas em um tema periférico neste trabalho, deixa-se de aprofundá-lo. No último item deste capítulo, no entanto, será retomada, ainda que de maneira sucinta, uma investigação dos principais aspectos que alimentam este dissenso. De se registrar, porém, que a questão, apesar da sua extrema importância, tem sido alvo de poucos estudos e debates por parte da academia.

A atribuição mandamental do CNJ decorre do caráter cogente das suas “recomendações de providências”, vez que acompanhadas de sanções administrativas e penais no caso de descumprimento por parte dos integrantes do Judiciário. Aos que não o integram, apresenta a natureza de representação, vinculando-os a diligências e respostas.<sup>600</sup>

Finalmente, as suas atribuições políticas de economia interna referem-se àquelas relacionadas à sua própria administração, abrangendo, exemplificativamente, desde a elaboração de regimento interno até a sua proposta orçamentária.<sup>601</sup>

O segundo grupo de atribuições do CNJ são as de Controle Administrativo, através das quais, cumpre-lhe zelar pelo cumprimento, nos termos do art. 37 do Texto Maior, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tanto por parte do Poder Judiciário como dos e serviços notariais e registrais. Para tanto, cabe-lhe apreciar, de ofício ou mediante provocação, a

---

<sup>599</sup> Veja-se, por exemplo, o Procedimento de Controle Administrativo 2007.10.00.001564-8 em que o CNJ determinou a exclusão de artigos de Lei Estadual do Mato Grosso e recomendou que o Tribunal de Justiça encaminhasse projeto de lei a fim de retirar tais dispositivos do referido Diploma Estadual.

<sup>600</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 286.

legalidade dos respectivos atos administrativos praticados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União, conforme dicção do art. 103-B, §4º, nº I, da Constituição Federal.<sup>602</sup>

O rito do controle dos atos administrativos, diante da inexistência do Estatuto da Magistratura mencionado no Texto Magno, rege-se, por força do regimento, subsidiariamente pela Lei n. 9.784/99, e pelos seguintes princípios:

- (a) princípio da oficialidade: a sua instauração e instrução podem ser determinadas *ex officio*. Qualquer Conselheiro, o presidente do Conselho Federal da OAB, o Procurador-geral da República bem como qualquer interessado devidamente identificado podem provocá-lo. No caso de eventual desistência, nada obsta que o Conselho dê prosseguimento ao processo, entendendo haver interesse público para tal;
- (b) princípio do formalismo mitigado: os atos não dependem de forma determinada e nem se submetem a formas rígidas, salvo dúvidas fundadas ou por força de lei;
- (c) princípio da gratuidade: não há cobrança de despesas processuais da parte ou interessado, bem como os atos de instrução devem ser realizados de modo menos oneroso aos interessados (Lei n. 9.784/1999, art. 29, § 2º);
- (d) princípio da ampla defesa e do contraditório: assegura-se o contraditório, a defesa e a produção de provas obtidas por meios lícitos devem ser assegurados;
- (e) princípio da publicidade: o processo é público, salvo quando a preservação da segurança da sociedade, do Estado ou da intimidade exigirem o contrário;
- (f) princípio da participação social: de acordo com a Lei nº 9.784/1999 se dá através de consulta pública (art. 31), da audiência pública (art. 32) e da participação direta dos administrados ou através de organizações e associações legalmente reconhecidos (art. 33). As duas primeiras hipóteses são aplicáveis quando o a matéria do processo seja de interesse geral ou de grande relevância, mostrando-se pertinente colher

---

<sup>601</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 287.

<sup>602</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 287.

a manifestação de terceiros;

- (g) princípio da celeridade: o processo deve ser concluído o mais breve possível. Assim, via de regra, o relator deverá apresentar o seu relatório em Plenário para julgamento no prazo máximo de 30 dias;
- (h) princípio da fundamentação ou da motivação: a decisão proferida pelo Conselho deverá ser moviada (CF, art. 93, IX e X);
- (i) princípio de *pas de nullité sans grief*: só importará em nulidade eventual irregularidade em que resultar prejuízo efetivo ao controlado, investigado ou processado.<sup>603</sup>

O terceiro grupo de atribuições do CNJ é o de ouvidoria e engloba as atividades de recebimento e encaminhamento de reclamações, sugestões, críticas, consultas, pedido de informações em relação às atividades desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça.<sup>604</sup>

O quarto grupo de grupo de atribuições daquele órgão são aquelas correicionais e disciplinares e dizem respeito à investigação e apuração de reclamações e denúncias que tenham como objeto eventuais desvios funcionais de magistrados e agentes de serviços notariais e de registro. A atribuição disciplinar pode ser originária ou derivada. Originária em decorrência de instauração de sindicância, representação por excesso de prazo, reclamação ou de processo disciplinar oriundos de representação deduzida diretamente no Conselho. A atribuição derivada pode ser avocatória quando o Conselho requisite de um tribunal determinado processo para ele mesmo dar-lhe seguimento. A atribuição derivada também pode ser revisional, no sentido de que pode rever, *ex officio* ou por provocação, processos disciplinares de magistrados julgados há menos de um ano, contando-se a partir da publicação.<sup>605</sup>

A atribuição sancionatória está atrelada à sua atribuição disciplinar. Corresponde ao seu poder-dever de impor determinada penalidade ao magistrado que comprovadamente tiver cometido algum desvio funcional, conforme decisão proferida pela maioria absoluta dos membros do Conselho. Exemplificativamente, pode determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, sempre assegurada a ampla defesa.

---

<sup>603</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 291-296.

<sup>604</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 296.

<sup>605</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 296.

Não pode, todavia, decretar a perda do cargo, vez, que, pelo princípio da vitaliciedade, só pode ocorrer mediante sentença judicial transitada em julgado.<sup>606</sup>

A atribuição informativa e propositiva, diz respeito ao trabalho de condensação de informações relativas à estrutura e funcionamento do Poder Judiciário, ladeado pelas sugestões de providências visando o seu aperfeiçoamento, que podem consistir, por exemplo, na alocação prioritária de recursos orçamentários e até em modificações do sistema processual, ou edição de novas leis. O CNJ elabora um relatório semestral e outro anual. No primeiro, condensa dados estatísticos sobre o acervo de processos e a produção judicante por unidade da Federação. No segundo, retrata a situação do Poder Judiciário brasileiro e as atividades do Conselho. Dele deve constar a avaliação de desempenho de Juízos e Tribunais, com publicação de dados estatísticos sobre cada um dos ramos do sistema de justiça nas regiões, nos Estados e no Distrito Federal, em todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, movimentação e classificação processual, recursos humanos e tecnológicos. Tal relatório deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. Neste relatório, aliás, é que é exercido o papel propositivo do CNJ, vez que dele deverão constar as medidas e providências que julgar necessárias para o desenvolvimento do Poder Judiciário.

De acordo com o Regimento Interno do CNJ, as classes de processos passíveis de julgamento pelo Conselho Nacional de Justiça são os seguintes: inspeção, correição, sindicância, reclamação disciplinar, processo administrativo disciplinar, representação por excesso de prazo, avocação, revisão disciplinar, consulta, procedimento de controle administrativo, pedido de providências e reclamação para garantia das suas decisões.

A inspeção constitui-se em um processo tendente a apurar fatos relacionados ao conhecimento e à verificação do funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, havendo ou não evidências de irregularidades. São levados rotineiramente ou a qualquer tempo pela Corregedoria Nacional de Justiça, por iniciativa desta ou por proposição de qualquer Conselheiro ou a requerimento de autoridade pública, sem prejuízo da atuação disciplinar e correicional dos

---

<sup>606</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 302.

respectivos Tribunais.

O Corregedor Nacional de Justiça, ou aquele que for por ele designado, disporá de livre ingresso nos locais onde se processem as atividades inspecionadas, podendo, se entender conveniente, acessar documentos, livros, registros de computadores ou qualquer outro dado ou elemento de prova que repute relevante para os propósitos da inspeção. No exercício de sua função, o Corregedor Nacional de Justiça poderá ser acompanhado de Conselheiros, Juízes Auxiliares, peritos ou funcionários da Corregedoria Nacional de Justiça. Sempre que necessário, poderão ser designados servidores de outros órgãos do Poder Judiciário ou, mediante cooperação, dos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo para auxiliar nos trabalhos de inspeção. A inspeção será realizada independentemente de convocação ou comunicação. Sempre que as circunstâncias não recomendem o contrário, a realização da inspeção poderá contar com a realização de audiência pública, comunicada à autoridade responsável pelo órgão com antecedência mínima de vinte e quatro (24) horas. Concluída a diligência, o Corregedor Nacional de Justiça ou aquele por ele designado mandará lavrar auto circunstanciado, mencionando nele tudo quanto for útil aos objetivos daquela. O Corregedor Nacional de Justiça poderá desde logo adotar as medidas cabíveis de sua competência e proporá ao Plenário as demais que tenha por necessárias e adequadas aos objetivos da inspeção, à vista das necessidades ou deficiências nela evidenciadas. O Plenário do CNJ e o Corregedor Nacional de Justiça poderão, conforme o caso, encaminhar traslado do expediente de inspeção à Corregedoria do Tribunal ao qual esteja o órgão inspecionado vinculado para a adoção das providências a seu cargo com ou sem prazo, sem prejuízo de imediata comunicação ao Ministério Público acaso as irregularidades apuradas constituírem ilícito penal.

O Plenário do CNJ poderá, tendo em vista o conteúdo das atas de inspeção, em face do órgão inspecionado, regulamentar práticas administrativas, uniformizando procedimentos com vista à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços de administração da Justiça.

A correição é a modalidade processual que consiste em diligências realizadas no local dos supostos fatos determinados relacionados com deficiências graves dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, diretamente pelo Corregedor nacional de Justiça ou por Juiz Auxiliar por ele designado. Para tanto, disporá de livre ingresso e poderá,

se entender conveniente, requisitar e acessar documentos, livros, registros de computadores ou qualquer outro dado ou elemento de prova que repute relevante para os propósitos da correição. A correição será precedida de ato convocatório com indicação dos fatos a apurar e realizada na presença das autoridades responsáveis pelos órgãos correicionados, que terão direito a prestar esclarecimentos e fazer observações que repute de interesse para a elucidação dos fatos objeto de apuração. Em caso de extrema urgência ou em virtude de relevante motivação devidamente fundamentada, a correição poderá ser realizada sem a comunicação prévia e independente da ciência da autoridade judiciária responsável. Concluída a diligência, o Corregedor Nacional de Justiça ou aquele por eledesignado mandará lavrar auto circunstanciado, mencionando nele tudo quanto for útil aos objetivos daquela. O Corregedor Nacional de Justiça poderá desde logo adotar as medidas cabíveis de sua competência e proporá ao Plenário as demais que tenha por pertinentes e adequadas aos objetivos da correição, à vista das necessidades ou deficiências nela verificadas. Em qualquer momento em que apuradas, as irregularidades que constituam ilícito penal deverão ser imediatamente comunicadas ao Ministério Público. O Plenário do CNJ e o Corregedor Nacional de Justiça poderão encaminhar traslado do expediente de correição à corregedoria do Tribunal ao qual esteja o órgão correicionado vinculado, para a adoção das providências a seu cargo, com ou sem prazo. O Plenário do CNJ poderá, tendo em vista o conteúdo das atas de correição, regulamentar práticas administrativas, uniformizando procedimentos com vista à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços de administração da justiça. O Plenário, a Presidência ou o Corregedor Nacional de Justiça poderá, conforme as necessidades apuradas a qualquer tempo, determinar a realização de mutirão para atendimento de excesso ou congestionamento de feitos ou processos em qualquer vara ou juízo, diretamente, ou por Juízes Auxiliares, neste caso conferindo-lhes, por delegação especial, poderes correicionais gerais para o completo desempenho das diligências.

A sindicância é o procedimento investigativo sumário levado a efeito pela Corregedoria Nacional de Justiça, com prazo de conclusão de sessenta dias, prorrogável, destinado a apurar irregularidades atribuídas a magistrados ou servidores nos serviços judiciais e auxiliares, ou a quaisquer serventuários, nas serventias e nos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, cuja apreciação não se deva dar por inspeção ou correição.

O Corregedor Nacional de Justiça poderá delegar a Conselheiros e aos magistrados requisitados, em caráter permanente ou temporário, competência para a realização de sindicância. Sempre que necessário, poderão ser designados servidores de outros órgãos do Poder Judiciário ou, mediante cooperação, dos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, para auxiliar nos trabalhos de apuração da sindicância.

O Corregedor Nacional de Justiça ou o sindicante intimará o sindicado ou seu procurador para acompanhar a inquirição de testemunhas, podendo formular perguntas. O Corregedor Nacional de Justiça ou o sindicante por ele regularmente designado determinará a oitiva do investigado, que poderá apresentar defesa e requerer a produção de prova no prazo de 10 (dez) dias a contar da ciência da instauração da sindicância. Encerrada a investigação, o sindicante elaborará o relatório, cabendo ao Corregedor Nacional de Justiça, se convencido da existência de infração, propor ao Plenário do CNJ a instauração de processo disciplinar, o que será precedido da intimação para apresentar defesa prévia em 15 (quinze) dias, devendo constar da intimação a descrição do fato e a sua tipificação legal, bem como cópia do teor da acusação.

Não sendo apurado ato ou fato que justifique a aplicação de penalidade, assim demonstrado no relatório, a sindicância será arquivada por ato singular do Corregedor Nacional ou, a seu juízo, levada à apreciação do Plenário, em qualquer caso comunicando-se os interessados.

Se restar apurada a existência de fundados indícios de infração grave, o Plenário do CNJ poderá deliberar que o processo de sindicância em que o argüido tenha sido ouvido constitua parte instrutória do processo disciplinar. São aplicáveis à instrução das sindicâncias para a apuração de infrações cometidas por servidores do CNJ ou servidores do Poder Judiciário, no que couberem, as disposições relativas a processos disciplinares previstas na legislação federal ou estadual pertinente à hipótese.

No caso de sindicância para apuração de infração disciplinar imputada a titular de serviços notariais e de registro, será observado o procedimento previsto na respectiva legislação.

A reclamação disciplinar é um procedimento que ser proposta contra membros do Poder Judiciário e contra titulares de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro.

A reclamação deverá ser dirigida ao Corregedor Nacional de Justiça em requerimento assinado contendo a descrição do fato, a identificação do reclamado e as provas da infração. Quando não atendidos os requisitos ou o fato narrado não configurar infração disciplinar, a reclamação será arquivada. Não sendo caso de arquivamento ou indeferimento sumário, o reclamado será notificado para prestar informações em quinze (15) dias, podendo o Corregedor Nacional de Justiça requisitar informações à corregedoria local e ao Tribunal respectivo ou determinar diligência para apuração preliminar da verossimilhança da imputação. Nas reclamações oferecidas contra magistrados de primeiro grau, poderá o Corregedor Nacional de Justiça enviar cópia da petição e dos documentos à Corregedoria de Justiça respectiva, fixando prazo para apuração e comunicação das providências e conclusão adotadas. Prestadas as informações, o Corregedor Nacional de Justiça arquivará a reclamação se confirmado que o fato não constitui infração disciplinar. Configurada a evidência de possível infração disciplinar atribuída a magistrado, se as provas forem suficientes o Corregedor Nacional de Justiça proporá ao Plenário a instauração de processo administrativo disciplinar, caso contrário instaurará sindicância para investigação dos fatos. O procedimento da reclamação disciplinar contra magistrado obedecerá, subsidiariamente, no que couber, ao disposto no Estatuto da Magistratura. No caso de instauração desde logo de processo administrativo disciplinar, o Corregedor Nacional de Justiça, antes de submeter o feito à apreciação do Plenário, intimará o magistrado ou servidor para oferecer defesa prévia em 15 (quinze) dias, devendo constar da intimação a descrição do fato e a sua tipificação legal, bem como cópia do teor da acusação. Se da apuração da reclamação disciplinar resultar a verificação de possível falta ou infração atribuída a servidor, serventuário ou delegatário de serventia extrajudicial, o Corregedor Nacional de Justiça poderá determinar, conforme o caso, a instauração de sindicância ou o encaminhamento à Corregedoria local para as providências necessárias. Se dos fatos apurados ficar evidenciada a existência de elementos suficientes para a imediata instauração de processo administrativo disciplinar contra servidor, serventuário ou delegatário de serventias, o Corregedor Nacional de Justiça proporá ao Plenário essa medida ou encaminhará os dados à Corregedoria local para as providências cabíveis. O Corregedor Nacional de Justiça poderá delegar aos Conselheiros e aos magistrados requisitados, em caráter permanente ou temporário, competência para a apuração de irregularidades objeto de reclamações.

O processo administrativo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidades de magistrados e de titulares de serviços notariais e de registro por infração disciplinar praticada no exercício de suas atribuições. Determinada pelo Plenário do CNJ a instauração do processo administrativo disciplinar, o feito será distribuído a um Relator a quem competirá ordenar e dirigir a instrução respectiva. É impedido de atuar nos processos administrativos disciplinares o Conselheiro que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria em discussão; II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro, parentes e afins até o terceiro grau; III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou o respectivo cônjuge ou companheiro.

O processo administrativo disciplinar instaurado contra magistrado obedecerá ao procedimento ditado no Estatuto da Magistratura, inclusive no que concerne à aplicação pelo CNJ das penas disciplinares respectivas, sujeitando-se subsidiariamente, no que não for incompatível à Resolução do CNJ, à Lei nº 8.112, de 1990, e à Lei nº 9.784, de 1999. Acolhida a instauração do processo disciplinar, ou no curso dele, o Plenário do CNJ poderá, motivadamente e por maioria absoluta de seus membros, afastar o magistrado ou servidor das suas funções. O processo administrativo disciplinar instaurado contra titular de serviços notariais e de registro obedecerá ao procedimento estabelecido na respectiva legislação funcional. Finda a instrução, o Ministério Público e o magistrado ou seu procurador, terão, sucessivamente, vista dos autos por 10 (dez) dias para razões.

No mesmo prazo poderá manifestar-se o Procurador Geral da República ou o órgão do Ministério Público por este designado.

A representação por excesso de prazo contra magistrado, por excesso injustificado de prazo, para a prática de ato de sua competência jurisdicional ou administrativa, trata-se de procedimento específico que poderá ser instaurado por iniciativa de qualquer pessoa com interesse legítimo, pelo Ministério Público, pelos Presidentes de Tribunais ou, de ofício, pelos Conselheiros. A representação será instruída com os documentos necessários à sua demonstração e será dirigida ao Corregedor Nacional de Justiça. Não sendo o caso de indeferimento sumário da representação, o Corregedor Nacional de Justiça enviará, mediante ofício, a segunda via acompanhada de cópia da documentação ao representado, a fim de que este, no prazo de quinze (15) dias, apresente a sua defesa, com indicação,

desde logo.

A representação será instruída com os documentos necessários à sua demonstração e será dirigida ao Corregedor Nacional de Justiça.

Não sendo o caso de indeferimento sumário da representação, o Corregedor Nacional de Justiça enviará, mediante ofício, a segunda via acompanhada de cópia da documentação ao representado, a fim de que este, no prazo de quinze (15) dias, apresente a sua defesa, com indicação, desde logo, das provas que pretende produzir. Decorrido o prazo de defesa, o Corregedor Nacional de Justiça proporá ao Plenário, conforme o caso, o arquivamento da representação ou a instauração de processo disciplinar. Tais disposições são aplicáveis, no que couber, ao pedido de representação por excesso de prazo apresentado contra servidor do Poder Judiciário ou de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro. Independentemente da configuração de infração disciplinar, se verificada pela prova dos autos a existência de grave atraso ou de grande acúmulo de processos, o Corregedor Nacional de Justiça submeterá o caso ao Plenário, com proposta de adoção de providência. Verificada a generalizada ocorrência de atraso ou acúmulo de processos envolvendo dois ou mais magistrados, de primeiro ou segundo grau, do mesmo órgão judiciário, a Corregedoria Nacional de Justiça poderá instaurar procedimento especial para apuração concertada.

A avocação de processo de natureza disciplinar em curso contra membros do Poder Judiciário ou de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro dar-se-á, a qualquer tempo, mediante representação fundamentada de membro do CNJ, do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Federal da OAB ou de entidade nacional da magistratura. Cuidando-se de matéria de competência da Corregedoria Nacional de Justiça, caberá ao Corregedor Nacional de Justiça deliberar; sendo caso de competência do Plenário do CNJ, será distribuído o feito, cabendo ao Relator decidir sobre a relevância da matéria, podendo, em qualquer caso, determinar-se o arquivamento liminar, se manifestamente infundado o pedido. O Corregedor Nacional de Justiça, acolhendo o pedido, e ouvido o órgão disciplinar local, com prazo de 15 dias, adotará as providências pertinentes no âmbito da competência da Corregedoria Nacional de Justiça, conhecendo e deliberando definitivamente a respeito, com ciência aos interessados. Nos demais casos, o Relator mandará ouvir, em quinze (15) dias, o magistrado ou o servidor e o órgão disciplinar originariamente

competente para a decisão. Findo o prazo, com ou sem as informações, o Relator pedirá a inclusão do processo em pauta, para deliberação pelo Plenário. Decidindo o Plenário pela avocação do processo disciplinar, a decisão será imediatamente comunicada ao Tribunal respectivo, para o envio dos autos no prazo máximo de quinze (15) dias. Recebidos os autos avocados, estes serão novamente autuados como processo disciplinar, com distribuição por prevenção ao Relator ou encaminhados ao Corregedor Nacional, nos casos de sua competência. Ao Corregedor Nacional ou ao Relator caberá ordenar e dirigir o processo disciplinar avocado, podendo aproveitar os atos já praticados regularmente na origem. Se em procedimento em curso no CNJ tornar-se necessário avocar procedimento disciplinar correlato, o Corregedor Nacional de Justiça ou o Relator, depois de ouvir o órgão respectivo, proporá, incidentalmente, ao Plenário a avocação do feito.

A revisão disciplinar é o procedimento por meio do qual poderão ser reexaminados, de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, os processos disciplinares de juízes e membros de Tribunais julgados há menos de um ano do pedido de revisão. A revisão dos processos disciplinares será admitida: I - quando a decisão for contrária a texto expresso da lei, à evidência dos autos ou a ato normativo do CNJ; II - quando a decisão se fundar em depoimentos, exames ou documentos comprovadamente falsos; III - quando, após a decisão, surgirem fatos novos ou novas provas ou circunstâncias que determinem ou autorizem modificação da decisão proferida pelo órgão de origem.

O pedido de revisão de processo disciplinar será apresentado em petição escrita, devidamente fundamentada e com toda a documentação pertinente.

O Relator poderá indeferir, de plano, o pedido que se mostre intempestivo, manifestamente sem fundamento ou improcedente. O pedido será instruído com a certidão do julgamento do processo disciplinar e com as peças necessárias à comprovação dos fatos alegados. O Relator poderá determinar que se apensem os autos originais ou cópias autenticadas de todas as peças do processo, requisitando-se ao Tribunal competente as providências necessárias, no prazo de quinze (15) dias. A instauração de ofício da Revisão de Processo Disciplinar poderá ser determinada pela maioria absoluta do Plenário do CNJ, mediante proposição de qualquer um dos Conselheiros, do Procurador-Geral da República ou do Presidente do Conselho Federal da OAB. A instrução do Processo de Revisão Disciplinar observará os princípios do contraditório e da ampla defesa. Finda a instrução, o

Procurador-Geral da República e o magistrado acusado ou seu defensor terão vista dos autos por dez dias, para razões. Julgado procedente o pedido de revisão, o Plenário do CNJ poderá determinar a instauração de processo administrativo disciplinar, alterar a classificação da infração, absolver ou condenar o juiz ou membro de Tribunal, modificar a pena ou anular o processo.

A consulta é procedimento através do qual se requer ao Plenário o esclarecimento de dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência de interesse e repercussão gerais. A consulta deve conter indicação precisa do seu objeto, ser formulada articuladamente e estar instruída com a documentação pertinente, quando for o caso. A resposta à consulta, quando proferida pela maioria absoluta do Plenário, tem caráter normativo geral. A consulta poderá ser apreciada pelo Relator monocraticamente, quando a matéria já estiver expressamente regulamentada em Resolução ou Enunciado Administrativo, ou já tiver sido objeto de pronunciamento definitivo do Plenário ou do Supremo Tribunal Federal.

O Procedimento de controle administrativo (PCA) é aquele por meio do qual o Plenário do CNJ, de ofício ou mediante provocação, examina os atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário sempre que restarem contrariados os princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição, especialmente os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados. Não será admitido o controle de atos administrativos praticados há mais de cinco (5) anos, salvo quando houver afronta direta à Constituição. O pedido, que deverá ser formulado por escrito com a qualificação do requerente e a indicação clara e precisa do ato impugnado, será atuado e distribuído a um Relator. A instauração de ofício do procedimento de controle administrativo poderá ser determinada pelo Plenário, mediante proposição de Conselheiro, do Procurador-Geral da República ou do Presidente do Conselho Federal da OAB. O Relator determinará a notificação da autoridade que praticou o ato impugnado e dos eventuais interessados em seus efeitos, no prazo de quinze (15) dias. O Relator poderá determinar as formas e os meios de notificação pessoal dos eventuais interessados. A notificação será feita por edital quando dirigida a eventuais interessados não identificados, desconhecidos ou com domicílio não informado nos autos. Não ilidido o fundamento do pedido, o Plenário determinará: I -

a sustação da execução do ato impugnado; II - a desconstituição ou a revisão do respectivo ato administrativo; III - o afastamento da autoridade competente pela prática do ato impugnado. O Plenário poderá fixar prazos para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei ou dos atos do CNJ. Em se tratando de matéria sujeita à competência administrativa concorrente, o Plenário, por conveniência ou oportunidade, poderá determinar que o procedimento seja iniciado ou tenha prosseguimento perante a autoridade administrativa de menor grau hierárquico para decidir fixando prazo para a sua conclusão. Aplicam-se a este procedimento, no que couber, as regras previstas na legislação de processo administrativo.

O Pedido de providências (PP) é o procedimento através do qual são veiculadas propostas e sugestões tendentes à melhoria da eficiência e eficácia do Poder Judiciário. Inclui-se nessa classe, igualmente, todo e qualquer expediente que não tenha classificação específica nem seja acessório ou incidente. Em caso de risco de prejuízo iminente ou de grave repercussão, o Plenário do CNJ, o Presidente, o Corregedor Nacional ou o Relator poderão, no âmbito de sua competência e motivadamente, adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação da autoridade, observados os limites legais. Quando a medida cautelar for deferida pelo Relator, será submetida a referendo do Plenário na primeira sessão ordinária seguinte. O expediente será atuado e distribuído a um Relator, que poderá determinar realização de diligências, audiências públicas, consultas públicas e solicitar esclarecimentos indispensáveis à análise do requerimento. Atendidos os requisitos mínimos, e sendo o caso, o Relator solicitará a sua inclusão na pauta de julgamento. A execução do pedido de providências acolhido pelo Plenário será realizada por determinação do Presidente do CNJ e pelo Corregedor Nacional de Justiça nos casos de sua competência.

A reclamação para garantia das decisões ou atos normativos poderá ser instaurada de ofício ou mediante provocação, sendo submetida ao Presidente do CNJ. O requerimento deverá ser instruído com cópia da decisão atacada e referência expressa ao ato ou decisão do Plenário cuja autoridade se deva preservar, sob pena de indeferimento liminar.

#### 4.4 O PODER NORMATIVO PRIMÁRIO DO CNJ

A atribuição regulamentadora do Conselho Nacional de Justiça está prevista no artigo 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, sendo considerado, este dispositivo, o cerne de uma discussão acerca dos limites do poder regulamentar do CNJ, o que implica necessariamente discutir a natureza jurídica de suas resoluções, isto é, o questionamento acerca do poder de emitir resoluções com força de lei. Apresenta ele o seguinte teor:

Art. 103-B.

[...]

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

A leitura do texto constitucional não dá azo à tese de que o constituinte derivado tenha “delegado” ao referido Conselho o poder de romper com o princípio da reserva da lei.<sup>607</sup> Como se observa pelo disposto acima, o Conselho Nacional de Justiça possui poderes meramente regulamentares de lei (tal como o faz o art. 84, IV, da CF), ou seja, “poderes para regulamentar a Lei Orgânica Nacional da Magistratura (LOMAN), quando esta tiver sua adequação à nova realidade constitucional efetivada.”<sup>608</sup>

Não promove, portanto, o preceptivo em questão, delegação legislativa ao CNJ, e nem poderia fazê-lo, uma vez que essa hipotética destinação de competência atentaria contra o critério constitucional originário da separação de poderes, arrolado como cláusula pétrea pelo art. 60, § 4º, III, da CF, o que findaria por eivar a Emenda Constitucional n. 45, ao menos neste ponto, de inconstitucionalidade.<sup>609</sup>

Segundo Almeida<sup>610</sup>, o Estado de Direito encerra uma obrigatoriedade

<sup>607</sup> STRECK, Lenio Luiz. SARLET, Ingo Wolfgang. CLÈVE, Clemerson Merlin. *Os Limites Constitucionais das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*. Revista da ESMESC / Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina – v. 12. n. 18. Florianópolis: ESMESC, 2005. p.21.

<sup>608</sup> ALMEIDA, Renato Franco de. Artigos doutrinários - *Poderes do CNJ e do CNMP – análise dos poderes regulamentares conferidos aos Conselhos da Justiça e do Ministério Público*. Disponível em: [http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus\\_10.pdf](http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus_10.pdf).

<sup>609</sup> TAVARES, André Ramos. O Conselho Nacional de Justiça e os limites de sua função regulamentadora. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC. Ano 3, n. 9, jan/mar 2009, Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 13-26.

<sup>610</sup> ALMEIDA, Renato Franco de. Artigos doutrinários - *Poderes do CNJ e do CNMP – análise dos poderes regulamentares conferidos aos Conselhos da Justiça e do Ministério Público*. Disponível

segundo a qual os órgãos públicos somente poderão agir dentro nas normas previamente estabelecidas, e, por óbvio, pelo Poder competente, sob pena de malferimento ao seu pressuposto básico: a divisão de poderes.

Para ele, o Conselho Nacional de Justiça tem poder de mera regulamentação de lei formal, não podendo, por isso, expedir atos normativos cujo conteúdo não esteja previsto em lei, uma vez que a ele falece legitimidade democrática e competência constitucional para a expedição de ato administrativo autônomo, com força de lei. No Direito brasileiro, a CF/88 limitou consideravelmente a poder regulamentar, não deixando espaço para os regulamentos autônomos. No entanto, as resoluções expedidas pelo CNJ se traduzem como “regulamentos autônomos”, instrumento estes, de poder conferido, em regra, nem mesmo aos Chefes do Poderes Executivos. Certo, portanto, asseverar que o CNJ não tem função legislativa autônoma, bem como legitimidade democrática, para diretamente concretizar as cláusulas constitucionais, uma vez que não há previsão constitucional para tanto.

Entende ainda, que o CNJ edita atos normativos com características de generalidade e impessoalidade sob o tegumento de resoluções, estando ausente a lei formal a ser regulamentada, malferem o princípio da legalidade da Administração Pública na vertente de reserva de lei. Tais condutas se aperfeiçoam, na atual ambiência constitucional, na medida em que expede resoluções, cujos objetivos não são a fiel execução de lei formal, porquanto inexistente ou de conteúdo determinativo diverso. De forma autônoma, tais atos ocupam o espaço reservado às leis, no seu escopo de confirmação das cláusulas constitucionais.

Para Streck, Sarlet e Clevè<sup>611</sup>, o que distingue o conceito de lei do de outros atos é a sua estrutura e a sua função. Leis têm caráter geral, porque regulam situações em abstrato; atos regulamentares (resoluções, decretos, etc) destinam-se a concreções e individualizações. Uma resolução não pode estar na mesma hierarquia de uma lei, pela simples razão de que a lei emana do poder legislativo, essência da democracia representativa, enquanto os atos regulamentares ficam restritos à matérias com menor amplitude normativa.

---

em: [http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus\\_10.pdf](http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus_10.pdf).

<sup>611</sup> STRECK, Lenio Luiz. SARLET, Ingo Wolfgang. CLÈVE, Clemerson Merlin. *Os Limites Constitucionais das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*. Revista da ESMESC / Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina – v. 12. n. 18. Florianópolis: ESMESC, 2005. p.21.

Para Oswaldo Antônio Bandeira de Mello<sup>612</sup>, a distinção entre lei e o ordenamento “está em que a lei inova originalmente na ordem jurídica, enquanto o regulamento não a altera [...]. É fonte primária do Direito, ao passo que o regulamento é fonte secundária, inferior”.

Pontes de Miranda<sup>613</sup>, sob a égide da Constituição de 1946, afirmava que “regulamentar é edictar regras que se limitem a adaptar a atividade humana ao texto, e não o texto à atividade humana. [...] Regulamentar é mais difícil do que fazer a própria lei; exige pleno conhecimento do alcance das regras jurídicas legais (o de que nem sempre têm noção clara os legisladores) e do ramo do direito em que a lei mergulha”.

Di Pietro afirma que o poder regulamentar é “uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo. Pode ser definido como o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução”.<sup>614</sup>

Os atos normativos dividem-se em originários e derivados. Os primeiros são os emanados de um órgão estatal em virtude da competência própria, outorgada imediatamente pela CF, como por exemplo, as leis elaboradas pelo Poder Legislativo. Já os segundo, os derivados, têm por escopo apenas explicar o conteúdo de uma norma já existente. É o caso do poder regulamentar, chamado por Di Pietro de poder normativo. O que difere os atos legislativos dos regulamentos é a originariedade com a qual regulam situações novas.<sup>615</sup>

Streck, Sarlet e Clève<sup>616</sup> prelecionam que o fato de a Emenda Constitucional estabelecer que o Conselho possa editar atos regulamentares não pode significar que estes tenham carta branca para tais regulações. O conselho enfrenta duas limitações: uma, *stricto sensu*, pela qual não pode expedir regulamentos com caráter geral e abstrato, em face da reserva de lei; outra, *lato sensu*, que diz respeito a

---

<sup>612</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *apud* PELEJA JUNIOR, Antônio Veloso. Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira. Curitiba: Juruá, 2009. p.127.

<sup>613</sup> MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 2. ed. rev. aum. São Paulo: Max Limonad, 1953. v.2. p.411.

<sup>614</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Jurídico Atlas S.A, 2007. p.78.

<sup>615</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *apud* PELEJA JUNIOR, Antônio Veloso. Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira. Curitiba: Juruá, 2009. p.127.

<sup>616</sup> STRECK, Lenio Luiz. SARLET, Ingo Wolfgang. CLÈVE, Clemerson Merlin. *Os Limites Constitucionais das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional o Ministério Público (CNMP)*. Revista da ESMESC / Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina – v. 12. n. 18. Florianópolis: ESMESC, 2005. p.23.

impossibilidade de ingerência (salvo nos limites da reserva legal e dos demais limites incidentes) nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Conforme Sampaio<sup>617</sup>, citando o Mestre Pontes de Miranda, o regulamento não se limita a repetir o texto da lei, tem por função precípua minudenciar a disciplina normativa que torne a lei mais exeqüível e operativa, integrando-a com um residual poder de colmatação de suas lacunas de natureza técnica, ainda que a dúvida séria deixada pelo legislador não possa vir a ser por ele resolvida.

Sampaio entende que o poder regulamentar importa a disciplina interna de funcionamento (art. 5º, §2º, EC n. 45/2004) e o detalhe executivo do Estatuto da Magistratura, sem, todavia inovar a ordem jurídica. (p.277) Não pode, por conseguinte, permitir o que a lei proíbe ou ordenar o que a lei não obriga; nem alterar, restringir ou ampliar direitos, deveres, ações ou exceções. (p.277)

Para Streck, Sarlet e Clève<sup>618</sup>, no Estado Democrático de Direito, é inconcebível permitir-se a um órgão administrativo expedir atos (resoluções, decretos, portarias, etc) com força de lei, cujos reflexos possam avançar sobre direitos fundamentais, circunstâncias que faz com que tais atos sejam ao mesmo tempo legislativos e executivos, isto é, como bem lembra Canotilho, a um só tempo “leis e execuções de leis”.

Segundo eles as resoluções que podem ser expedidas pelo aludido Conselho não podem criar direitos e obrigações e tampouco imiscuir-se (especialmente no que tange à restrições) na esfera dos direitos e garantias individuais e coletivas. O poder “regulamentador do Conselho esbarra, assim na impossibilidade de inovar. As garantias, os deveres e as vedações dos membros do Poder Judiciário estão devidamente explicitados no texto constitucional e nas respectivas leis orgânicas. Qualquer resolução que signifique inovação será, pois, inconstitucional. E não se diga que o poder de regulamentar (transformado em “poder de legislar”) advém da própria EC 45. Fosse correto este argumentos, bastaria elaborar uma emenda constitucional para “delegar” a qualquer órgão (e não somente ao CNJ e CNMP) o poder de “legislar” por regulamentos. E com isto restariam fragilizados inúmeros princípios que conformam o Estado Democrático de

---

<sup>617</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 277.

<sup>618</sup> STRECK, Lenio Luiz. SARLET, Ingo Wolfgang. CLÈVE, Clemerson Merlin. *Os Limites Constitucionais das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional o Ministério Público (CNMP)*. Revista da ESMESC / Escola Superior da Magistratura do Estado de

Direito.

As resoluções inovam na ordem jurídica, porquanto estabelecem normas sobre matérias não disciplinadas previamente em lei. O CNJ usurpa função constitucional conferida ao Poder Legislativo, na medida em que expedem resoluções autônomas para definir condutas não previstas em lei formal. Isso porquanto tal conformação direta das cláusulas constitucionais, ausente autorização expressa do Texto Maior criando a exceção, é de exclusiva competência do setor legislativo do Governo, o qual possui legitimidade democrática para avaliar as nuances do interesse público quando da concretização das imposições constitucionais<sup>619</sup>.

Na competência regulamentar prevista no inciso I, § 4º, do artigo 103-B e mais na sua combinação com o 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, entende-se que terá o Conselho que cuidar da observância dos incisos e parágrafos daquele artigo (art. 103-B da CF) mais os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF). Ainda assim, para Sampaio<sup>620</sup>, os princípios enumerados no art. 37 mais a instrumentalidade não autorizam a normatividade primária em geral.

Houve em parte da doutrina e pelo CNJ, a conclusão de que a primeira parte desse dispositivo estaria a autorizar o exercício de função tipicamente legislativa. Contudo, em nenhum momento o artigo aludido prevê tal capacidade legislativo-normativa. Conclusão oposta, de acordo com Tavares, somente poderá ser decorrente de uma leitura tolhida ou distorcida e, portanto, constitucionalmente não admissível.<sup>621</sup>

Narra Sampaio<sup>622</sup>, que a constitucionalidade *lato sensu* do CNJ já foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal e suas jurisprudências têm dado interpretação mais ampliada a mencionado poder. Toma-se a expressão “no âmbito de sua competência” em escala que alcança a disciplina direta da própria

---

Santa Catarina – v. 12. n. 18. Florianópolis: ESMESC, 2005. p.22/26.

<sup>619</sup> ALMEIDA, Renato Franco de. Artigos doutrinários - *Poderes do CNJ e do CNMP – análise dos poderes regulamentares conferidos aos Conselhos da Justiça e do Ministério Público*.

Disponível em: [http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus\\_10.pdf](http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus_10.pdf).

<sup>620</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 279/283.

<sup>621</sup> TAVARES, André Ramos. *O Conselho Nacional de Justiça e os limites de sua função regulamentadora*. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC. Ano 3, n. 9, jan/mar 2009, Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 13-26.

<sup>622</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 279/283.

Constituição, especialmente em questões disciplinares e de se esperar extensível, por idêntica razão, em todas as matérias que a ele dizem respeito: políticas, administrativas, ouvidorias, correicionais, sancionatórias, informativas e optativas. Por isso mesmo, não haveria invasão no âmbito de atuação do legislador, nem violação do princípio federativo (ADCMC n. 12-DF). É claro que, em qualquer caso, a vinculação de seus regulamentos não vai ser além do Judiciário. Ou menos, pois, não atinge o Supremo Tribunal Federal.

Assim pode impor restrições a empregos de parentes de magistrados em cargos de direção e assessoramento, ainda que o LOMAN a respeito não disponha. Quando o art.104-B, II, da CF a ele atribui o dever-poder de zelar pela observância do art. 37, está a autorizar que concretize imediatamente o princípio da moralidade e da impessoalidade (Resolução n.7/2205). Isso também se diz em relação à disciplina para aferição de merecimento, de promoção de magistrado e de acesso aos tribunais de segundo grau, prevista pelo art. 93, II, III, IV, IX e X da CF (Resolução n.6/2005), à fixação imediata do teto remuneratório dos magistrados e servidores dos Tribunais de Justiça a considerar o art. 37, XI, da CF, o que define em 90,25% dos subsídios dos ministros do STF e a publicação da Lei n. 11.143/2005, que estipula tais subsídios, enquanto não forem editadas as leis estaduais mencionadas no artigo constitucional 93, V (Resolução n. 14/2006).

O STF ao analisar a constitucionalidade da resolução nº 07 do CNJ entendeu que aquele Conselho poderia emitir atos normativos com força normativa primária, essa discussão mereceu por parte do Ministro Marco Aurélio forte resistência ao afirmar:

não posso reconhecer o poder normativo do conselho porque a EC 45 (Reforma do Judiciário, que criou o CNJ) não prevê esse poder. Sendo assim, o conselho não pode editar resoluções com força de lei. Senão, daqui a pouco, não vamos mais precisar do Congresso. Já basta o Executivo com as medidas provisórias. O Supremo é a última trincheira do cidadão que busca preservação dos princípios. Ao CNJ compete apenas administrar, assim, como ao CNMP. Ao legislativo compete legislar, aos conselhos compete administrar e conduzir a administração do MP e do Judiciário.

Para Sampaio<sup>623</sup>, o CNJ é portador de legitimidade para baixar regulamento não apenas *intra legem*, mas também *intra constitutiones e extra leges*, não,

---

<sup>623</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 278/281.

evidentemente, contra legem. Entende que o CNJ pode ditar as normas que sejam necessárias para organizar-se como órgão constitucional e que o permitam desempenhar suas atribuições. E que se a constituição determina ao órgão constitucional o cumprimento de certos fins, implicitamente estão autorizados os meios necessários para realizá-los. No entanto, não pode o CNJ buscar razões adicionais que extrapole a sua condição de órgão administrativo.

Na lição do jurista André Ramos Tavares<sup>624</sup>, se a lei não existe neste sentido, não cumpre ao CNJ suprir a sua lacuna sob a argumentação inidônea de estar a cumprir apenas e exclusivamente a primeira parte do dispositivo acima transcrito. O CNJ há de fiscalizar o cumprimento e a observância da lei, em sentido lato, lei esta, via de regra, emanada do órgão legislativo típico, o *Parlamento*, e não a observância, pelos membros do Judiciário, daquilo que ele, CNJ, crê ser o devido, o adequado, para concretizar, *v.g.*, o princípio da moralidade (caso do nepotismo tal como recebeu disciplina pelo CNJ) ou outro indicado no art. 37 da CF. Cabendo assim a função de fiscalizar, e não de legislar.

Para Tavares, podem ser indicadas duas grandes limitações quanto aos atos regulamentares expedidos pelo CNJ: (a) não alcançam o STF (cf. ADIn nº3.367) e; (b) não devem inovar a ordem jurídica, sob pena de invalidade máxima (inconstitucionalidade). Em virtude que não há ato normativo primário (lei ordinária, complementar, delegada, medida provisória) ou súmula ou decisão vinculante do STF disciplinando a temática do art. 37, sublinha que é vedado ao CNJ: (a) editar resolução dispondo sobre a questão e, mais; (b) desconstituir ato administrativo, revisá-lo ou fixar prazo para sua regularização no sentido de cumprir orientações próprias e inovadoras criadas pelo próprio CNJ.

Consoante Almeida<sup>625</sup> que, no que toca ao Conselho e especificamente às resoluções, se a atuação dos membros do Poder Judiciário está regulada em leis específicas, apresenta-se inconcebível que o constituinte derivado, ao aprovar a Reforma do Judiciário, tenha transformado o CNJ em órgão com poder equiparado aos do legislador. Ou seja, a menção ao poder de expedir “atos regulamentares” tem o objetivo específico de controle externo, a partir de situações concretas que surjam

---

<sup>624</sup> TAVARES, André Ramos. O Conselho Nacional de Justiça e os limites de sua função regulamentadora. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*. Ano 3, n. 9, jan/mar 2009, Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 13-26.

<sup>625</sup> ALMEIDA, Renato Franco de. Artigos doutrinários - *Poderes do CNJ e do CNMP – análise dos poderes regulamentares conferidos aos Conselhos da Justiça e do Ministério Público*.

no exercício das atividades de judicatura. Aliás, não se pode esquecer que é exatamente o controle externo que se constituiu na *ratio essendi* da criação do referido Conselho.

Tratando-se de atos de fiscalização administrativa, estes apenas podem dizer respeito a situações concretas. Neste caso, deverão observar, em cada caso, os princípios constitucionais atinentes, em especial, o da proporcionalidade, garantia fundamental do cidadão enquanto assegurado do uso de meios adequados pelo poder público para a consecução das finalidades (previstas, como matriz máxima, na Constituição). Há, assim, uma nítida distinção entre a matéria reservada à lei (geral e abstrata) e aos atos regulamentares. A primeira diz respeito a previsão de comportamentos futuros; no segundo caso, dizem respeito as diversas situações que surjam da atividade concreta dos juízes, que é, aliás, o que se denomina, sendo essa a especificidade do Conselho, de “controle externo”.<sup>626</sup>

Tavares<sup>627</sup> descreve que o CNJ deve circunscrever-se aos limites de suas funções, para exercer, *v.g.*, a fiscalização nos termos da lei, e não também legislar, editando seus próprios critérios gerais, sem qualquer reflexão democrática ou judicial para casos concretos. Pretender um órgão como o CNJ, desprovido de qualquer competência jurisdicional ou legislativa, possa construir critérios para aplicá-los e resolver determinadas situações que se lhe afigurem inadmissíveis ou imorais, atenta contra a Constituição.

Como afirma Sampaio, “Difícil é aceitar que de princípios abertos se possam extrair vedações que não se encontrem positivadas em lei ou reconhecidas pela jurisprudência”<sup>628</sup>. As instituições devem permanecer e serem respeitadas, seguindo-se o devido processo legal constitucional (sentido amplo) na solução e combate das situações que se considerem, política, ou moralmente, indesejáveis.

Conforme seu entendimento, a Constituição de 1988 não admite a delegação de poderes. Tal é a conclusão a que se chega, após a leitura dos artigos 49, V e XI, da CF, e do artigo 25 da ADCT, conclusão esta que, frise-se, é reforçada

---

Disponível em: [http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus\\_10.pdf](http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus_10.pdf).

<sup>626</sup> STRECK, Lenio Luiz. SARLET, Ingo Wolfgang. CLÈVE, Clemerson Merlin. *Os Limites Constitucionais das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*. Revista da ESMESC / Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina – v. 12. n. 18. Florianópolis: ESMESC, 2005. p.23/24.

<sup>627</sup> TAVARES, André Ramos. O Conselho Nacional de Justiça e os limites de sua função regulamentadora. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC. Ano 3, n. 9, jan/mar 2009, Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 13-26.

<sup>628</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Idem*, p. 281.

pelo próprio STF. Desta feita, o CNJ não poderia possuir competência legislativa. O artigo 103-B, §4º, incisos I e II, da CF, franqueia ao CNJ, apenas, poder regulamentar. Ao conselho em questão compete expedir atos regulamentares e assegurar o exato cumprimento da lei.

Contudo, a despeito da posição dominante na doutrina, prevalece o entendimento firmado no STF que concede amplo poder normativo primário ao CNJ.

Após estudados os contornos normativos delineadores do Conselho Nacional de Justiça e realçada toda a expectativa e controvérsia que o antecedeu, no próximo capítulo será examinada a sua atuação nos seus cinco primeiros anos de existência, com destaque especial à sua contribuição na área dos direitos das crianças e adolescentes.

## 5 A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Constitui objetivo do presente capítulo realizar um balanço da atuação do Conselho Nacional de Justiça nos seus cinco primeiros anos de existência e, nesse contexto, pontuar, especificamente, aquelas medidas de maior repercussão na área da Criança e do Adolescente. Nesta abordagem, será seguido, em sentido amplo, o mesmo plano temático proposto por Costa, com algumas adaptações.

Ao estudar o Conselho Nacional de Justiça Costa<sup>629</sup> destaca as suas atribuições em três eixos: (a) controle da gestão administrativa do Judiciário, (b) responsabilidade, e (c) publicidade e planejamento. De acordo com Costa, as competências do CNJ, previstas no art. 103-B, da Constituição Federal, “relacionam-se adequadamente com os seus objetivos nos planos da responsabilidade disciplinar, do planejamento estratégico, do controle administrativo e da democratização do sistema judicial.”<sup>630</sup>

O primeiro eixo de pesquisa, o controle da gestão administrativa do Judiciário, contempla, segundo a proposta de Costa, originalmente, além da sua atribuição regulamentar também o controle dos atos administrativos, e é captado a partir dos incisos I e II, do art. 103-B, da Constituição Federal:<sup>631</sup>

- I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

O segundo eixo de pesquisa, o controle da responsabilidade dos magistrados, consiste na fiscalização e apuração de desvios funcionais, bem como na aplicação de sanções disciplinares aos magistrados faltosos. Compõem este eixo, os incisos III, IV e V, do art. 103-B, da Constituição Federal:<sup>632</sup>

<sup>629</sup> COSTA, Flávio Dino de Castro. *O Conselho Nacional de Justiça*, p. 78.

<sup>630</sup> COSTA, Flávio Dino de Castro. *O Conselho Nacional de Justiça*, p. 77.

<sup>631</sup> COSTA, Flávio Dino de Castro. *O Conselho Nacional de Justiça*, p. 78.

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;  
 IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;  
 V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

O terceiro e último eixo da pesquisa, publicidade e planejamento, diz respeito às tarefas de condensação de informações relativas à estrutura e funcionamento do Poder Judiciário e respectiva disponibilização à sociedade, bem como na proposição de ações e rumos visando ao aperfeiçoamento do sistema judicial como um todo. Este eixo funda-se nos incisos VI e VII, do art. 103-B, da Constituição Federal:<sup>633</sup>

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;  
 VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Além dos dispositivos constitucionais acima, este eixo é ainda reforçado pelos termos do Regimento Interno do CNJ, que tece, por sua vez, uma descrição detalhada das atividades que a correspondem:<sup>634</sup>

XII - elaborar relatório anual, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, discutido e aprovado em sessão plenária especialmente convocada para esse fim, versando sobre:  
 a) avaliação de desempenho de Juízes e Tribunais, com publicação de dados estatísticos sobre cada um dos ramos do sistema de justiça nas regiões, nos Estados e no Distrito Federal, em todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, movimentação e classificação processual, recursos humanos e tecnológicos;  
 b) as atividades desenvolvidas pelo CNJ e os resultados obtidos, bem como as medidas e providências que julgar necessárias para o desenvolvimento do Poder Judiciário;  
 XIII - definir e fixar, em sessão plenária de planejamento especialmente convocada para este fim, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo para tanto serem ouvidas as associações nacionais de

<sup>632</sup> COSTA, Flávio Dino de Castro. *O Conselho Nacional de Justiça*, p. 80.

<sup>633</sup> COSTA, Flávio Dino de Castro. *O Conselho Nacional de Justiça*, p. 83

<sup>634</sup> COSTA, Flávio Dino de Castro. *O Conselho Nacional de Justiça*, p. 84.

classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça;

Contudo, a atividade de controle exercido pelo CNJ abrange todos os atos não-jurisdicionais praticados pelos magistrado, sejam eles atos de gestão ou não. Por isso, na presente pesquisa, adaptando-se a proposta original de Costa, a atribuição pertinente ao controle dos atos administrativos será deslocada do primeiro para o segundo eixo uma vez que estes também abrangem. Por conseguinte, no primeiro eixo permanecerá apenas o estudo da atribuição regulamentar do CNJ, enquanto que no segundo, as tarefas de controle disciplinar e administrativos restarão abrangidos. Em outros termos, os três eixos da presente pesquisa, com as mencionadas adaptações à proposta de Costa, são as seguintes: (a) da atuação regulamentar do Conselho Nacional de Justiça, (b) da atuação de fiscalização e controle do Conselho Nacional de Justiça, e (c) da atuação de publicidade e planejamento do Conselho Nacional de Justiça.

## 5.1 DA ATUAÇÃO REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Conforme estudado no capítulo anterior e de acordo com o que estabelece o art. 102 do seu Regimento Interno, compete ao Conselho Nacional de Justiça a expedição dos seguintes atos normativos: Resoluções, Recomendações e Instruções ou Enunciados Administrativos. Tendo em vista que as instruções normativas restringem-se ao funcionamento interno do próprio CNJ, a investigação ater-se-á apenas às outras três modalidades normativas.

Nos seus cinco primeiros anos, o CNJ expediu 124 Resoluções<sup>635</sup>, 31 Recomendações e 12 Enunciados Administrativos, tratando dos mais variados

---

<sup>635</sup> Deste número, apenas duas resoluções foram expedidas em conjunto com outros órgãos: a Resolução Conjunta, de nº 01, de 29 de setembro de 2009 - CNJ.CNMP em que institucionalizou mecanismos de revisão periódica das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes; Resolução Conjunta nº 01, de 4 de agosto 2009 - CNJ.CGJF.CGJT em que dispôs sobre a adoção de medidas destinadas à redução da taxa de congestionamento nos órgãos judiciários de primeiro e segundo graus, especialmente no que se refere ao cumprimento da Meta de Nivelamento nº 2, estabelecida no II Encontro Nacional do Judiciário.

temas. Seguindo-se a classificação proposta por Vieira, que realizou estudo sobre as ações do Conselho Nacional de Justiça em seus dois primeiros anos, tais atos podem ser divididos em três grandes grupos de acordo com a teoria administrativa contemporânea.<sup>636</sup> Os atos normativos de gestão abrangem à elaboração de políticas e estratégias envolvendo o setor judicial, bem como a criação de indicadores estatísticos correspondentes. Já os atos normativos de organização são aquelas que preconizam determinada estrutura judicial para atendimento de certo serviço e finalidade. Por fim, os atos normativos de parametrização são aquelas em que há interferência na atuação não-jurisdicional dos magistrados no sentido de definir e orientar a prática de determinadas condutas pelos órgãos e membros do Judiciário.

A seguir, seguindo esta classificação, tece-se um balanço das resoluções, recomendações e enunciados administrativos expedidos pelo CNJ nos seus primeiros cinco anos de existência. Registre-se, porém, que cada ato normativo analisado consta em apenas um grupo, conforme a sua característica mais proeminente. Iniciando-se dos atos que apresentam maior abrangência vinculante para o menor, serão examinadas, respectivamente, as Resoluções, Recomendações e, por fim, os Enunciados Administrativos. A apresentação da produção normativa em cada grupo se dá pela ordem cronológica do tema tratado. Este estudo é dividido em duas etapas.

Na primeira, é considerada a atuação regulamentar do CNJ, em sentido amplo, tendo como objeto a normatização dos mais variados temas. Na segunda, é tomada esta atuação do CNJ em sentido estrito, focando apenas os atos normativos cujo objeto apresente implicações diretas no Direito da Criança e do Adolescente. De se esclarecer que para os fins da presente tese justifica-se a necessidade de elencar não só os atos normativos com este conteúdo direto porquanto não se pode olvidar a importância dos demais tendo em vista os seus reflexos indiretos no mesmo setor. Em outros termos, todo aperfeiçoamento do sistema judicial, diga respeito à sua gestão, organização ou parametrização, produz efeitos, ainda que indiretos e, eventualmente, em menor escala, na atuação jurisdicional responsável pela tutela dos Direitos a Criança e do Adolescente. Ambas as abordagens constam

---

<sup>636</sup> Esses três grupos correspondem aos três elementos básicos do processo de gestão, quais sejam: planejamento, organização e controle. VIEIRA, Luciano José Martins. Os Efeitos da Reforma do Judiciário na Gestão do Poder Judiciário, fls. 71-79.

das duas seções adiante.

### **5.1.1 A Atuação Regulamentar do Conselho Nacional de Justiça: Atos Normativos Gerais**

Iniciando-se a abordagem pelos atos normativos de gestão, inúmeras resoluções foram expedidas com a finalidade de produzir um mapeamento do Poder Judiciário, conforme os ditames do artigo 103-B, § 4º, inciso VII da Constituição Federal. A resolução 4/05 criou o Sistema de Estatística do Poder Judiciário, que por sua vez foi regulamentado pela Resolução 15/06. A Resolução 76/09, dispôs, finalmente, sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), estabelecendo seus indicadores, fixando prazos. De se sublinhar que o Acesso à Justiça, foi alçado à condição de um dos indicadores de medição fundamental, ao lado de insumos, dotações e graus de utilização (Receitas e despesas, estrutura), Litigiosidade (Carga de trabalho, Taxa de congestionamento, Recorribilidade e reforma de decisões) e Perfil das Demandas. A fim de realçar a importância da estatística, não só na prática da gestão, mas como de instrumento de exteriorização da real contribuição do Judiciário à sociedade brasileira, a Resolução 78/09 instituiu o Prêmio Nacional de Estatísticas Judiciárias.

Além da disseminação do emprego da estatística, inúmeros bancos de dados específicos foram instituídos pelo CNJ com a tarefa de auxiliá-lo na sua tarefa de gestor e de controlador das atividades do Poder Judiciário. Por força da Resolução 12/2006 foi criado o Banco de Soluções do Poder Judiciário com o fito de reunir e divulgar os sistemas de informação implantados ou em desenvolvimento que visam à melhoria da administração da Justiça ou da prestação jurisdicional.

A Resolução 33/07 criou o Sistema Integrado da População Carcerária no âmbito do Poder Judiciário Nacional.

As Resoluções 44/07 e 50/08 trataram do Cadastro Nacional de Condenados por ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional, concentrando em um único banco de dados as informações sobre agentes públicos ou políticos já condenados por atos de improbidade administrativa. Seu objetivo é

conferir mais eficácia às decisões judiciais, principalmente no que pertine ao ressarcimento de valores ao erário, ao cumprimento de multas civis e à proibição de contratar com a administração pública.<sup>637</sup>

A Resolução 63/08 estabeleceu o Sistema Nacional de Bens Apreendidos – SNBA.<sup>638</sup> Além de consolidar as informações sobre os bens apreendidos em procedimentos criminais em todo o território nacional, o sistema também disponibiliza relatórios sobre os processos e bens apreendidos pelos tribunais, propiciando a adoção de política de gestão desses bens, da apreensão à destinação final, inclusive para evitar extravios, depreciação ou perecimento de bens. Em um segundo módulo, o SNBA possibilitará o leilão eletrônico desses bens.<sup>639</sup>

Por força das Resoluções 66/09 e 87/09 as decretações de prisão provisória também passaram a ser objeto de um controle estatístico informatizado específico. Os precatórios também passaram a compor um banco de dados gerenciado por um sistema específico, conforme dispôs a Resolução 92/09.

O orçamento, peça-chave no gerenciamento das atividades do Poder Judiciário, foi alvo de intensa produção normativa por parte do CNJ. As resoluções 31/07, 53/08, 68/09 estabelecem procedimentos e prazos para encaminhamento, ao Conselho Nacional de Justiça, das propostas orçamentárias para os anos seguintes, e de solicitações de alterações orçamentárias autorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias nos exercícios imediatamente anteriores pelos Órgãos do Poder Judiciário da União e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

As resoluções 5/05 e 26/05 estabeleceram limites de despesa com pessoal e encargos sociais para os órgãos do Poder Judiciário da União. A Resolução 43/07 estipulou, no âmbito do Poder Judiciário da União e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, limites para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção.

---

<sup>637</sup> Em abril de 2010, o Cadastro registrava os seguintes dados: Processos cadastrados: 1.121. Condenações com trânsito em julgado: 2.002. Valores a serem ressarcidos integralmente: R\$ 147,1 milhões. Valor total dos bens perdidos: R\$ 26,9 milhões. Valores a serem ressarcidos por pagamento de multa civil: R\$ 176,2 milhões. *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 37

<sup>638</sup> Dados de agosto de 2010 indicam que existem no Brasil 44,9 milhões de bens apreendidos por decisão judicial, resultantes de roubo, estelionato e tráfico de drogas, entre outros, e que correspondem ao montante de R\$ 1,1bilhão. Tratam-se de imóveis, embarcações, carros, computadores, moeda em espécie, ativos financeiros. O sistema revela que o total de apreensões, 92,8% estão paradas, aguardando a conclusão do processo, pois o único caso em que o juiz pode autorizar a alienação no curso do processo é o de apreensões relacionadas ao tráfico. Do valor global de bens apreendidos, R\$ 850,5 milhões resultam de decisões da Justiça Federal e R\$ 269,6 milhões, da Justiça Estadual.” CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, setembro/2010, p. 12.

<sup>639</sup> CNJ. Relatório Anual – 2006, p. 36.

Um salto no que se refere à gestão administrativa foi dado pela Resolução 70/09, que estabeleceu o Plano Estratégico Nacional do Poder Judiciário. Em virtude do seu relevo, o seu conteúdo também será abordado adiante, no item que trata da atuação de planejamento do Conselho

Visando assegurar a continuidade administrativa, um dos objetivos a serem perseguidos pelo Poder Judiciário, a teor da Resolução nº 70 do Conselho Nacional de Justiça e da Meta Nacional de Nivelamento nº 1, foi editada a Resolução 95/09, que versou sobre a transição dos cargos de direção nos Órgãos do Poder Judiciário.

Objetivando criar espaços de discussão e estudo de problemas e de viabilização de soluções e de políticas de interesse institucional da Poder Judiciário, podem ser citadas várias outros atos normativos do CNJ:

- (a) a Resolução 83/09 dispôs sobre a aquisição, locação e uso de veículos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.
- (b) a Resolução 85/09 normatizou a política de Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário.<sup>640</sup>
- (c) a Resolução 90/09, que dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário;
- (d) a Resolução nº 91/09 que instituiu o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão de Processos e Documentos do Poder Judiciário e disciplina a obrigatoriedade da sua utilização no desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados para as atividades judiciárias e administrativas no âmbito do Poder Judiciário.
- (e) a Resolução 99/09, que instituiu o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Poder Judiciário.
- (f) a Resolução 101/99, que definiu a política institucional do Poder Judiciário na Execução das Penas e Medidas Alternativas à Prisão.
- (g) a Resolução 107/10, que criou o o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde.

---

<sup>640</sup> “A resolução cria um órgão central para compatibilizar as ações de todas as unidades de Comunicação dos tribunais e dispõe sobre a organização e funcionamento destes setores, com diretrizes, princípios, conceitos e normas técnicas necessárias à integração. O intuito é fazer com que as atividades dos tribunais alcancem maior divulgação na sociedade, beneficiária da prestação de serviços da Justiça.” *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 37

- (h) a Resolução 110/10<sup>641</sup> que Institucionalizou, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Fórum de Assuntos Fundiários, de caráter nacional e permanente, destinado ao monitoramento dos assuntos pertinentes a essa matéria e à resolução de conflitos oriundos de questões fundiárias, agrárias ou urbanas.<sup>642</sup>
- (i) a Resolução 114/10 que Dispôs sobre: I - O planejamento, a execução e o monitoramento de obras no poder judiciário; II - Os parâmetros e orientações para precificação, elaboração de editais, composição de BDI, critérios mínimos para habilitação técnica e cláusulas essenciais nos novos contratos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário. III - A referência de áreas a serem utilizadas quando da elaboração de novos projetos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário; IV - A premiação dos melhores projetos de novas obras no âmbito do Poder Judiciário.
- (j) a Resolução 98/09 dispôs acerca das provisões de encargos trabalhistas a serem pagos pelos Tribunais às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua no âmbito do Poder Judiciário.

Ainda no grupo dos atos normativos de gestão, o Conselho Nacional de Justiça expediu inúmeras Recomendações. A Recomendação 1/05 estimulou aos Tribunais e outros órgãos do Poder Judiciário com atuação direta ou indireta sobre os Juizados Especiais a adotar de diversas medidas de aperfeiçoamento dos Juizados Especiais: definição de metas regionais, estaduais e seccionais para os indicadores estratégicos do Sistema de Estatística do Poder Judiciário; elaboração de planos de ação para atingir as metas de melhoria definidas; elaboração e implementação das prioridades operacionais e estratégicas estabelecidas pelos Juízes Coordenadores dos Juizados Especiais por ocasião do I Encontro Nacional de Juizados Especiais Estaduais e Federais e validadas pelo Conselho Nacional de Justiça; incentivo a fóruns de debates sobre questões procedimentais e mudanças

---

<sup>641</sup> A Recomendação 22/09, examinada adiante, sugeriu, por sua vez, aos tribunais a priorização e monitoramento permanente das demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários.

<sup>642</sup> De acordo com o ministro Gilmar Mendes, presidente do CNJ na época da edição da referida resolução, "é necessário que o Judiciário faça um levantamento para listar as atividades prioritárias e as ações a serem desenvolvidas em curto, médio e longo prazo, como forma de conduzir a uma rápida resolução destes casos, garantindo a paz no campo e nas cidades." *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 37

legislativas dos Juizados Especiais, inclusive o Fórum Nacional de Juizados Especiais - FONAJE e o Fórum Nacional de Juizados Especiais Federais - FONAJEF. A Recomendação 4/06, por sua vez, encareceu aos Tribunais que destinassem verba orçamentária específica para a expansão do atendimento à população por meio dos Juizados.

A instituição da conciliação foi estimulada pelo Conselho Nacional de Justiça. A Recomendação 6/06 solicitou aos Tribunais Regionais Federais, aos Tribunais Regionais do Trabalho e aos Tribunais de Justiça que passassem a valorar cada acordo realizado pelos magistrados como uma sentença para todos os efeitos. A Recomendação 8/07 aconselhou aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento pela Conciliação. A Recomendação 15/07 sugeriu aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a criação de um endereço eletrônico, denominado conciliar, no domínio de suas estruturas.

A proteção ao meio ambiente foi alvo da Recomendação 11/07. Através dela, os Tribunais foram expressamente estimulados a adotar políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituir comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente.

A Recomendação 21/08 propôs aos Tribunais a tomada de ações no sentido da recuperação social do preso e do egresso do sistema prisional.

A fraternidade também foi incentivada pelo Conselho Nacional de Justiça. A Recomendação 19/08 exortou os Tribunais de Justiça Estaduais e Militares, Regionais Federais e Regionais do Trabalho a destinarem os recursos recebidos em transações penais ao Fundo Estadual da Defesa Civil de Santa Catarina para as vítimas das enchentes. A Recomendação 23/09 apelou aos Tribunais de Justiça Estaduais e Militares, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho para que destinarem os recursos recebidos em transações penais à Defesa Civil do Amazonas, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí para as vítimas das enchentes.

---

O Conselho Nacional de Justiça também expediu recomendações objetivando a priorização de determinados tipos de demanda em virtude de seus reflexos na harmonia social. A Recomendação 22/09 sugeriu aos tribunais a priorização e monitoramento permanente das demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários. A Recomendação 24/09 propôs aos juízes e tribunais a realização de mutirão para instrução e julgamento de processos criminais e sessões de julgamento do Tribunal do Júri. A Recomendação 31/10 apontou aos Tribunais a conveniência de adotarem medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde.

Tendo em vista a melhoria da prestação jurisdicional, o Conselho nacional de Justiça estimulou aos tribunais, através da Recomendação 28/09, a integração e compartilhamento de estruturas, recursos humanos e materiais, equipamentos e ferramentas tecnológicas tais como: uso comum de espaços públicos, inclusive para realização de audiências, cursos, seminários e implantação de Casas de Justiça e Cidadania; implantação de protocolos integrados comuns, a permitir o ajuizamento de ações e o recebimento de petições destinadas a unidades judiciárias de outros tribunais (acessibilidade); atendimento ao público em geral, inclusive para prestação de informações e emissão de certidões sobre processos em tramitação em outro tribunal; cumprimento de mandados e diligências; atermção de ações dirigidas à unidade judiciária de outro tribunal, mormente nos locais não abrangidos pelos serviços deste; utilização de espaços em fóruns para implantação de varas, juizados ou postos avançados de outro segmento da Justiça.

Adentrando-se aos atos normativos de Organização, inúmeras resoluções trataram de definir detalhadamente aspectos do funcionamento interno do Conselho Nacional de Justiça:

- (a) a Resolução 01/05 dispôs sobre as atividades de apoio ao Conselho Nacional de Justiça;
- (b) a Resolução 2/05 e 67/09 trataram do seu Regimento Interno;
- (c) a Resolução 18/06 dispôs sobre a utilização do serviço móvel pessoal do Conselho Nacional de Justiça.
- (d) a Resolução 69/09 criou o Conselho Consultivo do Departamento de

Pesquisas Judiciárias - DPJ.<sup>643</sup>

- (e) a Resolução 103/10 dispôs sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça;<sup>644</sup>
- (f) A Resolução nº 111/10 instituiu o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário – CEAJud.

A seleção e recrutamento de juízes também foi objeto de regulamentação por parte do CNJ. A Resolução 11/06 regulamentou o critério da atividade jurídica para a inscrição em concurso público de ingresso na carreira da magistratura nacional. Tal Resolução foi posteriormente revogada pela Resolução 75/09, que além de tratar deste tema, dispôs que no concurso público de provas e títulos, conforme o disposto no art. 93, inciso I, da Constituição da República, fossem observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Segundo a exposição de motivos se fez necessária a edição da resolução tendo em vista a constatação de um lado da multiplicidade de normas e procedimentos distintos por que se pautam os Tribunais brasileiros na realização de concursos para ingresso na magistratura, e de outro, as frequentes impugnações na esfera administrativa e/ou jurisdicional que retardam ou comprometem os certames.

Aspectos da composição dos tribunais foram objeto de normatização pelo CNJ. A Resolução 16/06 estabeleceu critérios uniformes para a composição e eleição do Órgão Especial dos Tribunais. Tal ato objetivou implementar esta importante inovação democrática preconizada pelo inciso XI do artigo 93 da Constituição Federal, com a redação dada pela emenda Constitucional nº 45/2004.

---

<sup>643</sup> O Conselho Consultivo “é formado por especialistas com notável saber em temas relacionados ao Judiciário. Responsável pela análise e o redirecionamento das pesquisas feitas pelo CNJ, o Conselho Consultivo tem também a atribuição de fazer a interlocução entre os trabalhos do CNJ e a academia com o objetivo principal de aprimorar a gestão nos órgãos da Justiça brasileira.” Em meados de 2010 era composto: pelo economista Armando Manuel da Rocha Castelar Pinheiro, pela pesquisadora Elizabeth Sussekind, pelo ex-secretário da Receita Federal Everardo Maciel, pela cientista política Maria Tereza Aina Sadek, pelo sociólogo Luiz Jorge Werneck Vianna, pelo professor Kazuo Watanabe, pelo advogado e professor Francisco José Cahali, pelo desembargador aposentado Vladimir Passos de Freitas e pelo engenheiro Carlos Augusto Lopes da Costa. *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 49.

<sup>644</sup> A Ouvidoria do CNJ, de julho a dezembro de 2008 recebeu um total de 3.195 demandas dos cidadãos. Em 2009, só no primeiro mês do ano, foram atendidas 1.353 demandas. O incremento da procura pelos seus serviços decorreu da entrada em vigor do novo portal eletrônico do CNJ, no fim de 2008, que ampliou a divulgação da Ouvidoria com a colocação do *link* respectivo em destaque na página de abertura. “A Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça é o canal de comunicação da sociedade com o CNJ. É um serviço posto à disposição do cidadão para que esclareça dúvidas, reclame, denuncie, elogie ou apresente sugestões sobre os serviços prestados pelo CNJ e as atividades por ele desempenhadas.” *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 37

As pesquisas nesta seção Resolução 17/06 e 72/09 definiram parâmetros objetivos e impessoais a serem observados na escolha de Magistrados para substituição e auxílio dos membros dos Tribunais.

A prestação jurisdicional, em seu sentido temporal, “lato sensu”, também foi objeto de vários atos normativos. As Resoluções 3/05, 24/06 e 28/06 dispuseram sobre a concessão de férias coletivas nos Juízos e Tribunais de 2º Grau. A Resolução 8/05 dispôs sobre a regulamentação do expediente forense no período natalino.

As Resoluções 36/07 e 71/09 definiram parâmetros mínimos a serem observados na regulamentação da prestação jurisdicional ininterrupta, em primeiro e segundo graus, por meio de plantão permanente. A Resolução 88/09 tratou da jornada de trabalho no âmbito do Poder Judiciário. Além disso, regulou o preenchimento de cargos em comissão e o limite de servidores requisitados.

A Resolução 37/07 dispôs sobre a obrigatoriedade de os Tribunais regulamentarem os casos excepcionais de Juízes residirem fora das respectivas comarcas, tendo em vista a constatação de descumprimento ao disposto no inciso VII do art. 93 da Constituição Federal e no inciso V do art. 35 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN.

O Conselho Nacional de Justiça expediu inúmeros atos regulamentares buscando a padronização entre todos os órgãos do Poder Judiciário Nacional:

- (a) a Resolução 41/07 determinou a utilização do domínio primário “.jus.br” pelos Órgãos do Poder Judiciário;
- (b) a Resolução Nº 45/07 padronizou os endereços eletrônicos dos órgãos do Poder Judiciário.
- (c) a Resolução 46/07 criou as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário;<sup>645</sup>
- (d) a Resolução 65/08 promoveu a uniformização do número dos processos nos órgãos do Poder Judiciário;<sup>646</sup>

---

<sup>645</sup> “Esse projeto objetiva padronizar a taxonomia e a terminologia das tabelas de classes, assuntos e movimentação processuais da Justiça Estadual, Federal, do Trabalho e do STJ. O objetivo é racionalizar o fluxo dos processos e possibilitar o aproveitamento, pelas instâncias superiores, das informações processuais dos sistemas de 1º e 2º grau de jurisdição. A padronização taxonômica das tabelas básicas de classes, movimentações e assuntos é um projeto de gestão contínua.” *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 35.

<sup>646</sup> Com a finalidade de facilitar tanto o acesso às informações processuais como a comunicação

O CNJ também disciplinou a exigibilidade de curso superior, preferencialmente em direito, para provimento dos cargos de Oficial de Justiça e de Escrivão judicial, através das resoluções 48/07 e 58/08.

Alguns programas especiais de atendimento aos jurisdicionados foram também disciplinados pelo CNJ. A Resolução 62/09 normatizou, no âmbito do Poder Judiciário, os procedimentos relativos ao cadastramento e à estruturação de serviços de assistência jurídica voluntária. A Resolução 96/09 dispôs sobre o Projeto Começar de Novo<sup>647</sup> no âmbito do Poder Judiciário e instituiu, a partir do seu sítio na rede mundial de computadores, o Portal de Oportunidades, através do qual passou a oferecer vagas de cursos e empregos para presos e egressos do sistema carcerário.<sup>648</sup>

O CNJ determinou a criação de alguns novos órgãos com funções específicas em todos os tribunais.

A Resolução 49/07 determinou a obrigatoriedade de Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica em todos os Tribunais brasileiros (relacionados no Art. 92 incisos II ao VII da Constituição da República Federativa do Brasil). Subordinado ao Presidente ou Corregedor de cada Tribunal, este núcleo, tal qual sugere a sua denominação, foi concebido com a tarefa de elaborar a estatística e o plano de gestão estratégica em seu respectivo âmbito de estrutura administrativa a fim de

---

entre os órgãos do Judiciário “A numeração única processual passou a vigorar em todo o Brasil a partir de 1º de janeiro de 2010. De acordo com a nova regra, cada processo recebe um número com 20 dígitos que será mantido durante todo o curso de tramitação, em todas as instâncias por que passar, inclusive nos tribunais superiores. (...) A padronização permite a identificação e localização processual, fácil, rápida e ágil, pelo simples conhecimento de sua numeração.” *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 33.

<sup>647</sup> Os mutirões carcerários promovidos pelo CNJ revelaram altos índices de reincidência, entre 60% e 70%, o que demanda na implantação de programas consistentes de ressocialização. Nesse contexto “o Programa Começar de Novo, que traz um conjunto de ações voltadas à sensibilização de órgãos públicos e à sociedade civil para oferta de vagas de trabalho e cursos de capacitação profissional a presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores de penas e medidas alternativas, além de adolescentes em conflito com a lei.” *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 22.

<sup>648</sup> “O sistema oferece a empresas, órgãos públicos e entidades um espaço para ofertar as vagas, no intuito de contribuir para a reintegração social de ex-detentos. Até abril de 2010, já foram ofertadas 1.702 vagas de trabalho e 1.214 cursos de capacitação. A meta é abrir 7.000 vagas para capacitação profissional e trabalho. Também com o objetivo de sensibilizar a sociedade para o tema, foram lançadas campanhas institucionais em novembro de 2009, veiculadas gratuitamente nas emissoras de rádio e televisão de todo o país até janeiro de 2010. As peças publicitárias em áudio e vídeo foram disponibilizadas no canal do CNJ no Youtube ([www.youtube.com/cnj](http://www.youtube.com/cnj)). Com o slogan “Errar é humano. Ajudar quem errou é mais humano ainda”, a campanha foi dividida em duas fases e abordou a importância e os benefícios de oportunidades de emprego para melhorar e modificar a vida dos ex-detentos.” *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 23.

subsidiar o processo decisório dos magistrados conforme princípios estritamente profissionais, científicos e éticos.

A Resolução 86/09 dispôs sobre a organização e funcionamento de unidades ou núcleos de controle interno nos Tribunais, disciplinando as diretrizes, os princípios, conceitos e normas técnicas necessárias à sua integração.

A Resolução 103/10 determinou a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das demandas dos usuários, atribuindo-lhes as seguintes competências principais: receber consultas, diligenciar junto aos setores administrativos competentes e prestar informações e esclarecimentos sobre os atos praticados no âmbito do respectivo tribunal; receber informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do tribunal e encaminhar tais manifestações aos setores administrativos competentes, mantendo o interessado sempre informado sobre as providências adotadas; promover a apuração das reclamações acerca de deficiências na prestação dos serviços, abusos e erros cometidos por servidores e magistrados, observada a competência da respectiva Corregedoria; sugerir aos demais órgãos do Tribunal a adoção de medidas administrativas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base nas informações, sugestões, reclamações, denúncias críticas e elogios recebidos; apresentar e dar publicidade aos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e providências adotadas.

A movimentação horizontal na carreira da magistratura também foi disciplinada. A Resoluções 32/07 e 97/09 dispuseram sobre as remoções a pedido e permuta de magistrados de igual entrância. Conforme normatizado, os atos normativos dos tribunais a respeito devem, obrigatoriamente, vedar a remoção voluntária em caso de acúmulo injustificado de processos na vara ou gabinete que estejam sob a jurisdição do magistrado.

A organização da execução de algumas atividades específicas dos tribunais também foi objeto de normatização e padronização pelo CNJ. A Resolução 100/09 dispôs sobre a comunicação oficial, por meio eletrônico, no âmbito do Poder Judiciário. O chamado “malote digital” utiliza um sistema que possibilita a comunicação oficial de forma praticamente instantânea entre os diversos órgãos do

---

Poder Judiciário, o que propicia redução de custos e agilidade.<sup>649</sup> A Resolução 104/10 dispôs sobre medidas administrativas para a segurança e a criação de Fundo Nacional de Segurança.

Dar maior transparência do Poder Judiciário foram os objetivos colimados pelas Resoluções 79/09 e 102/09. A Resolução 79/09 dispôs, especificamente, sobre a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro. A Resolução 102/09, por sua vez, disciplinou a publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos. Ambas permitiram o livre acesso do cidadão a essas informações.<sup>650</sup>

Além das resoluções, várias recomendações, ainda, foram expedidas pelo CNJ pertinente à Organização do Poder Judiciário.

A Recomendação Nº 10/07 aconselhou aos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho, órgãos da Justiça Militar da União e dos Estados e Tribunais de Justiça que facilitassem o livre acesso dos membros e servidores do Ministério Público às suas respectivas salas de trabalho, quando localizadas no interior dos Fóruns, no período de recesso natalino.

A Recomendação 20/08 sugeriu aos tribunais proporcionarem maior intercâmbio de experiências no âmbito da execução penal, a adoção de processo eletrônico, a estruturação e a regionalização das varas de execuções penais; e, aos juízes, maior controle dos mandados de prisão. A Recomendação 30/10 aconselhou aos magistrados a alienação antecipada de bens apreendidos em procedimentos criminais.

A organização da função judicial foi disciplinada também por uma série de Enunciados Administrativos. Tocante ao Órgão Especial dos tribunais de justiça o Enunciado 02/06, definiu as suas atribuições jurisdicionais e administrativas, inclusive disciplinares. Já o Enunciado 05/08 fixou o processo de escolha e formação das duas classes de Desembargadores que integram (antiguidade e eleição).

Os concursos públicos mereceram a edição de dois enunciados. No

---

<sup>649</sup> In CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 34

<sup>650</sup> “A resolução [102] determina aos tribunais a criação de um *link*, denominado Transparência, em seus respectivos *sites*, em que devem ser publicados detalhes sobre os gastos efetuados, com discriminação dos valores desembolsados, mensal e anualmente, assim como a classificação das despesas (pessoal, de investimentos ou de custeio). A norma criou uma espécie de Sistema Integrado de Administração Financeira do Judiciário, uma alusão ao Siafi utilizado pelo Governo Federal, dando mais visibilidade à Justiça brasileira.” In CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 37

Enunciado 03/06, considerou-se “atividade jurídica”, para efeitos da Resolução nº 11/06, a atuação do bacharel em Direito como juiz leigo ou conciliador do Sistema dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, desde que não inferior a 16 (dezesseis) horas mensais. O Enunciado 12/09, por sua vez, fixou critérios para a reserva de vagas para candidatos com deficiência em todos os concursos públicos para provimento de cargos do Poder Judiciário, inclusive para ingresso na atividade notarial e de registro.

O Enunciado 06/08 versou sobre as remoções a pedido de magistrados, quando processadas pelo critério de merecimento.

Aspectos do funcionamento do CNJ foram uniformizados através de dois enunciados seus. No Enunciado 08/08, ficou assentado que não seriam conhecidas as consultas formuladas ao Conselho Nacional de Justiça destinadas a obter uma definição sobre a natureza jurídica de parcela prevista na Constituição Federal, para efeito de incidência ou não de tributo. No Enunciado 09/08, por seu turno, ficou disciplinada a hipótese da prevenção na distribuição dos seus processos.

Por fim, o Enunciado 11/08, que restou revogado, limitava o acesso à intrega dos autos às partes e seus advogados constituídos e ao Ministério Público, nos processos findos ou em curso no CNJ.

Por fim, em relação aos atos normativos de parametrização, o CNJ disciplinou algumas condutas de magistrados da área penal, da execução penal. A Resolução Conjunta nº 01/09, expedida pelo CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, bem como a Resolução 89/09 institucionalizaram mecanismos de revisão periódica das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança. As unidades do Poder Judiciário e do Ministério Público, com competência em matéria criminal e de execução penal, ficaram obrigadas a implantar mecanismos que permitam, com periodicidade mínima anual, a revisão da legalidade da manutenção das prisões provisórias e definitivas, e das medidas de segurança.

As Resoluções 19/06, 56/08 e 57/08 estabeleceram procedimentos uniformes em relação à execução penal provisória. As Resoluções 29/07, 113/10 e 116/10 regulamentaram o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança. A Resolução 47/07 determinou a inspeção mensal nos estabelecimentos penais pelos juízes de execução criminal. A

Resolução 59/08 e 84/09 uniformizaram as rotinas visando ao aperfeiçoamento do procedimento de interceptação de comunicações telefônicas e de sistemas de informática e telemática nos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, a que se refere a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Com tais resoluções, o CNJ teve como foco exercer um “maior controle sobre a quantidade de interceptações telefônicas autorizadas pela Justiça, sobretudo em processos criminais.”<sup>651</sup>

Segundo dados do CNJ, em junho de 2010 cerca de 16 mil telefones estavam sendo monitorados no Brasil com autorização judicial.<sup>652</sup> As Resoluções 66/09 e 87/10 disciplinaram o acompanhamento, pelos juízes e Tribunais, dos procedimentos relacionados à decretação e ao controle dos casos de prisão provisória. A Resolução 108/10 dispôs sobre o cumprimento de alvarás de soltura e sobre a movimentação de presos do sistema carcerário. A Resolução 105/10 dispôs sobre a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência. A Resolução 112/10 instituiu mecanismo para controle dos prazos de prescrição nos tribunais e juízos dotados de competência criminal.

As Resoluções 06/05 e 106/10 dispuseram sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau.

As Resoluções 7/05, 09/05 e 21/06, disciplinaram o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário. Já a Resolução 20/06 regulou a contratação, por delegados extrajudiciais, de cônjuge, companheiro e parente, na linha reta e na colateral, até terceiro grau, de magistrado incumbido da corregedoria do respectivo serviço de notas ou de registro. Levantamentos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça indicaram que, em cumprimento à Resolução nº. 7, foram exonerados aproximadamente 1.192 servidores em todo o Poder Judiciário nacional, o equivalente a 1% de toda a força de trabalho alocada à disposição do Poder.<sup>653</sup> A despeito do pequeno percentual de atingidos em proporção ao quadro geral de servidores do Poder Judiciário, a repercussão social da Resolução nº. 07 foi enorme

---

<sup>651</sup> In CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 37

<sup>652</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, setembro/2010, p. 11.

<sup>653</sup> CNJ. Relatório Anual – 2006, p. 28- 29.

em razão de que “impôs e definiu padrões éticos de conduta na seara da administração pública, servindo, inclusive, de exemplo para os demais Poderes da República.”<sup>654</sup>

A Resolução 10/05 vedou o exercício pelos membros do Poder Judiciário de funções nos Tribunais de Justiça Desportiva e Comissões Disciplinares. A Resolução 34/07, regulamentou, por sua vez, o exercício de atividades do magistério pelos integrantes da magistratura nacional.

As Resoluções 13/06, 14/06 27 e 42, trataram da aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura. Cumprido o teor de tais atos normativos, constatou-se que 20 dos 91 tribunais brasileiros possuíam magistrados e servidores em situação irregular em relação ao teto remuneratório, ou seja, 21,28% do total de órgãos integrantes do Poder. “Foram encontradas irregularidades em 19 Tribunais de Justiça (2.857 casos) e no Tribunal Regional Federal da 5ª Região (121 casos), totalizando 2.978 casos de magistrados/servidores irregulares em um universo de 188.674 magistrados e servidores, ou seja, 1,5% do total.”<sup>655</sup>

A Resolução 30/07 dispôs sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados. A Resolução 60/08 instituiu o Código de Ética da Magistratura Nacional.

A Resolução 61/08 disciplinou o procedimento de cadastramento de conta única para efeito de constrição de valores em dinheiro por intermédio do Convênio BACENJUD.

A Resolução 64/08 dispôs sobre o afastamento de magistrados para fins de aperfeiçoamento profissional, a que se refere o artigo 73, inciso I, da Lei Complementar n.º 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional).

A Resolução 82/09 regulamentou as declarações de suspeição por foro íntimo

A atividade regulamentar do CNJ no campo da parametrização das condutas dos magistrados não se cingiu à expedição de resoluções, mas incluiu a edição de uma série de recomendações e enunciados administrativos.

A Recomendação N° 10/07 aconselhou aos Tribunais Regionais Federais,

---

<sup>654</sup> CNJ. Relatório Anual – 2006, p. 29.

<sup>655</sup> CNJ. Relatório Anual – 2006, p. 29.

Tribunais Regionais do Trabalho, órgãos da Justiça Militar da União e dos Estados e Tribunais de Justiça que facilitassem o livre acesso dos membros e servidores do Ministério Público às suas respectivas salas de trabalho, quando localizadas no interior dos Fóruns, no período de recesso natalino.

A regulamentação no processo de escolha de membros dos tribunais do quinto constitucional, foi objeto da Recomendação Nº 13 /07, que sugeriu que a formação da lista tríplice respectiva se desse em sessão pública, mediante votos abertos, nominais e fundamentados.

A Recomendação 14/07 propôs aos Tribunais a adoção de medidas para dar prioridade aos processos e procedimentos em que figure como parte interveniente pessoa com idade superior a 60 anos, em qualquer instância.

Na área penal foram baixadas algumas recomendações. A Recomendação 18/08 orientou os Magistrados Criminais a evitarem a denominação dada às operações policiais em atos judiciais. A Recomendação 20/08 sugeriu aos tribunais proporcionarem maior intercâmbio de experiências no âmbito da execução penal, a adoção de processo eletrônico, a estruturação e a regionalização das varas de execuções penais; e, aos juízes, maior controle dos mandados de prisão. A Recomendação 30/10 aconselhou aos magistrados a alienação antecipada de bens apreendidos em procedimentos criminais.

A vedação do Nepotismo, objeto da Resolução 07/05, foi também tema de dois enunciados. Através do Enunciado 01/05, foram elencados inúmeras hipóteses que constituem prática de nepotismo, e por esta razão, são proibidas. Neste sentido, também foi expedido o Enunciado 07/08, que estendeu estas regras à contratação de estagiários.

O Enunciado 04/06 dispôs sobre o pagamento de Gratificação Especial de Localidade aos Magistrados da União e o Enunciado 10/07 estabeleceu, por último, que a decisão que instaura processo administrativo disciplinar contra magistrado deve ser tomada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal Pleno ou do Órgão Especial, quando no exercício dessa atribuição.

### **5.1.2 A Atuação Regulamentar do Conselho Nacional de Justiça em Sentido Estrito: Atos Normativos com Implicações Diretas na Área da Criança e do**

## Adolescente

Inúmeros atos normativos do CNJ apresentaram impacto direto na área da criança e do adolescente no sentido de que abordaram aspectos do segmento do sistema judicial responsável por especialmente tratar dos direitos e interesses daqueles destinatários. Com esta temática específica, constata-se a edição de um número reduzido de atos normativos e apenas nas modalidades de resolução e recomendação. O estudo prossegue tendo como base a classificação dessa produção normativa em três grandes grupos - gestão, organização e parametrização. Em cada grupo, a apresentação da produção normativa se dá pela ordem cronológica do tema tratado.

Começando-se pelos denominados atos normativos de gestão, a Resolução 54/08 dispôs sobre a implantação e funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção. Este banco de dados nacional único foi concebido com a finalidade de consolidar dados de todas as comarcas das unidades da federação referentes a crianças e adolescentes disponíveis para adoção, após o trânsito em julgado dos respectivos processos, assim como dos pretendentes a adoção domiciliados no Brasil e devidamente habilitados. A sua proposta, tal qual consta da sua exposição de motivos, foi o de viabilizar que se esgotem as buscas de habilitados residentes no Brasil, antes de se deferir a sua adoção por família estrangeira, em atenção ao disposto no artigo 31, da Lei 8.069/90, e também, conferir mais agilidade aos processos de adoção. Até março de 2010, 4.578 crianças e adolescentes aptos à adoção estavam cadastrados no sistema, além de 26.735 pretendentes, ou seja, pais que têm a intenção de adotar um filho. Mais de 5.000 crianças estavam registradas, naquela época, no Cadastro Nacional de Adoção, coordenado pela Corregedoria Nacional de Justiça, à espera de um novo lar. Trata-se de um banco de dados eletrônico que reúne informações sobre o número e as características de crianças aptas à adoção no Brasil, assim como a quantidade de pais que pretendem adotar um filho. O sistema auxilia juízes das varas da infância e da juventude no cruzamento de dados sobre a característica da criança e o perfil desejado pela nova família, tornando mais ágil o processo de adoção. Desde que foi lançado pelo CNJ em abril de 2008, a ferramenta contribuiu para que 197 crianças conseguissem encontrar uma nova família.

A Resolução nº 77/09 do CNJ instituiu o Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei, objetivando auxiliar os juízes no controle da aplicação das medidas socioeducativas aos adolescentes em conflito com a lei. A finalidade do Cadastro foi unificar os dados de todas as comarcas das unidades da Federação referentes aos adolescentes envolvidos na prática de atos infracionais, estejam ou não em cumprimento com as respectivas medidas.

A Recomendação nº 17/08 estimulou os Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal e Territórios para que promovessem, permanentemente, nas varas com competência de registro, campanhas e mutirões que visem ao registro civil de todas as crianças nascidas em seus estados, além da efetividade na fiscalização da gratuidade dos registros de nascimento.

Já no grupo de atos normativos de organização, a Resolução 75/09, ao regulamentar e uniformizar o procedimento e os critérios relacionados ao concurso de ingresso na carreira da magistratura do Poder Judiciário nacional, também unificou o rol das disciplinas exigíveis, com o destaque da inclusão daquelas atinentes a noções de direito e formação humanística: sociologia do direito, psicologia judiciária, ética e estatuto jurídico da magistratura nacional, filosofia do direito e teoria geral do direito e da política.

A referida resolução estatuiu a obrigatoriedade da disciplina de Direito da Criança e do Adolescente nos concursos para provimento do cargo de juiz do trabalho substituto da justiça do trabalho e nos concursos para provimento do cargo de juiz de direito substituto da justiça estadual, do distrito federal e territórios.

A Resolução 94/09 determinou a criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal com as seguintes atribuições: elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área da infância e da juventude; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; promover a articulação interna e externa da Justiça da Infância e da Juventude com outros órgãos governamentais e não-governamentais; colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área da infância e da juventude; exercer as atribuições da gestão estadual dos Cadastros Nacionais da Infância e Juventude.

A Recomendação 2/06 exortou os Tribunais de Justiça a implantarem equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que prevêem os

arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

A Recomendação 5/06 propôs o estudo da viabilidade da criação de varas especializadas em direito de família, sucessões, infância e juventude, e de Câmaras ou Turmas com competência exclusiva ou preferencial sobre tais matérias.

A Recomendação 25/09 propôs aos tribunais a inserção em estágio de nível fundamental e médio ou prestação de serviços à comunidade, no âmbito dos órgãos jurisdicionais e entidades partícipes de adolescentes em conflito com a lei ou sob a aplicação de medida de proteção

Finalmente, pertinente ao grupo de atos normativos de parametrização, a Resolução Conjunta nº 01/09, expedida pelo CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, bem como a Resolução 89/09 institucionalizaram mecanismos de revisão periódica das internações de adolescentes. As unidades do Poder Judiciário e do Ministério Público, com competência em matéria infracional, passaram a ficar obrigadas a implantar mecanismos que permitam, com periodicidade mínima anual, a revisão da legalidade da manutenção das internações de adolescentes em conflito com a lei.

As Resoluções 51/08, 55/08 e 74/09 regulamentaram a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes.

A Resolução 77/09, dispôs sobre a inspeção mensal nos estabelecimentos e entidades de atendimento ao adolescente. Referido ato normativo determinou aos juízes das varas da infância e da juventude com competência para a matéria referente a adolescentes em conflito com a lei que realizem pessoalmente inspeção mensal nas entidades de atendimento sob sua responsabilidade e adotem as providências necessárias para o seu adequado funcionamento.

A Recomendação 33/10 aconselhou aos tribunais a criação de serviços especializados para escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência nos processos judiciais.

## 5.2 DA ATUAÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

No período compreendido da instalação do Conselho Nacional de Justiça

(junho/2005) até o dia 20 de dezembro de 2005, o acervo na Corregedoria Nacional de Justiça era de 348 feitos, distribuídos da seguinte maneira, por classe processual:

Tabela 1 – Relatório anual das atividades de 2005 da Corregedoria Nacional de Justiça.

<b>SIGLA</b>	<b>CLASSE</b>	<b>QUANT</b>	<b>%</b>
PA	Petição Avulsa	14	4,02
PCA	Procedimento de Controle Administrativo	2	0,57
RD	Reclamação Disciplinar	195	56,03
REP	Representação por Excesso de Prazo	125	35,92
REVDIS	Revisão Disciplinar	12	3,45
<b>TOTAL</b>		<b>348</b>	<b>100,00</b>

Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. *In* Relatório anual - 2006, p. 10.

Ao término do ano seguinte, o acervo da Corregedoria havia se multiplicado por quatro:

Tabela 2 – Relatório anual das atividades de 2006 da Corregedoria Nacional de Justiça.

<b>CLASSE PROCESSUAL</b>		<b>QUANT.</b>	<b>%</b>
APD	Avocação de Processo Disciplinar	1	0,07%
PCA	Procedimento de Controle Administrativo	2	0,13%
RD	Reclamação Disciplinar	720	47,46%
REP	Representação por Excesso de Prazo	774	51,02%
REVDIS	Revisão Disciplinar	18	1,19%
SIND	Sindicância	2	0,13%
<b>TOTAL</b>		<b>1.517</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. *In* Relatório anual – 2006, p. 46.

Todavia, de acordo com os gráficos anteriores, apesar do acentuado crescimento do número de procedimentos, constata-se que no ano de 2005, não tramitou nenhuma sindicância e nenhum processo administrativo disciplinar perante o CNJ. Em 2006, lá tiveram andamento apenas 2 (duas) sindicâncias e apenas 1 (um) processo administrativo (avocado). Todavia, por iniciativa da Corregedoria Nacional, inúmeros processos administrativos contra juízes foram instaurados ou tiveram prosseguimento no âmbito dos Tribunais, resultando na imposição de

punições em diversos casos. É o que ocorreu, a título de ilustração, com os magistrados envolvidos com “máfia dos combustíveis” e com a “máfia dos títulos podres”, em que alguns foram aposentados compulsoriamente ou colocados em disponibilidade com vencimentos proporcionais. De se registrar que o cumprimento, pelo Conselho Nacional de Justiça, das funções especificadas no art. 103-B, § 4<sup>a</sup>, do Texto Maior se dá, via de regra, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos Tribunais. Originariamente, as apurações de responsabilidade disciplinar incumbem aos tribunais, *haja vista o teor* do art. 93, VIII e X, da Constituição Federal, e dos arts. 6º e 27, §§ 1º a 7º, da Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN). A diretriz levada a efeito pelo CNJ é de que o processo e julgamento de reclamações disciplinares em sentido amplo contra membros do Poder Judiciário só são admitidos após “um juízo prévio acerca da atuação eficiente e eficaz do órgão correicional originário.”<sup>656</sup>. Sempre que possível, encaminha feito ao Tribunal de origem para a implementação das medidas pertinentes, no prazo de 60 dias, para que somente retornem os autos com uma solução. Todavia, segundo informação do próprio CNJ, “Na maioria dos casos, dentro do prazo determinado, o Tribunal informa que o tema tratado na reclamação foi apreciado e concluído, com o seu arquivamento ou com punição por decisão do Tribunal ou do seu órgão especial.”<sup>657</sup>

O gráfico a seguir é elucidativo:

---

<sup>656</sup> Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. *In* Relatório anual - 2006, p. 42

<sup>657</sup> Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. *In* Relatório anual - 2006, p. 42



Gráfico 1 – Sanções disciplinares aplicadas pelos Tribunais de 2004 a 2007

Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. In relatório final de atividades – biênio 2005-2007, p. 36.

Observa-se que o total de punições no biênio 2005-2007, ou seja, após a instalação do Conselho Nacional de Justiça, foi 70% superior ao biênio anterior. Além disso, constata-se que, excetuando-se a pena de advertência, em todas as outras modalidades houve o crescimento, no mínimo, de 50% em comparação ao biênio 2004-2005, ressalvada a penalidade de afastamento, cujo incremento foi de 16,6%. Esses números, segundo a Corregedoria Nacional de Justiça reforçam a eficiência do seu controle disciplinar.<sup>658</sup>

Contudo, principalmente a partir do ano de 2008, o CNJ passou a exercer mais ativamente o seu papel de órgão controlador, sendo responsável ao final do último biênio por impor diretamente penalidades a 36 magistrados, dentre eles o Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Paulo Geraldo de Oliveira Medina, e o desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), José Eduardo Carreira Alvim.<sup>659</sup> Ambos foram aposentados compulsoriamente em Processo Administrativo Disciplinar, no qual eram acusados de beneficiar empresas que solicitavam liberação de máquinas caça-níqueis à Justiça. Foi a primeira vez que O CNJ julgou e condenou administrativamente o ministro de um Tribunal Superior. Neste mencionado último biênio, ao todo 18 magistrados foram aposentados

<sup>658</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. In relatório final de atividades – biênio 2005-2007, p. 36

compulsoriamente, 2 colocados em disponibilidade, 1 removido compulsoriamente e 15 foram afastados por medidas cautelares. . Em 2009, 114 sindicâncias foram autuadas na Corregedoria Nacional, cerca de oito vezes mais do que o número registrado em 2008. Como resultado das investigações feitas pelo órgão, a quantidade de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) autuados no Conselho também saltou de 8 para 13 no período. O Gráfico a seguir mostra esta evolução.

Tabela 3 - PADs e Sindicâncias autuadas no CNJ de 2007 até 2010 (24/8)

	2007	2008	2009	2010 (até 24/8)	Varição 2008/2009 %
Processo Administrativo Disciplinar	1	8	13	12	62,50
Sindicância	3	14	114	21	714,29

Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 30.

De 2008 para 2009, o número de processos autuados no CNJ dobrou, passando de 4.650 para 9.077, sendo que as demandas à Corregedoria nos últimos dois anos correspondem a cerca de 60% do total de processos que ingressaram no Conselho. A maioria trata de representação por excesso de prazo, reclamação disciplinar e pedido de providência. Dos 13.347 processos que tramitaram na Corregedoria desde setembro de 2008, 80% foram julgados.<sup>660</sup> Os Gráficos adiante retratam estes aspectos.

<sup>659</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 30.

<sup>660</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 20.

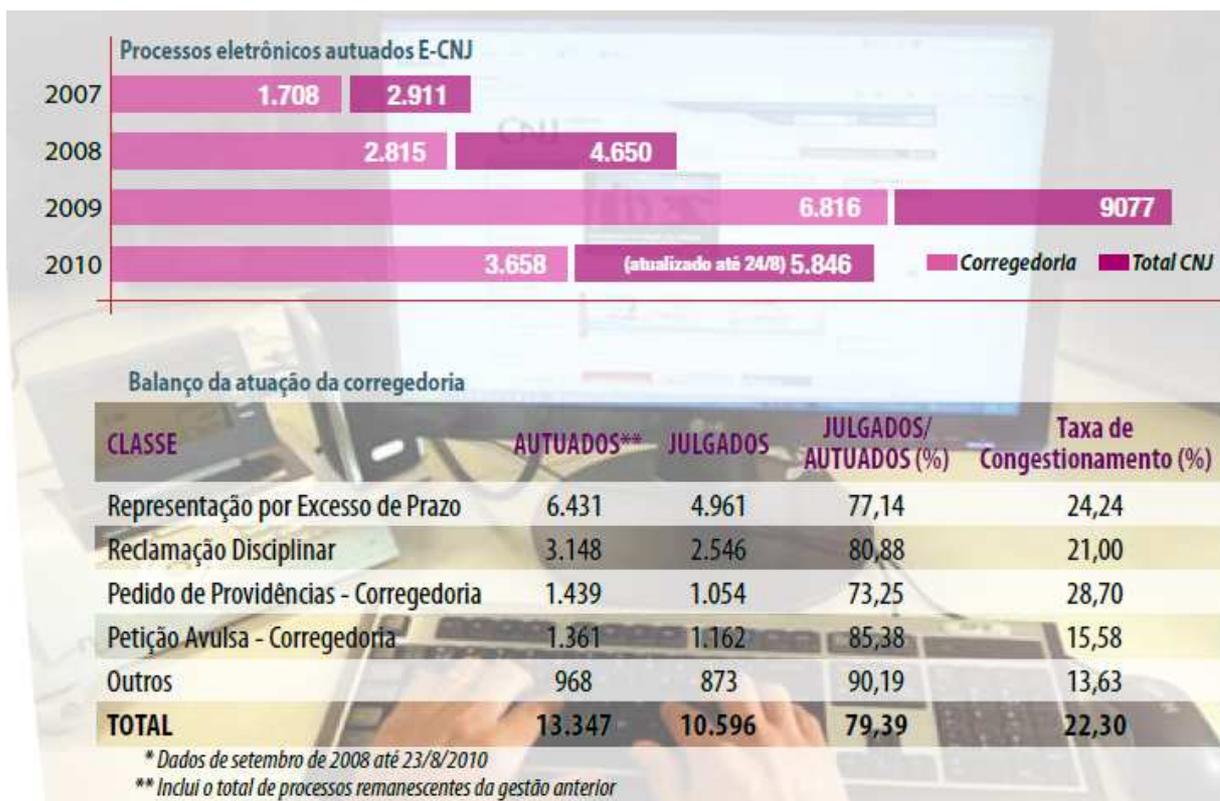


Gráfico 2 – Processos atuados no CNJ e balanço da Corregedoria  
 Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 20.

Segundo conclusão da própria Corregedoria Nacional de Justiça, duas medidas levadas a cabo por ela impulsionaram cidadãos comuns, funcionários e membros do Judiciário interessados em procurar o CNJ para fazer denúncias ou tornar pública alguma irregularidade: as inspeções e as audiências públicas.<sup>661</sup>

As inspeções da Corregedoria Nacional de Justiça foram iniciadas a partir de setembro de 2008. Foram inspecionados 17 tribunais de diferentes estados brasileiros, com o intuito de verificar as deficiências e detectar as boas práticas, para melhorar a prestação jurisdicional ao cidadão. Os relatórios das inspeções são disponibilizados no sítio do CNJ.<sup>662</sup> As inspeções costumam durar uma semana. Neste período, juízes e servidores da Corregedoria e do CNJ visitam unidades de primeira e segunda instância da Justiça nos estados, departamentos administrativos dos tribunais, gabinetes de juízes e desembargadores e cartórios extrajudiciais. Como parte das inspeções, a Corregedoria promove audiência pública, com o intuito de coletar críticas, reclamações, sugestões e denúncias da sociedade em relação ao funcionamento do Judiciário. Várias entidades são convidadas a participar, como a

<sup>661</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 20.

<sup>662</sup> CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 41.

Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público, as Secretarias de Justiça e de Segurança Pública, a Defensoria Pública, e a Associação dos Magistrados Brasileiros.

Todo cidadão pode acompanhar a audiência e fazer sua manifestação, desde que seja relacionada a tema de interesse público. Além disso, a Corregedoria também oferece atendimento individual, para os cidadãos que queiram denunciar problemas pessoais, como demora no andamento de seus processos. “Com a audiência pública, a Corregedoria inaugurou um canal de comunicação direto entre o cidadão e a cúpula do Judiciário.”<sup>663</sup> Além de contribuir para melhorar a prestação jurisdicional ao cidadão, as inspeções traçam diagnóstico do sistema judicial no país e servem de base para orientar o Poder Judiciário na adoção de políticas públicas. Todas as informações coletadas com as visitas, as audiências públicas e os atendimentos individuais são analisados pela Corregedoria, que elabora um relatório apresentando os problemas e as boas práticas encontrados nos tribunais, assim como determinações e recomendações à Corte, com prazos a cumprir. A morosidade foi uma das reclamações recorrentes.<sup>664</sup> “A falta de estrutura material e de pessoal no 1º grau em relação à 2ª instância foi um dos problemas encontrados pela inspeção em vários estados, assim como excesso de funcionários requisitados de prefeituras e militares desviados de suas funções.”<sup>665</sup> Segundo percepção da própria Corregedoria Geral de Justiça, “O abandono da Justiça de primeiro grau, que é a porta de entrada do cidadão ao Judiciário, foi um dos principais problemas verificados pela inspeção em praticamente todos os estados por onde passou.”<sup>666</sup>

No 1º Encontro Nacional dos Corregedores, realizado durante o 3º Encontro Nacional do Judiciário, promovido em fevereiro de 2010 pelo CNJ, em São Paulo, o ministro Gilson Dipp pediu aos corregedores gerais que promovessem correições periódicas nas unidades do Judiciário, que estão sob sua fiscalização.<sup>667</sup> Segundo a Corregedoria Nacional de Justiça, as “Audiências públicas deram voz ao cidadão.”<sup>668</sup> Segundo dados por ela divulgados, mais de quatro mil brasileiros compareceram à sede de tribunais estados para “acompanhar o maior exemplo de democracia já

---

<sup>663</sup> CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 40.

<sup>664</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 19.

<sup>665</sup> CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 41.

<sup>666</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 28.

<sup>667</sup> CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 41.

<sup>668</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 19.

visto no Judiciário brasileiro”<sup>669</sup> e mais de 2.000 foram ouvidos nestas audiências que, em média, apresentaram uma duração de 5 horas.<sup>670</sup> Segundo o ex-Corregedor Nacional de Justiça Gilson Dipp, “A audiência pública é o exemplo mais democrático de diálogo entre o Estado e o cidadão”.<sup>671</sup> Ainda de acordo com palavras de Dipp “As inspeções contribuíram para mudar radicalmente o foco de atuação dos tribunais se fizeram aumentar a consciência de juízes e de cidadãos quanto à importância de acompanhar as atividades do Judiciário”.<sup>672</sup> “Cidadãos que nunca viram um presidente de tribunal ou outra autoridade do Judiciário tiveram, pela primeira vez, a oportunidade de ser ouvidos e contribuírem para o aprimoramento da Justiça em seus Estados.”<sup>673</sup>

### 5.3 DA ATUAÇÃO DE PUBLICIDADE E PLANEJAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

#### 5.3.1 Publicidade

A função de publicidade exercida pelo CNJ corresponde à disponibilização à sociedade de informações sobre o funcionamento do Poder Judiciário, a fim de dotá-lo de transparência e, destarte, propiciar que seja democraticamente controlado.

Exercendo a sua função de dar publicidade aos dados sobre a administração e o funcionamento do Judiciário em todo o Brasil, o CNJ, desde 2005, publica o relatório “Justiça em Números”, que é publicado anualmente, além de ser enviado ao Congresso Nacional como parte do Relatório Anual do Conselho Nacional de Justiça. Este relatório é produzido a partir de um sistema que processa dados estatísticos e fornece indicadores capazes de retratarem o desempenho dos tribunais. Os dados englobam as seguintes categorias gerais: (a) Insumos, dotações e graus de utilização: levantam-se dados sobre despesas, pessoal, recolhimentos/receitas, informática e área física. (b) Litigiosidade e carga de

---

<sup>669</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 19.

<sup>670</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 19.

<sup>671</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 21.

<sup>672</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 29.

trabalho: calcula-se o quantitativo de casos novos, a carga de trabalho do magistrado, a taxa de congestionamento da Justiça, a taxa de recorribilidade externa e interna e a taxa de reforma da decisão. (c) Acesso à justiça: averigua-se a despesa com assistência judiciária gratuita e o quantitativo de pessoal atendido. (d) Perfil das demandas: busca-se levantar a participação governamental nas demandas judiciais.

As informações são fornecidas originariamente pelos Tribunais de Justiça dos Estados, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunal Superior do Trabalho.<sup>674</sup>

Também com o intuito de revelar a realidade da Justiça no Brasil, a Corregedoria do CNJ criou, em setembro de 2007, o sistema Justiça Aberta, com dados sobre a produtividade das unidades de 1ª e 2ª instância do Judiciário e de cartórios extrajudiciais. A ferramenta está disponível para o acesso de todo cidadão no *site* do CNJ<sup>675</sup>.

Quando entrou em funcionamento, em 2007, o sistema Justiça Aberta concentrava somente as informações referentes às atividades realizadas pelas serventias extrajudiciais. Posteriormente, em fevereiro de 2008, foram agrupadas as informações sobre as serventias judiciais de 1º grau e, em julho de 2009, as informações de 2º grau foram incluídas no sistema. Com a ferramenta é possível obter informações sobre a localização dos cartórios extrajudiciais, os dados dos responsáveis, o quantitativo dos atos praticados e a arrecadação. Também estão disponíveis informações atualizadas sobre o funcionamento das serventias judiciais de 1º grau e a produtividade dos magistrados. Até o início de março de 2010, o acervo total de processos na Justiça estadual de primeiro grau era de 42,4 milhões. Desde julho de 2009, o Justiça Aberta também possibilita ao cidadão acompanhar o funcionamento das serventias judiciais de 2ª instância, que consiste na produtividade dos magistrados de 2º grau da Justiça Estadual e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais Regionais Federais. Até fevereiro de 2010, dos 2.077 magistrados de 2º grau cadastrados, 1.991 prestaram as informações.<sup>676</sup>

Em dezembro de 2008, foi lançado o portal eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que oferece facilidades de navegação, acompanhamento das

---

<sup>673</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 19.

<sup>674</sup> Vide Resolução nº 15/06.

<sup>675</sup> CNJ <<http://www.cnj.jus.br>>. 11 de fev. de 2.011

<sup>676</sup> CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 46.

sessões plenárias em tempo real e as principais ações do Conselho, em substituição ao *site* do CNJ que estava no ar desde 2005. O portal trouxe mais funcionalidade e reúne conteúdos variados, como o acesso à legislação do Judiciário.<sup>677</sup>

Em 2009, o CNJ criou na rede mundial de computadores o Portal da Transparência<sup>678</sup>. Através dele, mediante livre acesso a todos, disponibiliza o pleno conhecimento e acompanhamento acerca de informações referentes à execução orçamentária e financeira do Poder Judiciário. O acesso público aos dados detalhados e diariamente atualizados sobre os atos praticados durante o processo de execução do orçamento permite ao cidadão verificar como e em que estão sendo gastos os recursos disponibilizados.

Os dados para consulta são atualizados diariamente com os documentos de execução orçamentária e financeira emitidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI no dia anterior ao da consulta. Por meio da consulta "Detalhamento Diário das Despesas" o cidadão poderá ter acesso ao espelho dos documentos emitidos no decorrer da execução da despesa, inclusive evidenciando o bem fornecido ou serviço prestado e a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento. Nesta consulta é possível, inclusive, conhecer a fase em que a despesa se encontra: empenho, liquidação e pagamento. Já por meio da consulta "Detalhamento das Receitas" o cidadão poderá acompanhar as receitas previstas e realizadas pelo Poder Judiciário no decorrer do exercício. A consulta permite a obtenção de informações detalhadas por Natureza da Receita (categoria, origem, espécie, rubrica, alínea e subalínea) e por órgão (até o nível de Unidade Gestora). Além da criação do mencionado portal, por força de determinação do CNJ<sup>679</sup> todos os tribunais, em seus respectivos *sites*, passaram a dispor, desde 2009, de um *link* denominado "Transparência", de livre acesso, contendo a publicação de detalhes sobre os gastos efetuados, com discriminação dos valores desembolsados, mensal e anualmente, assim como a classificação das despesas (pessoal, de investimentos ou de custeio).

Desde 2009, através do portal do CNJ na internet, passou a ser disponibilizado a todo o cidadão, em *link* específico, informações sobre o Plantão Nacional do Judiciário. Nesta página, são disponibilizados os dias e horários em

---

<sup>677</sup> CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 50.

<sup>678</sup> Portal da Transparência Disponível em: <http://www.portaltransparencia.jus.br>. Acesso em: 11 mar. 2011

<sup>679</sup> Resoluções 79/09 e 102/09.

que haverá plantão na unidade do judiciário desejada, como também o nome do juiz responsável, telefone para contato e endereço da unidade. As informações englobam os plantões na primeira e segunda instâncias da Justiça Estadual, Federal, Trabalhista e Militar, Tribunais Superiores e, também, no CNJ.

### 5.3.2 Planejamento

O CNJ passou a coordenar encontros anuais com a participação dos 91 presidentes de tribunais com vistas à construção, em parceria, de um Judiciário com o mesmo padrão e igual qualidade de atendimento em todo o país. O início deste diálogo foi selado no 1º Encontro Nacional do Judiciário, realizado em agosto de 2008 em Brasília. Seguiram-se a ele, diversos encontros regionais, que evidenciaram os problemas existentes nos órgãos do Judiciário e as soluções almejadas. Em fevereiro de 2009, em Belo Horizonte (MG), realizou-se o 2º Encontro Nacional, que resultou no estabelecimento de um Planejamento Estratégico Nacional para os tribunais, institucionalizado pela Resolução 70, aprovada em março de 2009 pelo plenário do CNJ.<sup>680</sup> O plano determina ações administrativas e legais na busca de solução dos problemas judiciais, administrativos e operacionais, com o objetivo de melhorar a prestação de serviços jurisdicionais e a ampliação do acesso do cidadão brasileiro à Justiça. O objetivo era fazer com que o Judiciário apresentasse um padrão único de atendimento e funcionamento em todo o país.

Naquele 1º Encontro, restou ajustado que o planejamento estratégico de cada tribunal fosse vinculado ao Plano Estratégico Nacional, e, bem como, que contivessem pelo menos um indicador de resultado para cada objetivo estratégico, bem como metas de curto, médio e longo prazos, associadas aos indicadores de resultado, e outrossim, projetos e ações julgados suficientes e necessários para o atingimento das metas fixadas. Estipulou-se, ainda, o encargo de Conselho Nacional de Justiça de coordenar a instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais, sem prejuízo do planejamento estratégico levado a efeito por estes. Para tanto, incumbiu-se ao CNJ a tarefa de continuar realizando encontros anuais do Poder Judiciário para, dentre

outros objetivos, avaliar a estratégia nacional, divulgar o desempenho dos tribunais no cumprimento das ações, projetos e metas nacionais no ano findo definir as novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias.

No aludido encontro, os 91 presidentes de tribunais aprovaram também as seguintes metas de nivelamento do Judiciário para o cumprimento até o fim de 2009:

1. Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de cinco anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial (98,6 % de cumprimento).
2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos aqueles que foram distribuídos até 31/12/2005, em 1º e 2º grau e tribunais superiores (60,74 % de cumprimento).
3. Informatizar as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à Internet (96,7 % de cumprimento).
4. Informatizar e automatizar a distribuição dos processos e recursos (96,3 % de cumprimento).
5. Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias (63,94% de cumprimento).
6. Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas (54,88 % de cumprimento).
7. Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça (81,93 % de cumprimento).
8. Cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens de comunicação de ordens judiciais, como Bacenjud, Infojud, Renajud<sup>681</sup> (66,66 % de

---

<sup>680</sup> Vide Anexo I.

<sup>681</sup> O Programa **Infojud** (Sistema de Informações ao Judiciário), resultado de uma parceria entre o CNJ e a Receita Federal, é um serviço oferecido unicamente aos magistrados (e servidores por eles autorizados), que tem como objetivo o conhecimento de bens da parte envolvida no processo. O **BacenJud** é um sistema eletrônico de relacionamento entre o Poder Judiciário e instituições financeiras, intermediado pelo Banco Central, que possibilita à autoridade judiciária encaminhar requisições de informações e ordens de bloqueio, desbloqueio e transferência de valores. A

cumprimento).

9. Implantar núcleo de controle interno (100% de cumprimento).
10. Implantar o processo eletrônico.<sup>682</sup> em parcela de suas unidades judiciárias (43,33 % de cumprimento).

Ganhou destaque, entre as metas de nivelamento de 2009, a chamada Meta 2 que consistia em identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31 de dezembro de 2005 (em 1º, 2º grau e tribunais superiores). O objetivo era assegurar o direito constitucional à “razoável duração do processo judicial” e o fortalecimento da democracia, além de eliminar os estoques de processos responsáveis pelas altas taxas de congestionamento. Como resultado do esforço conjunto dos tribunais brasileiros, foram julgados 2,72 milhões de processos cujas datas de início de tramitação eram anteriores a 31 de dezembro de 2005, o que significou o cumprimento de 60,7% da Meta 2. Os tribunais superiores conseguiram dar vazão a 88% dos processos pendentes, julgando 81.212 ações judiciais da Meta 2. Entre os diferentes ramos do Judiciário (estadual, trabalhista, federal, eleitoral e militar), foi a Justiça do Trabalho que apresentou o melhor desempenho tendo concluído 98.374 processos, ou seja, 93,7% do total de ações da Meta 2 pendentes no final de 2008 (104.990). Dos 24 tribunais trabalhistas, 16 não têm mais processos da Meta 2 para julgar. Nas palavras do presidente do CNJ, ministro Gilmar Mendes, o esforço conjunto dos tribunais para o cumprimento das metas caracterizou uma “operação

---

informatização reduz ou elimina a utilização de documentos em papel, contribuindo para diminuir o volume circulado nos escritórios judiciais, representando, desse modo, uma considerável economia de tempo e recursos de qualquer tipo, dando mais efetividade aos processos de execução. Só em 2009, 4,1 milhões de ações – entre ordens de bloqueio, desbloqueio, transferência de valores bloqueados e solicitação de informações sobre o réu – foram realizadas pela rede mundial de computadores. O número representa 98,3% do total de ordens. O sistema **Renajud** é uma ferramenta eletrônica que interliga o Poder Judiciário e o Departamento Nacional de Trânsito possibilitando consultas e o envio, em tempo real, de ordens judiciais eletrônicas de restrição e de retirada de restrição de veículos automotores.

<sup>682</sup> O processo eletrônico, também chamado de processo virtual ou de processo judicial digital, tem como pressuposto, gerenciar e controlar os trâmites de processos judiciais nos Tribunais de forma eletrônica, reduzindo tempo e custos. Tudo para alcançar a completa informatização da justiça, o que significa a retirada da burocracia dos atos processuais e o acesso imediato aos processos. No final de março de 2010, a virtualização do processo judicial avançou com os acordos de cooperação técnica para desenvolvimento do novo sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe) em todas as instâncias da Justiça do Trabalho, no Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região e em mais 14 tribunais de Justiça nos estados. O sistema permite a tramitação eletrônica de todos os tipos de ações judiciais em qualquer ramo do Judiciário. A ideia é possibilitar que o novo sistema seja utilizado em qualquer procedimento judicial. O Sistema CNJ – Projudi é um *software* de tramitação de processos judiciais mantido pelo CNJ e implantado em vários estados do Brasil. Atualmente, 19 dos 27 estados brasileiros aderiram ao Projudi. Seu nome decorre das iniciais de Processo Judicial Digital.

de fortalecimento e resgate da credibilidade do sistema Judiciário”, na definição de um projeto “que levará o Judiciário Nacional ao tão almejado patamar de excelência”.

Em março de 2010, em São Paulo, realizou-se o 3º Encontro Nacional do Judiciário, onde os presidentes dos tribunais aprovaram outras 10 metas prioritárias a serem cumpridas naquele ano, além de ações estratégicas. As chamadas “Metas de 2010” foram as seguintes:

1. Julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal.
  2. Julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1º grau, 2º grau e tribunais superiores) até 31/12/2006 e, quanto aos processos trabalhista, eleitoral, militar e da competência do tribunal do Júri, até 31/12/2007.
  3. Reduzir a, pelo menos, 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, a 20%, o acervo de execuções fiscais (referência: acervo em 31/12/2009).
  4. Lavrar e publicar todos os acórdãos em até 10 dias após a sessão de julgamento.
  5. Implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de 1º grau.
  6. Reduzir a pelo menos 2% o consumo per capita (magistrados, servidores, terceirizados e estagiários) com energia, telefone, papel, água e combustível (ano de referência: 2009).
  7. Disponibilizar mensalmente a produtividade dos magistrados no portal do tribunal, em especial a quantidade de julgamentos com e sem resolução de mérito e homologatórios de acordos, subdivididos por competência.
  8. Promover cursos de capacitação em administração judiciária, com no mínimo 40 horas, para 50% dos magistrados, priorizando-se o ensino a distância.
  9. Ampliar para 2 Mbps a velocidade dos links entre o Tribunal e 100% das unidades judiciárias instaladas na Capital e, no mínimo, 20% das unidades do interior.
-

10. Realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário, inclusive cartas precatórias e de ordem.

### 5.3.3 Planejamento na Justiça na Área da Criança e do Adolescente

A construção do planejamento do sistema judicial no âmbito dos direitos e interesses das crianças e adolescentes teve início com a primeira reunião do Fórum Nacional da Justiça da Infância e Juventude, instituído pelo CNJ através da Portaria 512/09, expedida pelo Pres. Gilmar Mendes. A reunião realizou-se em 06 de maio de 2009, em Brasília, no Plenário do CNJ. O evento promovido pelo CNJ, contou com a participação de 50 juízes com jurisdição nessa área, os quais foram divididos em três grupos temáticos de trabalho: problemas estruturais da prestação jurisdicional, situações prévias à judicialização e representativas de vulnerabilidade e efetividade das ações do Sistema Judicial da infância e juventude.<sup>683</sup> Em um primeiro momento identificaram-se, no âmbito de cada tema, as principais dificuldades enfrentadas na Justiça da Infância e da Juventude e, após, discutiram-se as ações e soluções pertinentes, resultando na aprovação de 42 propostas objetivando a efetividade dos direitos das crianças e adolescentes e a melhoria da prestação jurisdicional nessa área.<sup>684</sup> Nos três grupos, as propostas recorrentes disseram respeito à necessidade de criação de coordenadorias da infância e juventude nas cúpulas dos tribunais, de formação continuada dos magistrados com jurisdição na área, e de uma definição acerca de critérios mínimos para a instalação de Varas Especializadas com competência exclusiva para a Infância e Juventude, abrangendo inclusive a quantidade de funcionários e equipamentos necessários, bem como orientando o funcionamento articulado destas com outros organismos.<sup>685</sup>

---

<sup>683</sup> CNJ. Disponível em:  
<[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7278&Itemid=897](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7278&Itemid=897)> .  
Acesso em: 14 fev. 2011.

<sup>684</sup> CNJ. Disponível em:  
<[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7396:aprovadas-42-propostas-voltadas-para-infancia-e-juventude&catid=1:notas&Itemid=675](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7396:aprovadas-42-propostas-voltadas-para-infancia-e-juventude&catid=1:notas&Itemid=675)> Acesso em: 14 fev. 2011.

<sup>685</sup> CNJ. Disponível em:  
<[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7278&Itemid=897](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7278&Itemid=897)>

O Plenário do CNJ acabou acolhendo estas propostas recorrentes e, através da Resolução 94/09, determinou a criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal com as seguintes atribuições: elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área da infância e da juventude; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; promover a articulação interna e externa da Justiça da Infância e da Juventude com outros órgãos governamentais e não-governamentais; colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área da infância e da juventude; exercer as atribuições da gestão estadual dos Cadastros Nacionais da Infância e Juventude.

Em 16 de abril de 2010 foi realizado I Encontro Nacional das Coordenadorias de Infância e Juventude, em Brasília. Ao abrir o evento, o Corregedor Nacional de Justiça, ministro Gilson Dipp, foi enfático ao situar o estabelecimento de ações concretas voltadas à infância e à juventude como um dos compromissos da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça. Além disso, sublinhando a necessidade de se estabelecer um diálogo efetivo entre as coordenadorias, para que estas possam compartilhar experiências bem sucedidas, o ministro Gilson Dipp assinalou que o CNJ tem consciência das dificuldades enfrentadas por varas especializadas no tema, em relação à falta de infraestrutura e pessoal. Por este motivo, destacou a importância do estabelecimento de uma política nacional do Judiciário para tratar a questão. Ao término do Encontro, restou aprovada a criação de uma Rede Nacional, para permitir o intercâmbio de boas práticas entre os estados, e um Comitê Gestor no CNJ, a fim de gerenciar o trabalho de todas as coordenarias, com vistas a garantir a satisfação do interesse das crianças e adolescentes.<sup>686</sup>

Tal qual estabelecido pelo plano estratégico nacional, o CNJ desenvolveu inúmeros programas e ações com a finalidade de cumprir os objetivos e metas lá inseridos. Dentre eles pode se citar, como exemplos, o programa de “Mutirões

---

Acesso em: 14 fev. 2011  
<sup>686</sup> CNJ. Disponível em:  
<[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10660:ministro-dipp-diz-que-atencao-a-infancia-e-a-juventude-e-compromisso-da-corregedoria-&catid=1:notas&Itemid=675](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10660:ministro-dipp-diz-que-atencao-a-infancia-e-a-juventude-e-compromisso-da-corregedoria-&catid=1:notas&Itemid=675)> Acesso em: 14 fev. 2011.

Carcerários”<sup>687</sup>, o programa “Advocacia Voluntária”<sup>688</sup>, o programa “Casas de Justiça e Cidadania”<sup>689</sup>, o Movimento Nacional pela Conciliação<sup>690</sup> e o Programa “Integrar”<sup>691</sup>. Neste item, todavia, tendo em vista o objeto e desiderato da pesquisa, enfocaremos aqueles programas e ações com implicações na área da Criança e do Adolescente, os quais, como é constatável, são “filhos” de um programa principal denominado “Nossas Crianças, um Dever de Todos”.

Além disso, foi realizado o Fórum Nacional da Justiça da Infância e da Juventude, em maio de 2009, que resultou na elaboração de diversas propostas relativas à infância e juventude.

O Programa “Nossas Crianças, um Dever de Todos” foi criado pelo CNJ no dia 12 de outubro de 2008 (“dia da criança”) com o propósito de promover ações direcionadas à efetivação dos direitos garantidos nas leis brasileiras para crianças e adolescentes. Congrega, aproximadamente, 200 entidades em todo o Brasil, desde Tribunais de Justiça e Ministério Público até movimentos sociais, organizações não-

---

<sup>687</sup> A experiência permitiu mais compreensão da problemática que envolve o encarceramento no Brasil, além de acelerar a análise dos processos de apenados provisórios e condenados e também promover inspeções nos presídios. Problemas de toda ordem foram encontrados nos mutirões, desde casos de penas vencidas (de até quatro anos) até livramento condicional e progressão de regime concedidos com excesso de prazo significativos. Os relatórios dos mutirões mostraram, ainda, as péssimas condições de saúde, superlotação, casos de tortura de presos, entre outras ilegalidades. Os números evidenciam vários excessos. Em abril de 2010 foram contabilizados 108.048 processos examinados, tendo sido concedidos 33.925 benefícios, sendo 20.358 alvarás de soltura. Até abril de 2010, 20 estados brasileiros receberam as ações dos mutirões carcerários.

<sup>688</sup> Consiste na prestação de assistência jurídica gratuita tanto aos presos que não têm condições de pagar um advogado quanto aos seus familiares.

<sup>689</sup> Criado em dezembro de 2008, o programa Casas de Justiça e Cidadania tem como objetivo a utilização de espaços públicos do Judiciário ou de outros órgãos para a promoção de atividades que aproximem o cidadão da Justiça. São centros de voluntariado voltados à implantação e ao desenvolvimento de ações destinadas à efetiva participação do cidadão e de sua comunidade na solução de seus problemas, e à sua aproximação à cultura jurídica brasileira.

<sup>690</sup> Trata-se de um programa coordenado pelo CNJ e que conta com a participação de todos os tribunais de Justiça estaduais, federais e do trabalho, com o objetivo de incentivar a solução de conflitos por meio do diálogo para garantir mais celeridade e efetividade à Justiça. A Semana Nacional de Conciliação, que ocorreu de 7 a 11 de dezembro de 2009 realizou mais de 260 mil audiências e 120 mil acordos, que somaram um total aproximado de 1 bilhão e cem milhões de reais. No mesmo ano, com o objetivo de auxiliar os tribunais no cumprimento da Meta dois, o CNJ coordenou a semana de conciliação específica para os processos distribuídos até 31/12/2005. Neste período, mais de 69 mil audiências foram efetuadas e mais de 25 mil acordos firmados, movimentando 28 milhões de reais. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7932&Itemid=973](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7932&Itemid=973). Acesso em 12 fev.2001

<sup>691</sup> Uma equipe do CNJ, formada por juízes e técnicos, orienta os tribunais na adoção de um modelo de gestão mais moderno, pautado nos princípios da administração pública gerencial, de modo a adequar à realidade local às metas do Planejamento Estratégico do Judiciário Nacional. Tem como fito contribuir para que os trabalhos desenvolvidos nos estados possam ajudar na uniformização da prestação da justiça em todo o Judiciário brasileiro.

governamentais, universidades e grupos comunitários.<sup>692</sup>

Entre as ações do programa estão a de promover a execução conjunta de projetos do CNJ relacionados à reinserção de adolescentes autores de ato infracional à sociedade, estímulo à adoção, direito ao registro civil e o combate à exploração sexual infanto-juvenil. Uma das suas primeiras iniciativas concretas foi a de estimular a criação de centros integrados de atendimento à criança em todas as capitais como forma de reunir projetos do Judiciário e do Executivo de cada Estado.

O primeiro destes centros foi inaugurado em Brasília(DF) em outubro de 2.008, em convênio com o Governo do Distrito Federal e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). No local, além do atendimento policial durante as 24 horas do dia são oferecidos serviços sociais e de atendimento psicológico às crianças e adolescentes da região central da capital federal, prestados pelo conselho tutelar e pelo serviço comissário de proteção, que é formado por psicólogos, assistentes sociais e pedagogos, todos voluntários.<sup>693</sup> Além disto, funciona no local, uma equipe da vara da Infância e da Juventude para atendimento e treinamento de agentes sociais e de segurança.<sup>694</sup>

Posteriormente ao seu surgimento, foi instituído um Comitê Executivo do Programa "Nossas Crianças, um Dever de Todos", presidido pela Conselheira Andréa Pachá. Este Comitê, na 73ª Sessão Ordinária do CNJ, realizada em 04 de novembro de 2008, apresentou um Plano de Trabalho, composto de duas partes. A primeira versando sobre medidas protetivas e, a segunda, tratando das medidas aplicáveis no âmbito dos adolescentes em conflito.

As medidas protetivas sugeridas eram as seguintes: (a) fomentar, no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados, a criação dos Centros Integrados de Atendimento à Criança e ao Adolescente de forma que, em um único local, sejam reunidos todos os sistemas de proteção e garantia de direitos e de aplicação de medidas sócio-educativas; (b) buscar mecanismos para otimizar os Fundos da Infância e Juventude (FIA) da União, dos Estados e Municípios, tanto no que se

---

<sup>692</sup> CNJ. Relatório anual – 2008, p. 7.

<sup>693</sup> A medida coaduna-se com o pensamento de Oliveira no sentido de fortalecimento da Proteção Social Pública em detrimento do assistencialismo: "É preciso considerar a Assistência Social como uma política básica da Seguridade Social, não contributiva, decorrente do reconhecimento da cidadania e não um 'mal a ser extirpado'." In OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. *Cultura política e assistência social*, p. 21.

<sup>694</sup> CNJ. Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5191:programa-nossas-criancasq-sera-estendido-para-todo-o-pais-&catid=1:notas&Itemid=675](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5191:programa-nossas-criancasq-sera-estendido-para-todo-o-pais-&catid=1:notas&Itemid=675)>. Acesso em: 12 de

refere à arrecadação como à destinação desses recursos (estudar mecanismos de fiscalização e acompanhamento); (c) consolidar procedimentos judiciais na esfera criminal que possam aperfeiçoar a tramitação dos feitos quando esses envolvam crianças e adolescentes na condição de vítimas, seja criando unidades específicas, seja melhorando os mecanismos de produção de provas, especialmente em crimes sexuais ou, ainda, extraindo todos os efeitos possíveis de eventual sentença condenatória quando se tratar de réu titular do poder familiar da vítima (varas especializadas em crimes contra crianças e adolescentes, depoimento sem dano, efeitos da decisão para evitar a repetição de atos processuais na destituição do poder familiar); (d) uniformizar os procedimentos referentes à aplicação das medidas de proteção a crianças e adolescentes, sempre com a finalidade de buscar o maior grau de eficácia possível às decisões judiciais (há casos em que se faz apenas a suspensão do poder familiar e não a destituição; não há uniformidade do papel dos comissários da infância e juventude nos diversos juizados do país); (e) formar um banco de dados para o monitoramento nacional dos locais em que houver maior índice de violência sexual contra crianças e adolescentes, a fim de que as políticas públicas nacionais possam ser melhor direcionadas; (f) incentivar a instalação de defensorias públicas ligadas à infância e juventude; (g) estudar e propor mecanismos para a implantação de projetos como: voluntariado, paternidade responsável e universalização do registro civil; (h) Otimizar os mecanismos e as estruturas (por exemplo, Conselhos) de proteção à criança e ao adolescente previstos no Estatuto da Criança e Adolescente, interligando-os às estruturas dos juizados da infância e da juventude (em vários casos o juiz encaminha ao atendimento em programas especializados sem que depois tenha possibilidade de acompanhar a evolução do caso); (i) firmar termos de cooperação com os Tribunais de Justiça dos Estados de modo a implementar as ações aqui previstas; (j) firmar termos de cooperação com os demais órgãos governamentais e não governamentais com o objetivo de implementar as políticas desenvolvidas no âmbito do poder Judiciário.

As propostas de medidas aplicáveis no âmbito dos adolescentes em conflito com a lei, por sua vez, eram as seguintes: (a) diagnosticar os possíveis entraves para a execução adequada das medidas sócio-educativas, bem como a eventual necessidade de implementação de novos programas (internação, semi-liberdade,

etc.); (b) verificar o estado atual das defesas processuais dos adolescentes no país e seu grau de eficácia (há vários casos de internação quando o ato praticado ensejaria medida em meio aberto, o que leva a uma constante carência de vagas no sistema; (c) há casos ainda de adolescentes cumprindo medida sem qualquer tipo de defesa); (d) criar um banco de dados com os adolescentes em conflito com a lei e as medidas sócio-educativas a eles aplicadas, com o objetivo de melhor avaliar a medida a ser aplicada em caso de deslocamento para outras comarcas (criação de um cadastro nacional); (e) acompanhar e propor notas técnicas aos projetos de lei que envolvam adolescentes em conflito com a lei; (f) viabilizar e propor estudo técnico de implementação de processo virtual de execução de medida sócio-educativa.<sup>695</sup>

O Plano de Trabalho foi aprovado à unanimidade e, desde então, serve como norte da atuação do CNJ no segmento da justiça afeto às crianças e adolescentes. Vários de seus itens resultaram em iniciativas concretas do CNJ, como a instituição do cadastro de adolescentes em conflito com a lei, a da obrigatoriedade dos tribunais adotarem mecanismos de revisão de medidas socioeducativas de internação, e as que, ilustrativamente, seguem adiante.

De acordo com a diretriz do Plano de Trabalho do Programa "Nossas Crianças, um Dever de Todos" o CNJ estabeleceu parcerias com a Fundação Abrinq e com o SESI. Com a primeira, tencionou ampliar as iniciativas em prol do acesso à educação, saúde, cultura, lazer, formação profissional e inclusão digital de crianças e adolescentes. Com o segundo, oferecer cursos formação profissional à jovens e adolescentes, autores de atos infracionais ou vítimas de exploração sexual, bem como, propiciar a inserção destes no mercado de trabalho como alternativa concreta de vida digna. Tais termos de cooperação foram assinadas no dia 17 de dezembro, de 2008, por ocasião da na 76ª Sessão Ordinária do CNJ. Na oportunidade, o

---

<sup>695</sup> Na ocasião, a Conselheira Andréa Pachá, presidente do referido Comitê Executivo, submetendo a aprovação do Plano de Trabalho ao Plenário do CNJ, ao término do seu discurso, pontificou: "É um programa de médio e longo prazo; na próxima reunião o comitê já estará disponibilizando o cronograma para implantação dessas medidas, se forem aprovadas, e acho importante, se consignar, que é a primeira vez que um órgão de envergadura nacional, um órgão com o poder e o potencial do Conselho Nacional de Justiça, assume o discurso e o enfrentamento da questão da infância e da juventude que é um problema do Judiciário e também é um problema nacional. Então, são esses os motivos que levaram à elaboração desse programa e eu espero que o Plenário o aprove para implantação."ATA DA 73ª SESSÃO ORDINÁRIA (04 DE NOVEMBRO DE 2008). In DJ do dia 21 de novembro de 2008, publica p. 1. Disponível em <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4981:ata-e-certidao-de-julgamento-da-73o-sessao-ordinaria-de-04-de-novembro-de-2008-&catid=56:atas-do-conselho&Itemid=510](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4981:ata-e-certidao-de-julgamento-da-73o-sessao-ordinaria-de-04-de-novembro-de-2008-&catid=56:atas-do-conselho&Itemid=510)> Acesso em: 14 fev. 2011.

ministro Gilmar Mendes, presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) destacou, em trecho do seu discurso, o papel deste organismo em prol da efetivação dos direitos das crianças e adolescentes:

A celebração desses termos de cooperação, e o Conselho têm buscado e tem que buscar obrigatoriamente esta cooperação, nos casos específicos, tem por objetivo, portanto, a promoção da ampla divulgação dos direitos das crianças e adolescentes em todo país, com fortalecimento das iniciativas do setor público e da sociedade civil, por meio de difusão das ações voltadas às crianças e adolescentes, bem como o fortalecimento das estruturas organizativas de atendimento às crianças e adolescentes em situação de riscos e a efetivação das ações do Poder Judiciário e do CNJ, voltadas à garantia desses direitos. Portanto, nós estamos buscando ir além do mero discurso programático e estamos todos obrigados a buscar a concretização o que estamos fazendo nestes dois convênios agora celebrados.<sup>696</sup>

Em decorrência do Programa “Nossas Crianças, um Dever de Todos” o CNJ estimulou os Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal e Territórios para que promovessem, permanentemente, nas varas com competência de registro, campanhas e mutirões que visem ao registro civil de todas as crianças nascidas em seus estados, além da efetividade na fiscalização da gratuidade dos registros de nascimento.

Em nível nacional, o CNJ, com o apoio da Secretaria Especial de Direitos Humanos, realizada de 17 de novembro a 17 de dezembro de 2008, coordenou uma campanha de mobilização nacional, intitulada “Registro de Nascimento é um direito que dá direitos”. A campanha, que, aliás, contou com a participação do jogador de futebol Ronaldo Nazário, o Fenômeno, em seu material publicitário, buscava a sensibilização da sociedade para a importância e a necessidade de ter o documento, visto que sem ele, crianças ficam privadas de seus direitos mais fundamentais, como o acesso a serviços de saúde, educação e programas sociais. Além disso, quando adultos não podem obter a carteira de identidade, cadastro de pessoa física (CPF) e outros documentos. Neste sentido, durante a campanha, Corregedoria Nacional de Justiça deixou expresso que “A certidão de nascimento é o primeiro passo para o pleno exercício da cidadania.”<sup>697</sup>

A campanha institucional teve a adesão de juízes de todos os tribunais do

---

<sup>696</sup> Ata e Certidões de Julgamento da 76ª Sessão Ordinária, de 16 e 17 de dezembro de 2008. *In* DJ, de 30 de janeiro de 2008, p. 2).

<sup>697</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, setembro/2010, p. 34.

país, além de hospitais, delegacias e centros comunitários.<sup>698</sup> No período da campanha, cartórios ampliaram o horário de atendimento, inclusive aos sábados e domingos, e realizaram plantões permanentes para facilitar o acesso dos cidadãos à certidão de nascimento.<sup>699</sup> Segundo estimativas levantadas pelo CNJ, cerca entre 300 e 400 mil crianças abaixo de 15 meses não possuíam o registro civil de nascimento<sup>700</sup>, o que corresponde a 12,2%, bem superior ao recomendado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que é de no máximo 5%. Em algumas regiões do Norte do Brasil a situação é ainda mais grave, já que essa taxa pode chegar a 40%.<sup>701</sup> Por isso a necessidade de uma mobilização permanente para a mudança deste quadro. No âmbito dos tribunais dos estados e do distrito federal, o CNJ deixou assentado através da referida recomendação a possibilidade de assinarem parcerias com secretarias municipais, a sociedade, organizações não governamentais e associações de notários e registradores.

Após sanção da Lei n.12.106, de 7 de dezembro de 2009, o Conselho Nacional de Justiça foi autorizado a criar o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. O departamento, que está sob a administração do CNJ, é o responsável pela fiscalização e o controle do cumprimento das penas criminais e de medidas socioeducativas, além de propor medidas para sanar eventuais irregularidades encontradas em ambos os sistemas. O departamento é responsável também por coordenar a realização de mutirões, no âmbito de cada Tribunal de Justiça, para a análise das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e de internação de adolescentes em conflito com a lei.

A experiência da realização dos mutirões carcerários nos estados revelou a necessidade, em razão das altas taxas de reincidência, da criação no Brasil de uma consciência de que é preciso proporcionar condições para a reinserção social da população carcerária.

Embora o Brasil não disponha de estudos precisos sobre a taxa de reincidência, os mutirões carcerários têm evidenciado um contingente significativo de pessoas com mais de um processo nas varas criminais e nas varas de execução

---

<sup>698</sup> In CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 27

<sup>699</sup> In CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 27

<sup>700</sup> In CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 27

<sup>701</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, setembro/2010, p. 34.

penal, indicando ser alto o índice das taxas mencionadas, compatível com levantamentos que as fixam entre 60% e 70%. Altas taxas de reincidência têm reflexo direto na segurança pública, e a sua redução, entre outras medidas, passa pela implantação de programas consistentes de ressocialização. Nesse contexto, surgiu o programa Começar de Novo, que traz um conjunto de ações voltadas à sensibilização de órgãos públicos e à sociedade civil para oferta de vagas de trabalho e cursos de capacitação profissional a presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores de penas e medidas alternativas, além de adolescentes em conflito com a lei.

Contribuir para a recuperação e reintegração na sociedade de usuários e dependentes de drogas envolvidos em processos criminais ou na área de infância e juventude. Foi com esse objetivo que a Corregedoria Nacional de Justiça definiu uma série de medidas no Provimento 04/10, com vistas à melhoria do atendimento a essas pessoas nos juizados especiais. O provimento prevê a criação de uma equipe multidisciplinar nos fóruns preparada para realizar o primeiro contato com os usuários e dependentes de drogas, após passagem pela delegacia.

O objetivo do contato é conhecer os problemas dessas pessoas e sugerir medidas necessárias à reinserção social dos necessitados, conforme decisão final do juiz responsável. Dentro dessa perspectiva, o CNJ e a Presidência da República firmaram acordo de cooperação técnica para a capacitação de 15 mil profissionais vinculados ao Poder Judiciário, sobretudo daqueles que atuam em juizados especiais criminais e juizados da infância e juventude em questões relacionadas às drogas. O projeto também conta com a parceria da Universidade de São Paulo (USP), responsável pela realização do curso. A iniciativa contempla o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, lançado pelo governo federal em 2010.<sup>702</sup>

Lançado em 2010 pelo CNJ, através da Corregedoria Nacional de Justiça, o projeto Pai Presente devolveu a milhões de brasileiros sem paternidade reconhecida no Brasil a esperança de modificar essa situação.

Cerca de 5 milhões de alunos matriculados nas redes de ensino pública e privada não declararam a sua paternidade no Censo Escolar de 2009. Desses, 3,8 milhões são menores de 18 anos. Com o objetivo de reduzir esse número, a Corregedoria do CNJ criou o projeto para identificar os pais que não reconhecem os

filhos e, com isso, garantir que os genitores assumam as suas responsabilidades, contribuindo para o bom desenvolvimento psicológico e social dessas crianças e jovens. Foram encaminhadas às 27 corregedorias dos Tribunais de Justiça, informações sobre os alunos que não declararam a paternidade no Censo Escolar 2009.

Os dados foram disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia ligada ao Ministério da Educação, a pedido da Corregedoria do CNJ. A partir dessas informações, os magistrados poderão convocar a mãe ou o aluno, na tentativa de localizar o suposto pai, que será notificado a se manifestar perante o juiz. Em caso de dúvida ou negativa quanto à paternidade, o magistrado poderá tomar as providências necessárias para que seja realizado o exame de DNA ou iniciada ação judicial. A iniciativa vai permitir ao Judiciário mapear a real quantidade de pessoas sem paternidade identificada no Brasil, já que o preenchimento do nome do pai não é quesito obrigatório no Censo Escolar.<sup>703</sup>

O CNJ também promoveu a realização de uma pesquisa inédita e extremamente importante na área da infância e juventude, denominado “Justiça Infanto-Juvenil: critérios de aprimoramento”. Tal estudo, realizado em 13 de abril de 2009 a partir de um convênio com o IPEA, teve como objetivo apontar critérios subsidiadores da atuação do CNJ na adoção de políticas orientadoras para instalação e funcionamento das Varas da Infância e da Juventude (VIJs) no país.

A pesquisa tomou por base a investigação de três eixos temáticos: perfil sociodemográfico das comarcas brasileiras; perfil estrutural das varas com competência em infância, juventude, família e idoso; e, o perfil forense das varas com competência em infância, juventude, família e idoso. Procurou-se, a partir deles, mapear questões relativas à execução do processo judicial, as medidas socioeducativas aplicadas e seu acompanhamento, além de informações sobre as principais causas de abrigamento de crianças e adolescentes.

Na pesquisa, foram estabelecidos alguns parâmetros para a ampliação e/ou aprimoramento da rede de VIJs no país: (a) concentração da população total e infanto-juvenil nas comarcas; (b) vulnerabilidade social/ violação de direitos da população infanto-juvenil das comarcas; (c) existência de unidades socioeducativas

---

<sup>702</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, setembro/2010, p. 24.

<sup>703</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, setembro/2010, p. 37.

de privação de liberdade para adolescentes na área de abrangência das comarcas; (d) localização (ou não) da comarca em áreas da fronteira brasileira; (e) estrutura disponível nas varas (exclusivas ou cumulativas com família e idoso) que lidam com os temas relacionados à infância e juventude nas comarcas dos estados e (f) volume de casos novos por magistrado nas VIJs. Ao final, segundo tais diretrizes, a pesquisa identificou, por região, *quais as comarcas necessitariam de investimentos do Poder Judiciário* em cada estado brasileiro, sejam investimentos dirigidos à *instalação de novas varas da infância e da juventude* ou, então, direcionados à *mera adaptação de varas existentes em comarcas vizinhas* (que também passariam a atender as comarcas que demandam serviços jurisdicionais dessa natureza).

Na Região Norte foi constatada uma situação crítica, pois 54,3% das comarcas apresentam altos índices de vulnerabilidade social. Acre, Tocantins, e o Amapá, dispõem de poucas varas especializadas em infância e juventude e um número reduzido de profissionais atuando em instalações inadequadas à prestação de serviço especializado. O quantitativo de juízes com competência para as causas da infância e juventude é reduzido, o que contribui para os altos percentuais de casos novos por magistrado registrados no Acre e em Rondônia (1.792 e 1.770, respectivamente), colocando-os em 3º e 4º lugares dentre os cinco estados com maior volume de processos ingressados naquele ano no país. Em razão disso, e conforme o correlacionamento de dados entre os três eixos mencionados, a pesquisa recomendou especial atenção no desenvolvimento de políticas públicas para o sistema de justiça da infância e juventude direcionadas prioritariamente à Região Norte, em especial aos estados do Acre, Amapá, Rondônia e Tocantins.

A mesma necessidade prioritária de investimentos, segundo o estudo, merece a região Nordeste, que igualmente apresenta problemas quanto à representatividade de respondentes da pesquisa. Os estados do Maranhão, Piauí, Pernambuco, Alagoas e Bahia apresentam acentuado percentual de comarcas dentre as que possuem piores condições de vulnerabilidade social/violação de direitos. Acresce-se que Maranhão, Paraíba, Piauí, Bahia e Ceará não dispõem de varas especializadas em muitas das áreas críticas apontadas pela pesquisa, ao passo que Paraíba e Piauí apresentam as piores situações em termos de estrutura, por não disporem de condições mínimas de atendimento, Como, por exemplo, ausência de equipes interprofissionais e de gabinetes de atendimento em suas

---

instalações.

As demais regiões – Centro-oeste, Sudeste e Sul – apresentaram índices comparativamente melhores em termos dos critérios sociodemográficos e estruturais das VIJs, inobstante existirem problemas pontuais em quase todos os estados no que tange à metodologia proposta neste estudo. Na região Sudeste, vários municípios no estado de São Paulo, que apresentou maior número absoluto de equipes interprofissionais, dispõem de varas especializadas. No entanto, algumas adequações são necessárias quanto ao aproveitamento das estruturas das comarcas próximas àquelas em situação mais crítica de vulnerabilidade e de reforço na estrutura de algumas VIJs do estado. Registre-se ainda que o estado concentra altos índices de casos novos por magistrado em várias comarcas, o que provoca por si a necessidade de investigar com mais cautela o acúmulo de demanda nessas localidades. A mesma conclusão estende-se a Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro, visto que - exceto em alguns municípios onde são necessários investimentos para a criação de novas varas especializadas - a maioria dos casos revela a necessidade de investimentos pontuais nas varas já existentes e que estão presentes nas regiões mais críticas.

Acresce-se que o perfil forense revelou haver, em todos esses estados, grande concentração de casos novos por magistrado, levando a crer que é necessário analisar com maior profundidade quais comarcas necessitam de incremento na estrutura existente, para a adequada prestação do serviço à população infanto-juvenil.

A região Sul apresenta boa estrutura dedicada à infância e juventude, principalmente no estado do Rio Grande do Sul, onde são necessários investimentos apenas para aperfeiçoar os serviços das VIJs já instaladas. É importante assinalar, entretanto, que os estados do Paraná e de Santa Catarina, apesar de contarem com serviços especializados nas principais comarcas, necessitariam de novas unidades judiciárias especializadas, visto que há municípios em situação crítica e que não dispõem de VIJs ou não podem aproveitar estruturas de comarcas já estabelecidas. Todos os estados da região, não obstante, apresentam elevado volume de casos novos por magistrado, sobretudo Santa Catarina, onde diversas comarcas apresentaram índice acima de 2.000 processos novos por juiz em 2008.

Já na região Centro-oeste, a pesquisa destacou que o estado que merece maior atenção para o desenvolvimento de políticas judiciárias da infância e

juventude é Goiás, em virtude de não contar com varas especializadas em algumas zonas críticas de vulnerabilidade e também pela falta de estrutura mínima na maioria das VIJs respondentes. Mato Grosso do Sul concentra problemas em vasta área de fronteira desassistida de VIJs, merecendo também atenção do Judiciário para suprir a carência de unidades judiciárias especializadas na matéria nas regiões de fronteira. Em contrapartida, o Distrito Federal apresentou os menores índices de vulnerabilidade e os melhores índices de estrutura de atendimento voltada à infância e juventude, não obstante a existência de alta taxa de casos novos por magistrado, fato que pode levar o Judiciário local a refletir sobre a pertinência de descentralização da VIJ, como estratégia de redução desse índice e também como alternativa para facilitar o acesso à justiça. Asseverou o estudo, que das 85 varas exclusivas investigadas, há 52 com maior concentração de profissionais da área, destacando-se os estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Pará.

Os piores índices da presença de equipes em varas exclusivas foram registrados nos estados de Goiás (apenas em 25% do total) e Espírito Santo (28,6%). Já nas cumulativas, todas as varas situadas na região Nordeste – à exceção do Rio Grande do Norte – não contam com equipes multidisciplinares. Na região Norte a situação também preocupa, uma vez que as varas exclusivas do Tocantins e a do Amapá não dispõem de número suficiente de profissionais de apoio especializado e Amazonas detém equipe apenas em uma vara cumulativa respondente. Os dados nacionais apontam que cerca de 70% dos integrantes das equipes das varas exclusivas não possuem especialização no atendimento às vítimas. A situação relativa à especialização em atendimento a adolescentes em conflito com a lei também não é diferente, pois apenas 31% a possuem, sendo que nas varas cumulativas esses índices são ainda piores: 87,7% e 82,6% não têm especialização nas duas áreas – vítimas e adolescentes em conflito com a lei –, respectivamente.

A pesquisa concluiu que é recomendável o desenvolvimento de políticas judiciárias voltadas ao aperfeiçoamento da estrutura dedicada à infância e à juventude, prioritariamente nas localidades apontadas no seu Relatório Final. Com tal priorização sugerida, é que, consoante tal estudo, é que se permitirá que se avance na análise e estudo da matéria no Brasil, contribuindo para ações mais efetivas e satisfatórias aos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente, e, como conseqüência, para uma “**prestação jurisdicional voltada à promoção da**

***justiça social no Brasil'*** [grifo nosso].

Apesar disso, a pesquisa ressalva que inobstante os critérios sugeridos, muitas áreas do território nacional ainda permanecerão desatendidas por um Poder Judiciário efetivamente estruturado e capacitado para lidar adequadamente com as matérias que afetam a população com idade até 18 anos. Por isso, sugere a adoção de medidas alternativas com o objetivo de viabilizar a ampliação do acesso à justiça para crianças e adolescentes e suas famílias. Como exemplo de boa estratégia, finaliza por apontar a regionalização das varas da infância e juventude, com competência exclusiva, tal como ocorre no Estado do Rio Grande do Sul. O benefício de tal estratégia é que todo o território do estado está, ao menos potencialmente, coberto por serviços jurisdicionais especializados e estruturas já montadas pelo Poder Judiciário. Tal experiência, aliás, como sublinha a pesquisa, foi reconhecida em debate público e pelo próprio Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, que incorporou a regionalização da Justiça da Infância e Juventude como diretriz em uma de suas resoluções.<sup>704</sup>

Outro projeto do CNJ na área da Justiça da Infância e Juventude é o “Medida Justa, criado para dar mais assistência aos adolescentes em conflito com a lei que cumprem medidas socioeducativas. Com esse projeto, busca -se uma radiografia do sistema de internação dos adolescentes, procedendo-se ao levantamento das condições das unidades de internação, tanto na questão física como na pedagógica, para que se possa acelerar o processo de implementação das diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas (SINASE). Será procedida, ainda, a verificação do sistema utilizado pelas unidades do Judiciário que acompanham o cumprimento da medida de internação, buscando uma otimização da prestação jurisdicional e uniformização de procedimentos. Segundo o DMF, a intenção é que todos os atores do sistema tenham consciência de que a medida socioeducativa não se confunde com a pena aplicada ao adulto, e que unidade de internação não é prisão.

O projeto “Justiça na Escola” foi instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com o objetivo de aproximar o Judiciário e as instituições de ensino do país no combate e prevenção dos problemas que afetam crianças e adolescentes. Abrange

---

<sup>704</sup> Conf. artigo 9º da Resolução nº 113 do Conanda, de 19 de abril de 2006. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/.arquivos/.spdca/.arqcon/113resol.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/.arquivos/.spdca/.arqcon/113resol.pdf). Acesso: 11 abr. 2.011.

debates sobre temas como combate às drogas, *bullying*, violência nas escolas, evasão escolar, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e cidadania, com a participação de juízes, professores, educadores, técnicos em psicologia e serviço social, alunos e pais, entre outros. Busca-se estimular o trabalho articulado entre as instituições de Justiça Educação. Como parte integrante do projeto, o CNJ lançou uma cartilha escrita pela psiquiatra e escritora Ana Beatriz Barbosa Silva, sobre *bullying* (violência física ou psicológica contra pessoa incapaz de se defender).

#### 5.4 ESTUDO DE CASO: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS EM RELAÇÃO AO DESCUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES Nº 02/06 E Nº 05/06 DO CNJ

O presente estudo tem como objetivo examinar os limites da utilização do pedido de providências frente ao teor de recomendações editadas pelo próprio CNJ tendo como base um caso concreto. A sua problemática pode assim ser resumida na seguinte questão: diante do não cumprimento voluntário por parte de um tribunal em relação a uma Recomendação expedida pelo CNJ, pode uma pessoa através de um pedido de providências obrigá-lo a tal? O caso estudado diz respeito ao processo nº 2008.10.00.003333-3 que tramitou no CNJ, e refere-se as Recomendações nº 2/06 e 5/06, oriundas daquele mesmo órgão.

A hipótese lançada é de que as Recomendações apresentam caráter cogente e vinculam os seus destinatários a cumpri-las. Diante do descumprimento voluntário e injustificado seria viável uma decisão do CNJ determinando a observância de referidos atos normativos no caso concreto, máxime se amparado em norma constitucional neste sentido, sem prejuízo da imposição de sanção disciplinar aos responsáveis faltosos.

O critério para escolha do caso foi o fato dele ensejar ao mesmo tempo, em uma hipótese concreta, o exame da aplicabilidade de recomendações do Conselho Nacional de Justiça afetas aos direitos das crianças e adolescentes e, sob esta perspectiva, a sua atuação quando instado por qualquer pessoa.

##### 5.4.1 O caso

O Conselho Nacional de Justiça, atento à necessidade de criar-se varas especializadas na área da infância e juventude e de dotá-las de equipe interprofissional, como forma de viabilizar a prestação jurisdicional célere e efetiva nos termos estatuídos no *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Lei nº 8.069/90) editou as duas seguintes recomendações:

Recomendação nº 2/06: Recomenda aos Tribunais de Justiça a implantação de equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que prevêm os arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

Recomendação nº 5/06: Recomenda o estudo da viabilidade da criação de varas especializadas em direito de família, sucessões, infância e juventude, e de Câmaras ou Turmas com competência exclusiva ou preferencial sobre tais matérias.

Na Comarca de Crato (CE) não havia Vara Especializada da Infância e Juventude e sequer também contava com a equipe interdisciplinar.

Em 19.12.2008, a 4ª Promotoria de Justiça de Crato (CE) ingressou com um Pedido de Providências no Conselho Nacional de Justiça em face do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ a fim de que fosse (a) corrigido o sistema de distribuição de processos da Comarca de Crato, (b) elaborada previsão orçamentária para criação de Vara Especializada da Infância e Juventude e (c) implantada equipe interdisciplinar na mesma Comarca.

O presente estudo circunscrever-se-á apenas aos itens (b) e (c), visto que são os únicos que interessam à presente pesquisa. Em razão disso, não será feita doravante qualquer referência ao item (a).

O processo foi autuado sob o nº 2008.10.00.003333-3.

O Conselheiro Relator Altino Pedrozo dos Santos, ao receber o feito solicitou, em 31.12.2008, informações ao Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará sobre os fatos alegados, no prazo de quinze dias.

A parte requerida, então, em síntese, informou que a implantação de vara especializada e de equipe interprofissional exige ato normativo da administração do Tribunal, estudos e disponibilidade orçamentária.

O Relator, em 21.01.2009, abriu vistas à parte requerente pelo prazo de quinze dias, a qual se manifestou.

Retornaram os autos conclusos ao Relator, que, então, em decisão monocrática proferida 30.03.2009, indeferiu o pedido da requerente nos seguintes termos:

No que se refere à criação de Vara Especializada em Infância e Juventude na Comarca de Crato, bem como à implantação de equipe interprofissional para atuação nesse Juízo, é questão atinente à disponibilidade financeira e orçamentária do Tribunal de Justiça, cabendo apenas a este a adoção da medida com vistas a suprir a demanda pela entrega da prestação jurisdicional, ainda que haja recomendação do Conselho Nacional de Justiça nesse sentido.

Por outro lado, a imposição de tais procedimentos contrariaria os comandos constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira e a competência privativa daquela Corte de Justiça, para a organização e o funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos (CF/1988, arts. 99 e 96).

Não pode o Poder Judiciário, na condição de integrante da Administração Pública, mormente considerando as disposições legais que regem a atuação do administrador público, ver-se compelido a criar Varas e prover cargos, ainda que necessários, sem observância de dotação orçamentária para o período correspondente, porquanto a obrigação importa menoscabo aos princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal, especialmente o da legalidade.

Demais disso, no caso em apreço, a requerente não demonstrou que a ausência da Vara Especializada e da equipe multiprofissional tem acarretado irregularidades ou ilegalidades capazes de causar prejuízo aos jurisdicionados.

Não há, ainda, elementos que indiquem que as medidas pretendidas – criação de Vara Especializada e implantação de equipe multiprofissional –, foram formalmente solicitadas ao Tribunal requerido.

Por esses fundamentos, considerando as competências outorgadas ao Conselho Nacional de Justiça pelo artigo 103-B, parágrafo 4º, da Constituição Federal, considero inviável o acolhimento do pedido.

A Requerente, em 23.04.2009, recorreu desta decisão ao Plenário do CNJ.

O Julgamento do Recurso, após ter sido inicialmente pautado para a sessão do dia 12.05.2009, acabou sendo adiado para o dia 26.05.2009.

O recurso permaneceu sob a relatoria do Conselheiro Altino Pedrozo dos Santos, que por sua vez proferiu novo voto conhecendo do recurso e, no mérito, negando-lhe provimento. O voto foi assim vazado:

Por outro lado, no que se diz respeito ao planejamento e criação de Vara Especializada em Infância e Juventude na Comarca de Crato, e à implantação de equipe interprofissional para atuação nesse Juízo, ressalto, como antes expendido na decisão monocrática, que tal questão submete-se *“à disponibilidade financeira e orçamentária da Corte de Justiça, cabendo apenas a esta a adoção da medida com vistas a suprir a demanda pela entrega da prestação jurisdicional, ainda que haja recomendação do Conselho Nacional de Justiça nesse sentido.”*

O planejamento e a criação de novos Juízos, bem como a implantação de equipe de servidores ou a contratação de profissionais habilitados tecnicamente para a função são de incumbência privativa dos Tribunais que, de acordo com a autonomia discricionária que lhes é conferida, atuam, nos limites dos seus orçamentos, seguindo um plano e um cronograma de trabalhos voltados a atender as prioridades eleitas e as peculiaridades de cada localidade.

Por essa razão, a imposição de procedimentos como aqueles ora pretendidos contraria os comandos constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira e a competência privativa das Cortes

de Justiça, quanto à organização e funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos (CF, arts. 96 e 99). Com essa linha de entendimento convergem os seguintes precedentes deste Conselho:

**PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS – ATENDIMENTO PERIÓDICO DE MAGISTRADOS EM MUNICÍPIO DIVERSO DAQUELE NO QUAL FORA INSTALADA A SEDE DO JUÍZO – JUIZADO ESPECIAL FEDERAL ADJUNTO DE MONTES CLAROS/MG – ALEGADA DIFICULDADE DE DESLOCAMENTO E PREJUÍZO AO JURISDICIONADO DE JANUÁRIA/MG – AGILIDADE NA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS.**

I. Conquanto detenha o CNJ a missão estratégica de definir balizas orientadoras do Poder Judiciário e controlar, administrativa e financeiramente, a legalidade dos atos emanados de seus órgãos e agentes rumo à superação de deficiências estruturais, não se pode fazer substituir aos Tribunais em suas competências constitucionais, a exemplo da formatação de regras de organização judiciária (art. 96, II, “d”, CF/88).

II. A proposição de criação de novas Varas, a distribuição de funções e competências entre os órgãos jurisdicionais, bem como a alteração da organização e da divisão judiciárias são de incumbência privativa dos Tribunais, obedecendo ao juízo de conveniência e oportunidade orientado por cronogramas de trabalho elaborados a partir de critérios técnicos e ordens prioritárias de atividades.

III. Pedido de providências não-conhecido.” (PP nº 2008.10.00.000426-6, Rel. Cons. Mairan Gonçalves Maia Júnior, j. 65ª Sessão, em 24.06.2008, p. DJU de 05.08.2008);

[...]

Apesar da previsão legal, não há como se entender como obrigatória a instalação das serventias indicadas. Ressalto que a criação das referidas serventias encontra-se dentro dos limites da autonomia dos Tribunais, posto que só o administrador público tem a possibilidade de analisar, no âmbito estatal, todos os aspectos relativos aos limites da responsabilidade fiscal e das necessidades, se existentes.

[...]” (PP nº 2007.10.00.001607-0, Rel. Cons. Andréa Pachá, j. 60ª Sessão, em 08.04.2008, p. DJU de 07.05.2008); [grifo do original].

**“PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE QUE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA NÃO REALIZA CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE ESCRIVÃO, PREFERINDO DELEGAR ESSAS FUNÇÕES PARA OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONFIRMAÇÃO DE OMISSÃO NA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PARA INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO CONFIRMADA PELO TRIBUNAL. PROCEDÊNCIA EM PARTE PARA FIXAR PRAZO PARA REALIZAÇÃO DO CERTAME.** Os Tribunais têm autonomia para avaliar seu quadro de servidores e enviar projetos de lei para criação ou extinção de cargos. De forma que, apenas a partir de uma avaliação da estrutura interna, do quadro de servidores e das exigências de uma administração eficiente, é possível concluir pela necessidade, ou não, de extinção do cargo de Escrivão de Serventia Judiciária ou de modificação de sua forma de provimento. Esse tipo de ponderação e decisão compõe as prerrogativas advindas da autonomia dos Tribunais, de modo que, inexistindo ilegalidade a ser sanada, não se justifica, sob esse aspecto, a intervenção do CNJ.” (PCA nº 2007.10.00.000875-9, Rel. Cons. Rui Stoco, j. 57ª Sessão, em j. 26.02.2008, p. DJU de 18.03.2008). [grifo do original].

Demais disso, a requerente não demonstrou que a ausência da Vara Especializada e de equipe multiprofissional tem acarretado irregularidades ou ilegalidades capazes de causar prejuízo aos jurisdicionados da Comarca

de Crato, ônus que lhe competia, a teor do disposto no artigo 36 da Lei nº 9.784/1999).

Destaque-se, ainda, que em pesquisa ao sítio da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará na Internet<sup>705</sup> logrei constatar que lá tramita, desde 08 de abril de 2008, proposição de lei, de iniciativa do Tribunal de Justiça, objetivando a criação de cargos de psicólogo e assistente social, entre outros, para atuação em causas relacionadas à criança e ao adolescente, o que indica que as providências necessárias ao atendimento da demanda nessa área também já foram adotadas.

Portanto, não havendo indícios de irregularidade ou ilegalidade na atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará em qualquer dos aspectos abordados pela requerente, impõe-se negar provimento ao recurso.”

O Conselheiro Paulo Lôbo, porém, apresentou voto divergente nos seguintes termos:

Divirjo em parte do eminente Relator, relativamente ao pedido do recorrente quanto ao planejamento e à criação de Vara Especializada em Infância e Juventude e a implantação de equipe interprofissional.

O voto do eminente Relator parece contrariar o que dispõem as Recomendações n. 2 e 5, de conhecimento do Tribunal, pois já antigas:

Recomendação Nº 2: *"Recomenda aos Tribunais de Justiça a implantação de equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que prevêm os arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90)"*.

Recomendação Nº 5 : *"Recomenda o estudo da viabilidade da criação de varas especializadas em direito de família, sucessões, infância e juventude, e de Câmaras ou Turmas com competência exclusiva ou preferencial sobre tais matérias"*.

É certo que as recomendações do CNJ não são inteiramente mandamentais, mas trazem carga mandamental mínima que não pode ser inteiramente desconsiderada pelos tribunais. O RICNJ inclui as recomendações no que qualifica de atos normativos. Assim, a Resolução tem carga mandamental máxima e a Recomendação tem carga mandamental mínima. Significa dizer que, após adotada pelo CNJ, deve o Tribunal justificar seu não atendimento, não se lhe facultando desconsiderá-la desmotivadamente.

Assim, voto pelo provimento parcial do recurso, para baixar o processo em diligência, no sentido de determinar ao Tribunal que justifique o não atendimento das referidas recomendações, no âmbito de sua competência, e não apenas em relação à Comarca de Crato.

Ao término do julgamento, o Conselho, por maioria, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Conselheiro Relator. Vencidos os conselheiros Paulo Lobo, José Adonis e Marcelo Nobre. Ausentes, justificadamente, os conselheiros Ministro Gilmar Mendes, Mairan Maia, Técio Lins e Silva e Joaquim Falcão. Presidiu o julgamento o conselheiro Ministro Gilson Dipp. Estiveram presentes à sessão os seguintes Conselheiros: Ministro Gilson Dipp, Ministro João Oreste Dalazen, Rui Stoco, Altino Pedrozo dos Santos, Andréa Pachá, Jorge Maurique, Antonio Umberto

de Souza Júnior, José Adonis Callou de Araújo Sá, Felipe Locke Cavalcanti, Paulo Lobo e Marcelo Nobre. Ausentes, justificadamente, o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

O Pedido de Providências, segundo a dicção do art. 98, do RICNJ, é o meio pelo qual se leva à deliberação do CNJ qualquer proposta ou sugestão tendentes à melhoria da eficiência e eficácia do Poder Judiciário. É o caso da criação de uma vara com competência exclusiva na área da infância e Juventude acompanhada da respectiva equipe multiprofissional. Por amoldar-se àquela espécie, o CNJ conheceu, tanto pela via monocrática como pelo colegiado, em sede de recurso, o cabimento do aludido Pedido de Providências deduzido pela 4ª Promotoria de Justiça de Crato (CE). O simples conhecimento da medida, nesse caso concreto, reforça a função do CNJ de servir como um canal de participação disponível a qualquer pessoa que tenha interesse em contribuir para o aperfeiçoamento do Poder Judiciário, conforme os ditames do art. 103-B, § 4º, “caput” e incisos II e III, da Constituição Federal.

No mérito, todavia, o pleito restou inacolhido por dois motivos: (a) o CNJ não pode determinar a criação de uma vara com competência exclusiva na área da infância e Juventude acompanhada da respectiva equipe multiprofissional sob pena de afronta à autonomia administrativa e financeira e a competência privativa daquela Corte de Justiça, para a organização e o funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos (CF/1988, arts. 99 e 96); (b) não restou demonstrada pela peticionante o prejuízo efetivo aos jurisdicionados.

Em relação ao primeiro item, há que se perquerir duas coisas: os limites do poder normativo do CNJ frente ao autogoverno dos tribunais e, também, o alcance vinculativo das recomendações. Os limites do poder normativo do CNJ frente ao autogoverno dos tribunais já foi objeto de estudo no capítulo anterior. Conforme conclusão lá externada, com as devidas ressalvas, o STF já consolidou o entendimento de que o CNJ pode exercer o seu poder regulamentar inclusive naquela seara, podendo, assim, sobrepujar a legislação estadual a fim de densificar os princípios constitucionais previstos no art. 37, do Texto Magno, e postos sob a sua tutela, tal qual estabelece o art. 104, § 4º, nº II, do mesmo diploma. Na hipótese

---

<sup>705</sup> Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível em: ([http://www.al.ce.gov.br/legislativo/proposicoes/numero.php?nome=27\\_ legislatura&tabela=projeto\\_mens&opcao=D](http://www.al.ce.gov.br/legislativo/proposicoes/numero.php?nome=27_legislatura&tabela=projeto_mens&opcao=D) e <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2008/01tj.htm>. Acesso em 04.mai.2009).

versada, a pretensa criação de uma vara com competência exclusiva na área da infância e Juventude acompanhada da respectiva equipe multiprofissional encontra respaldo tanto no princípio da eficiência como no princípio da legalidade. Isto porque implica, respectivamente, na melhoria da prestação jurisdicional dirigida à tutela dos direitos das crianças e adolescentes daquela localidade e, outrossim, decorre do disposto no art. 145, do Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece que “os Estados e o Distrito Federal poderão criar varas especializadas e exclusivas da infância e da juventude, cabendo ao Poder Judiciário estabelecer a sua proporcionalidade por número de habitantes, dotá-las de infra-estrutura e dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões.”.

Há inúmeros atos normativos e decisões oriundas do CNJ em que esse sobrepuja legislação estadual ou exerce o papel de legislador no caso de omissão. A título de exemplo pode-se citar a Resolução 07/05, que vedou o nepotismo. Em relação a decisões administrativas do CNJ serve de ilustração a que foi proferida no Procedimento de Controle Administrativo 2007.10.00.001564-8<sup>706</sup>, relatado pelo Conselheiro Mairan Gonçalves Maia Júnior. Neste precedente, o CNJ determinou ao Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso a exclusão dos artigos 7.º e 8.º e seus parágrafos da Resolução estadual n.º 8/2003, que regulamentava a Lei n.º 8.006/2003 daquele Estado, que, por sua vez, havia criado cargos de juízes substitutos de segundo grau, por entender que os referidos artigos padecem de vício de inconstitucionalidade. Não bastasse isto, o CNJ, naquela oportunidade, recomendou, ainda, ao referido Tribunal que encaminhasse à Assembléia Legislativa estadual proposta de projeto de lei extinguindo os cargos de juiz de direito substituto de segundo grau. Constata-se que diferentemente dessa diretriz, na hipótese em exame o CNJ preferiu invocar o autogoverno dos tribunais para inacolhê-lo sob o fundamento de que a criação da vara especializada e respectiva equipe é matéria de competência privativa das Cortes de Justiça (CF, arts. 96 e 99). Veja-se, além disto, que o entendimento do CNJ oscila, dependendo do caso. De se registrar que entre os precedentes invocados pelo Relator Altino Pedrozo dos Santos, consta também um do Conselheiro Mairan Gonçalves Maia Júnior, este, aliás, que foi o relator do citado julgamento paradigmático do CNJ em relação a criação de cargos no Estado do Mato Grosso.

Tocante ao alcance vinculativo das recomendações, este é reconhecido pelo

próprio RICNJ ao situá-las expressamente, em seu art. 102, na categoria de “ato normativo”<sup>707</sup>. De se registrar, porém, algumas impropriedades presentes em dois parágrafos relacionados ao referido dispositivo passíveis de gerar certa confusão. Soa o parágrafo 2º, que “Decidida pelo Plenário a edição do ato normativo ou da recomendação, a redação do texto respectivo será apreciada em outra sessão plenária, salvo comprovada urgência.” Já o parágrafo 5º dispõe que “As Resoluções e Enunciados Administrativos terão força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ.” Em tais parágrafos observa-se, inicialmente, uma distinção entre “recomendação” e ato normativo, como se aquela não fizesse parte dessa categoria, e também, a ausência da menção do seu caráter vinculativo, como se somente as Resoluções e Enunciados Administrativos o tivessem. Entrementes, tais equívocos devem ser atribuídos a meros lapsos na redação, visto que assentado no próprio “caput” o caráter normativo, e portanto, vinculativo, das Recomendações. Por isso, contata-se que não há qualquer ambigüidade regimental neste sentido capaz de explicar uma eventual hesitação do CNJ em fazer valer as disposições de suas Recomendações. Tal como gizado no voto divergente, estas não são inteiramente mandamentais. Porém, o seu conteúdo não pode ser ignorado pelos seus destinatários. As Recomendações, segundo sua feição, obrigam os tribunais a adotarem medidas para cumprir um determinado objetivo. Ou seja, a menos que haja uma justificativa, não podem se afastar da direção por elas imposta. Na hipótese, o tribunal preferiu não adotar nenhuma medida. Isto é, optou por não criar a recomendada vara especializada com a respectiva equipe multidisciplinar. Além disto, sequer prestou qualquer justificativa. O voto divergente, foi no sentido de se exigi-la do tribunal responsável. Contudo, já havia sido dada esta oportunidade anteriormente, razão pela qual entendemos que a providência era desnecessária, podendo ser explicada apenas como um excesso de zelo. Diante do descumprimento de um tribunal em cumprir os termos de uma recomendação em um caso concreto, poderia o CNJ, tanto de ofício, como por provocação, tal como sucedeu, determinar as providências necessárias. No caso vertente, tratava-se de omissão do tribunal em cumprir uma recomendação lastreada na aplicação dos arts. 145, 150 e 151, do ECA. Caberia, portanto, ao CNJ, tomar as providências

---

<sup>706</sup> CNJ. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta\\_processo.php](https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php)> Acesso em: 24.fev.2011

<sup>707</sup> “Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações.”

necessárias para supri-la, nos termos do inciso II, do § 4º, do art. 103-B, da Constituição Federal. No caso, deveria fixar um prazo ao Tribunal de Justiça do Ceará, a fim de que este incluísse no respectivo orçamento, o montante necessário para que fosse instalada no exercício seguinte a postulada vara da infância e juventude da Comarca de Crato (CE), dotada da respectiva equipe multiprofissional, além de outras medidas correlatas, como o envio do projeto de lei correspondente etc. Em caso de não atendimento a esta determinação no prazo estabelecido, poderia o próprio CNJ instaurar procedimento disciplinar em face do Presidente daquele tribunal, sem prejuízo de seu eventual afastamento imediato das funções (RICNJ, art. 105).

Na decisão acolhida pelo Plenário, também constou que não restou demonstrada pela petionante o prejuízo efetivo aos jurisdicionados. O argumento não procede. É verdade que o Art. 36, da citada Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública, dispõe que “Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado”. Contudo, o mesmo dispositivo ressalva o dever de instrução atribuído ao órgão competente, que por sua vez preceitua:

Art. 37. Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

Na hipótese, o próprio Tribunal dispunha de informações sobre a alta demanda existente na vara da infância e juventude na cidade do Crato. Além disto, poderia obtê-los ou complementá-los com outras informações oriundas de outros órgãos da administração estadual e municipal, como os relativos à vulnerabilidade social daquela localidade. Portanto, a ter do art. 37, acima epigrafado, ao contrário do decido pelo CNJ, era ônus do Tribunal de Justiça demandado desconstituir o objeto do pleito formulado.<sup>708</sup> Não era, pois necessário, que a petionante demonstrasse o prejuízo efetivo aos jurisdicionados.

---

<sup>708</sup> Tal interpretação vai ao encontro dos critérios da preservação do interesse geral e da proporcionalidade que devem balizar todo o processo administrativo, conforme previsto na própria Lei nº 9.784/99, nos incisos II, VI e XIII, do parágrafo único, do art. 2º: II - atendimento a fins de interesse geral [...]; VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; [...] XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige [...].”

Em conclusão, constata-se, inicialmente, a partir do simples conhecimento do Pedido de Providências examinado que o CNJ está preparado para desincumbir as funções previstas no art. 103-B, § 4º, incisos II e III, da Constituição Federal, uma vez que, tal como demonstrado, permite que qualquer pessoa teça reclamações ou proponha melhorias em relação ao funcionamento do Poder Judiciário.

Na mesma senda, mirando-se na edição das Recomendações nº 2/06 e 05/06, infere-se que o CNJ desempenha as funções constitucionais preconizadas pelo art. inciso I, do § 4º, do art. 103-B (“recomendar providências”). Ambas as Recomendações representaram um passo importante no desiderato de dar efetividade dos Direitos da Criança e do Adolescente na medida que orientaram os tribunais de justiça de todo o país a implementar os arts. 145, 150 e 151, do ECA. Contudo, o fato de ter relegado à discricionariedade dos tribunais o cumprimento das referidas Recomendações, quando já era patente a inércia daqueles em cumprir as deteriorações contidas nos mencionados artigos, evidencia que o CNJ falhou no exercício das suas funções de controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, inscritas no 103-B, § 4º, “caput” e inciso II, da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 103-B. (...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

II - **zelar pela observância do art. 37 e apreciar**, de ofício ou **mediante provocação**, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou **fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei**, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;” [grifos nossos]

Tal qual observado no caso concreto do Pedido de Providências, não haveria qualquer óbice em compatibilizar o pleito de instalação de uma vara da infância e juventude dotada da respectiva equipe interprofissional, vazado nos termos das aludidas Recomendações, com o princípio do autogoverno dos tribunais. Bastaria fixar-se um prazo ao tribunal a fim de que esse adotasse as medidas necessárias tanto no âmbito legislativo quanto no orçamentário para que fosse viabilizada a instalação da unidade postulada, sem prejuízo da deflagração dos procedimentos disciplinares correspondentes (RICNJ, art. 105). Constatada a

inércia do Judiciário estadual em criar a nova unidade, seja diante dos termos daquelas Recomendações, seja levando-se em conta a existência de um pedido formal neste sentido, era esta a postura ativa que cumpria ao CNJ exercer.

Até a presente data a Comarca de Crato (CE) não possui vara especializada na área da infância e juventude, conforme se constata no Sistema Justiça Aberta, do CNJ.<sup>709</sup>

Realizado este estudo de caso e sublinhada a atuação do Conselho Nacional de Justiça nos seus cinco primeiros anos de existência, no próximo capítulo será feita uma análise destes dados sob a perspectiva do Princípio da Justiça Social e da efetividade dos direitos das crianças e adolescentes.

---

<sup>709</sup>CNJ. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/?d=consulta&a=consulta&f=formPesquisaServentias](http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?d=consulta&a=consulta&f=formPesquisaServentias)> Acesso: em 11 jan. 2011.

## 6 AS IMPLICAÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL

Após examinada a atuação do Conselho Nacional de Justiça nos seus primeiros cinco anos, pretende-se perscrutar, inicialmente, de que modo o Princípio da Justiça Social situa-se neste contexto. Ou seja, tenciona-se estudar, em um primeiro momento, como se dá a vinculação entre o funcionamento daquele organismo e o cumprimento do Princípio da Justiça Social. Após, sob esta perspectiva, colima-se estudar em que medida o advento deste organismo contribuiu para o aperfeiçoamento, em sentido amplo, da Justiça da Infância e Juventude, tendo-se como norte a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Em complemento, também será efetuada uma pesquisa acerca da legitimidade do Poder Judiciário. Ambos os eixos de investigação são construídos a partir do estudo de Veronese que propugnava a criação daquele organismo como forma de inaugurar no território brasileiro um modelo de Poder Judiciário capaz de viabilizar tanto a Justiça Social quanto a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes. Alinha-se, assim, também como objetivo deste capítulo, verificar em que medida restaram confirmadas tais expectativas científicas em torno do surgimento do Conselho Nacional de Justiça e seu respectivo funcionamento nos seus primeiros cinco anos.

### 6.1 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL

Segundo defendia Veronese, a criação do Conselho Nacional da Magistratura seria uma reformulação institucional necessária a fim de transformar o Poder Judiciário em um instrumento de viabilização da Justiça Social. Seria ele o organismo responsável em promover o aperfeiçoamento da estrutura desse poder, tanto no que diz respeito aos recursos materiais, quanto aos recursos humanos.<sup>710</sup> Isto abrangeria “a racionalização da divisão do trabalho, com uma nova gestão dos

---

<sup>710</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 169.

recursos, do tempo e da capacidade técnica”<sup>711</sup>. Somente com a implementação do Conselho, é que, segundo a autora, ocorreria uma democratização do Poder Judiciário, a mudança de uma cultura de corporativismo e de isolamento para uma de abertura às necessidades e anseios sociais, de “incessante luta e busca por Justiça Social”<sup>712</sup>. Para Veronese o surgimento do Conselho “tornaria o Judiciário mais transparente, e ainda ensejaria uma melhor qualidade dos serviços por ele prestados.”<sup>713</sup> Para tanto, o Conselho Nacional da Magistratura deveria receber as atribuições de exercer o controle disciplinar de todos os magistrados, de zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, de promover o contínuo aprimoramento e aperfeiçoamento dos juízes, de realizar o planejamento da política judicial e de assegurar a independência e autonomia da magistratura.<sup>714</sup>

Com o advento do Conselho Nacional de Justiça, pretende-se aqui verificar em que medida esta inovação institucional resultou nas transformações preconizadas por Veronese, notadamente na dimensão da Justiça Social.

Restou assentado no capítulo 3, que o Poder Judiciário e seus integrantes, como toda instituição pública e seus agentes, têm a atuação condicionada ao cumprimento do Princípio da Justiça Social<sup>715</sup>. Disso decorre que o funcionamento do Poder Judiciário é finalístico, no sentido de promover a Justiça Social. O mesmo pode-se dizer em relação aos seus membros. No âmbito do Poder Judiciário, a aplicação do Princípio da Justiça Social implica no dever de que a prestação jurisdicional seja efetiva e, simultaneamente, seja hábil a promover a fraternidade e a igualdade de todos em liberdade, dignidade e oportunidades.

Conforme já estudado em capítulo anterior, o Princípio da Justiça Social condiciona tanto os órgãos do Poder Judiciário como os seus próprios agentes públicos à promoção da justiça social. Isto implica a possibilidade de esse estabelecer a vinculação do CNJ ao Princípio da Justiça Social de duas maneiras. A primeira, de forma estrita, atendo-se à sua organização interna e a segunda, de forma ampla, englobando-se a organização do Poder Judiciário como um todo.

A vinculação estrita consiste no fato de que o CNJ e os seus respectivos

<sup>711</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 195.

<sup>712</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 274.

<sup>713</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça* Anexo I. Poder Judiciário X Controle Externo. *Acesso à justiça*, fl. 314.

<sup>714</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça* Anexo I. Poder Judiciário X Controle Externo. *Acesso à justiça*, fl. 313.

<sup>715</sup> Tal se coaduna, aliás, com o pensamento de Rawls [RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*, p. 3]

Conselheiros, como componentes que são do sistema judicial, são destinatários diretos daquele princípio, como todos os demais órgãos do Poder Judiciário. Isto significa que o funcionamento do CNJ e a atuação dos seus Conselheiros, devem, obrigatoriamente, ser orientados à realização da Justiça Social.

Por outro lado, a vinculação ampla liga-se aos efeitos das funções constitucionais conferidas ao CNJ que apresentam repercussão em todo o Poder Judiciário, haja vista o seu âmbito de atuação com alcance nacional.

O estudo da vinculação entre o CNJ e o Princípio da Justiça Social, a seguir, será estruturado a partir dos elementos que o compõem e levará em consideração ambas as abordagens simultaneamente, até porque, do ponto de vista prático são indissociáveis.

Preconiza o Princípio da Justiça Social que o Poder Judiciário e os juízes que o integram atuem de modo a promover a fraternidade e da igualdade de todas as pessoas em liberdade, dignidade e oportunidades. Em outros termos, o Princípio da Justiça Social impõe um determinado modelo de Judiciário orientado à realização destes valores. Neste contexto, a Constituição Federal reserva um papel fundamental ao Conselho Nacional de Justiça. Isto porque através das suas funções institucionais de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, pode corrigir e restringir comportamentos dissonantes ao conteúdo daquele. Este controle, como é constatável é amplo. Não só por abranger tanto a disciplina judiciária como a própria gestão administrativa e financeira praticada por magistrados de qualquer escalão, mas, também, em virtude de que a qualquer pessoa é assegurada a possibilidade de exercê-lo.

O Conselho Nacional de Justiça é um organismo implicitamente fundado no Princípio da Justiça Social. Tal conclusão colhe-se, no plano normativo, do cotejo entre as funções e atribuições a ele conferidas pela Constituição Federal e os elementos formadores do referido princípio. A consecução do valor “liberdade” pode ser percebida, de um lado, a partir da própria composição heterogênea do Conselho Nacional de Justiça, que contempla o espaço para dois cidadãos do povo (CF, art. 103B, XIII) e, de outro, ao assegurar a todos o acesso amplo às informações acerca do funcionamento do Poder Judiciário e ao possibilitar, ainda, que qualquer pessoa possa reclamar contra a falta de eventuais deveres funcionais dos seus integrantes.

Outrossim, ao propiciar que qualquer pessoa influa no planejamento do Poder Judiciário, em sentido amplo, seja no sentido de direcioná-lo à inclusão social, ao estabelecimento de determinadas prioridades, à uma melhor gestão, à afirmação da vasta legislação social, no combate à morosidade etc., o CNJ apresenta-se tanto como instrumento de equalização da dignidade e de oportunidades disponível a todos, como um organismo aberto ao influxos fraternos coletivos em prol da melhoria dos serviços principalmente em favor daqueles que em razão do maior grau de vulnerabilidade dele mais necessitem.

No plano concreto, a atuação do Conselho Nacional de Justiça nestes seus cinco primeiros anos confirma o seu papel de viabilizador do Princípio da Justiça Social no âmbito do Poder Judiciário, captado normativamente de forma implícita na Constituição Federal.

A Resolução 70/09, editada pelo CNJ, onde restou consolidado o planejamento estratégico do Poder Judiciário, é sinal inequívoco dessa sua tarefa. Neste planejamento estratégico, nascido e concebido pelo CNJ com a participação dos 91 tribunais brasileiros, restou assentada a missão do Poder Judiciário brasileiro de “realizar a justiça”, descrita esta como sendo a de “Fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, por meio de uma efetiva prestação jurisdicional.” Consta da sua “Visão de Futuro” como a de “ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social.” Por outro, na parte relativa aos Processos Internos, está expressamente inserido o comprometimento do Poder Judiciário com o “Acesso ao Sistema de Justiça” e com sua “Responsabilidade Social”, essa traduzida com o finalidade de “Promover a cidadania” através da atuação em prol da “Inclusão Social”, do “Desenvolvimento e da “Conscientização de Direitos, Deveres e Valores”. Infere-se deste Plano Estratégico o comprometimento do Poder Judiciário com a realização da Justiça no âmbito da Sociedade (Justiça Social) atrelada à promoção da equidade, solidariedade, cidadania, inclusão social, conscientização de direitos. Ou seja, todos estes elementos destacados coadunam-se com o conteúdo do Princípio da Justiça Social.

Registre-se que o planejamento estratégico é o principal documento de gestão administrativa do Poder Judiciário do país, pois ele é a base para a formulação de todo e qualquer outro plano ou política para o setor. Ademais, condiciona todos os planos estratégicos de todos os tribunais com eficácia

vinculante neste sentido, visto que é fruto de uma Resolução.

Neste item será examinada a atuação do CNJ constante do capítulo anterior sob o contexto dos elementos que compõem a aplicação do Princípio da Justiça Social no âmbito do Poder Judiciário. Para tanto, esta abordagem, após um estudo panorâmico geral, feito inicialmente, privilegiará os aspectos do seu funcionamento com implicações diretas na Justiça da Infância e Juventude.

Os elementos que compõem a aplicação do Princípio da Justiça Social no âmbito do Poder Judiciário são: efetividade, fraternidade, liberdade, dignidade e oportunidades. Por convenção semântica, tais componentes apresentam aqui o seguinte alcance e significado:

- (a) efetividade: operacionalização do sistema judicial de modo a dele extrair o máximo de aproveitamento dos recursos técnicos/humanos/materiais disponíveis a fim de proporcionar que produza resultados cada vez mais aceitáveis socialmente, tanto sob o prisma da tempestividade quanto da satisfação jurídica requerida;
- (b) fraternidade: redução de situações de desigualdade social através de decisões e iniciativas neste sentido;
- (c) dignidade: tutela e afirmação de direitos fundamentais;
- (d) liberdade: acompanhamento de informações sobre o funcionamento do Poder Judiciário e exercício do controle das atividades não-jurisdicionais desse;
- (e) oportunidades: disponibilização a todos de amplo acesso à jurisdição e abertura de espaços participatórios, tanto internos quanto externos, propiciando a gestão socialmente compartilhada da administração do Poder Judiciário.

### **6.1.1 O CNJ e o valor “liberdade”**

O CNJ nestes cinco anos também promoveu de forma intensa o valor liberdade, de acordo com os ditames do Princípio da Justiça Social. Tal atividade corresponde à postura de assegurar a todos o acesso amplo às informações acerca do funcionamento do Poder Judiciário e de possibilitar, ainda, que qualquer pessoa

possa reclamar contra a falta de eventuais deveres funcionais dos seus integrantes. Ou seja, trata-se da publicidade e do correspondente controle disciplinar e administrativo dos magistrados.

Como visto no capítulo anterior, com o advento do CNJ, qualquer pessoa pode obter informações detalhadas sobre a administração e funcionamento global do Poder Judiciário através do relatório anual “Justiça em Números”. Pode ainda ter acesso a dados relativos à execução orçamentária e financeira, com receitas e despesas, de cada tribunal. Todos estes documentos encontra-se disponibilizados em seu portal eletrônico na rede mundial de computadores.<sup>716</sup> Nele, ainda é possível acompanhar a produtividade das unidades de 1ª e 2ª instância do Judiciário, bem como obter informações de quem é o juiz responsável pelo plantão judiciário em determinado local e período, com os respectivos endereços e telefone da unidade correspondente.

Antes do CNJ praticamente não havia a divulgação destas informações. Além disto, sequer havia a produção de qualquer documento reunindo informações do Poder Judiciário Nacional.

Tocante ao controle disciplinar e administrativo, constatou-se um sensível recrudescimento a partir do surgimento do CNJ. O grande volume de processos disciplinares, sindicâncias, pedido de providências, reclamações por excesso de prazo, procedimentos de controle administrativo conjugado com o expressivo número de magistrados punidos das mais variadas instâncias, justiças, e localidades, dão a dimensão deste quadro.

### **6.1.2 O CNJ e o valor “fraternidade”**

Em relação à fraternidade, também constatou-se inúmeras iniciativas do CNJ. Dentre eles pode-se enumerar sobre o Programa de assistência jurídica Voluntária, o Projeto Começar de Novo , o Portal de oportunidades<sup>717</sup>.

Outro exemplo eloqüente de atuação fraternal exemplar do CNJ ocorreu nos anos de 2008 e 2009, quando enchentes de grandes proporções castigaram Santa

---

<sup>716</sup> Resoluções 79/09 e 102/09.

<sup>717</sup> Resoluções 62/09 e 96/09.

Catarina, Amazonas, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí. Naquelas oportunidades, o CNJ exortou a todos os tribunais que, em socorro das milhares de vítimas, destinassem os recursos recebidos em transações penais respectivamente aos Fundos Estaduais de Defesa Civil daqueles estados.

O CNJ agiu na defesa das mulheres vítimas de violência, ao propor a todos os tribunais a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com a implementação de equipes multidisciplinares respectivas. Aconselhou, ainda, a priorização no julgamento destes feitos, a inclusão, nas bases de dados oficiais, das estatísticas sobre violência doméstica e familiar contra a mulher e promoção de cursos de capacitação multidisciplinar em direitos humanos/violência de gênero, voltados principalmente para os magistrados<sup>718</sup>.

O CNJ não foi indiferente aos portadores de deficiência. Recomendou aos tribunais<sup>719</sup> a adoção de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e atitudinais de modo a promover o amplo e irrestrito acesso de pessoas com deficiência às suas dependências, aos serviços que prestam e às respectivas carreiras, para a conscientização de servidores e jurisdicionados sobre a importância da acessibilidade enquanto garantia ao pleno exercício de direitos, bem como para que instituíssem comissões de acessibilidade visando ao planejamento, elaboração e acompanhamento de projetos e metas direcionados à promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência. Não bastasse isto, regulamentou<sup>720</sup> a reserva de vagas para candidatos com deficiência em todos os concursos públicos para provimento de cargos do Poder Judiciário, inclusive para ingresso na atividade notarial e de registro.

Os idosos também mereceram atenção especial do CNJ. O órgão exortou aos tribunais<sup>721</sup> a adoção de medidas para dar prioridade aos processos e procedimentos em que figure como parte interveniente pessoa com idade superior a 60 anos, em qualquer instância. Além disto, sugeriu a promoção de seminários, a criação de grupos de estudos, inclusive com a participação das Escolas da Magistratura, a fim de se apontarem soluções para o efetivo cumprimento do Estatuto do Idoso, notadamente quanto à celeridade dos processos.

O CNJ também dedicou um olhar especial aos direitos e interesses das

---

<sup>718</sup> Recomendação 09/06.

<sup>719</sup> Recomendação 27/10.

<sup>720</sup> Enunciado 12/09.

<sup>721</sup> Recomendação 14/07

crianças e adolescentes. Neste sentido, exortou os Tribunais de Justiça a implantarem equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que prevêem os arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).<sup>722</sup> Propôs, também, o estudo da viabilidade da criação de varas especializadas em direito de família, sucessões, infância e juventude, e de Câmaras ou Turmas com competência exclusiva ou preferencial sobre tais matérias.<sup>723</sup> Aconselhou aos tribunais, ainda, a criação de serviços especializados para escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência nos processos judiciais.<sup>724</sup> Não bastasse isto, determinou a criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal com as seguintes atribuições: elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área da infância e da juventude; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; promover a articulação interna e externa da Justiça da Infância e da Juventude com outros órgãos governamentais e não-governamentais; colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área da infância e da juventude; exercer as atribuições da gestão estadual dos Cadastros Nacionais da Infância e Juventude.<sup>725</sup> Em parceria com essas Coordenadorias estaduais, de se citar a iniciativa do CNJ que instituiu e implementou o projeto “Justiça na Escola” com o objetivo de aproximar o Judiciário e as instituições de ensino do país no combate e prevenção dos problemas que afetam crianças e adolescentes como combate às drogas, *bullying*, violência nas escolas, evasão escolar, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e cidadania.

Visando, outrossim, promover ações direcionadas à efetivação dos direitos garantidos nas leis brasileiras para crianças e adolescentes, o CNJ instituiu o programa “Nossas Crianças, um Dever de Todos”, através do qual procurou promover a execução conjunta de projetos do órgão relacionados à reinserção de adolescentes autores de ato infracional à sociedade, estímulo à adoção, direito ao registro civil e o combate à exploração sexual infanto-juvenil. Em decorrência deste programa, foram estimuladas pelo CNJ a criação de centros integrados de

---

<sup>722</sup> Recomendação 2/06.

<sup>723</sup> Recomendação 5/06.

<sup>724</sup> Recomendação 33/10.

<sup>725</sup> Resolução 94/09.

atendimento à criança em todas as capitais como forma de reunir projetos do Judiciário e do Executivo de cada Estado bem como foram firmadas as parcerias com a fundação ABRINQ e SESI. A primeira com objetivo de ampliar as iniciativas em prol do acesso à educação, saúde, cultura, lazer, formação profissional e inclusão digital de crianças e adolescentes. A segunda com o fim de oferecer cursos formação profissional à jovens e adolescentes, autores de atos infracionais ou vítimas de exploração sexual, bem como, propiciar a inserção destes no mercado de trabalho como alternativa concreta de vida digna. Aliás, o CNJ sugeriu aos tribunais a inserção em estágio de nível fundamental e médio ou prestação de serviços à comunidade, no âmbito dos órgãos jurisdicionais e entidades partícipes de adolescentes em conflito com a lei ou sob a aplicação de medida de proteção<sup>726</sup>.

Por fim, o CNJ, em atitude fraternal em relação aos usuários e dependentes de drogas envolvidos em processos criminais ou na área de infância e juventude, instituiu uma série de medidas voltadas à melhoria do atendimento prestado pelo Poder Judiciário a essas pessoas e modo a contribuir, inclusive para a recupera-las e reintegra-las à sociedade. Entre estas medidas destaca-se a capacitação de magistrados e servidores na temática das drogas e a proposição a criação de uma equipe multidisciplinar nos fóruns preparada para realizar o primeiro contato com os usuários e dependentes de drogas, após passagem pela delegacia, a fim de subsidiar os encaminhamentos e a decisão final do juiz responsável<sup>727</sup>.

### **6.1.3 O CNJ e o valor “dignidade”**

Em relação à tutela do valor dignidade é constatável a atuação do CNJ. Neste contexto, o CNJ tomou uma série de medidas colimando eliminar a possibilidade de segregação indevida de adolescentes, jovens e adultos, tutelando assim o direito fundamental à liberdade: determinação de inspeções judiciais mensais nos estabelecimentos do sistema carcerário e de internação; a institucionalização de mutirões e de outros mecanismos de revisão periódica de prisões provisórias e definitivas, bem como de medidas socioeducativas de

---

<sup>726</sup> Recomendação 25/09

<sup>727</sup> Provimento 04/10 da Corregedoria Nacional de Justiça.

internação; obrigatoriedade da existência de mecanismos para controle dos prazos de prescrição das penas e acerca das prisões provisórias; padronização de procedimentos de execução penal, estruturação de varas de Execução Penal de modo a atender satisfatoriamente à demanda processual represada.<sup>728</sup>

Ainda na seara penal, a fim de salvaguardar o direito fundamental do devido processo legal, o CNJ regulamentou a realização das interceptações telefônicas de forma a submetê-la a um monitoramento rígido por aquele órgão.

O direito fundamental a um meio ambiente equilibrado foi objeto de tutela por parte do CNJ. Neste sentido, o CNJ estimulou os tribunais a adotar políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente. Sugeriu, ainda, a instituição de comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente.<sup>729</sup>

No mesmo passo, o direito fundamental à saúde também foi resguardado pelo CNJ. O órgão, colimando maior eficiência na prestação jurisdicional envolvendo tal direito fundamental, apontou aos Tribunais a conveniência de adotarem medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito.<sup>730</sup>

Além de promover o direito de toda criança ter um pai através do projeto “pai presente”, mencionado no capítulo anterior, o CNJ também atuou em prol da efetivação do direito de toda criança e adolescente ter uma família. Para tanto, o CNJ implantou o Cadastro Nacional de Adoção. Com esse banco de dados nacional o órgão pretendeu tanto viabilizar que fosse esgotada a procura de habilitados residentes no Brasil antes de se deferir a sua adoção por família estrangeira, como, também, tencionou conferir mais agilidade aos processos de adoção<sup>731</sup>.

Ao regulamentar e uniformizar o procedimento e os critérios relacionados ao concurso de ingresso na carreira da magistratura do Poder Judiciário nacional, o

---

<sup>728</sup> Vide: Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 01/09, Resoluções nº 19/06, 47/07, 56/08/ 57/08, 66/09, 77/09, 87/10, 105/10, 108/10 e 112/10 e Recomendação nº 7/07. O projeto “Medida Justa”, conforme descrito no capítulo anterior, insere-se neste contexto, visto que tenciona realizar uma radiografia do sistema de internação dos adolescentes, procedendo-se ao levantamento das condições das unidades de internação, tanto na questão física como na pedagógica, para que se possa acelerar o processo de implementação das diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e do SINASE.

<sup>729</sup> Recomendação 11/07.

<sup>730</sup> Recomendação 31/10.

CNJ também unificou o rol das disciplinas exigíveis, com o destaque da inclusão daquelas atinentes a noções de direito e formação humanística: sociologia do direito, psicologia judiciária, ética e estatuto jurídico da magistratura nacional, filosofia do direito e teoria geral do direito e da política. A referida resolução estatuiu a obrigatoriedade da disciplina de Direito da Criança e do Adolescente nos concursos para provimento do cargo de juiz do trabalho substituto da justiça do trabalho e nos concursos para provimento do cargo de juiz de direito substituto da justiça estadual, do distrito federal e territórios. Ao exigindo esta preparação multidisciplinar e humanista dos novos juízes, o CNJ deu um importante passo na consolidação de uma magistratura mais crítica e criativa, capaz de dar um sentido emancipador ao rol de direitos fundamentais, bem como à vasta legislação social vigente em nosso país<sup>732</sup>.

#### 6.1.4 O CNJ e o valor “oportunidade”

O CNJ também não descurou de atuar na promoção de oportunidades nestes cinco anos. Nesta orbe, podem ser citados alguns espaços participatórios de discussão, estudo de problemas e de viabilização de soluções e de políticas de interesse institucional do Poder Judiciário, criados pelo CNJ, caso do Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, do Fórum de Assuntos Fundiários, do Fórum Nacional da Justiça da Infância e Juventude.<sup>733</sup>

Já através da criação do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, o CNJ abriu espaço para a academia, permitindo a participação de cientistas de várias áreas dessem a sua contribuição para o aperfeiçoamento institucional do Poder Judiciário.<sup>734</sup>

---

<sup>731</sup> Resolução 54/08.

<sup>732</sup> Resolução 75/09.

<sup>733</sup> Instituídos respectivamente pela Resolução 107/10, Resolução 110/10 e pela Portaria 512/09.

<sup>734</sup> O Conselho Consultivo, instituído pela Resolução 69/09 “é formado por especialistas com notável saber em temas relacionados ao Judiciário. Responsável pela análise e o redirecionamento das pesquisas feitas pelo CNJ, o Conselho Consultivo tem também a atribuição de fazer a interlocução entre os trabalhos do CNJ e a academia com o objetivo principal de aprimorar a gestão nos órgãos da Justiça brasileira.” Em meados de 2010 era composto: pelo economista Armando Manuel da Rocha Castelar Pinheiro, pela pesquisadora Elizabeth Sussekind, pelo ex-secretário da

A criação de ouvidorias, tanto no CNJ<sup>735</sup>, como em todos os tribunais, bem como a realização de audiências públicas, inauguraram uma expressiva aproximação do Poder Judiciário com a sociedade, visto que aquelas passaram a se constituir em efetivos canais de comunicação entre ambos, passível de utilização por qualquer pessoa interessada em fazer reclamações, denúncias, sugestões ou, até, obter esclarecimentos.<sup>736</sup>

Esta proximidade com o cidadão, bem como o estímulo à participação deste em problemas afetos de algum modo ao universo do sistema judicial também foi o que moveu o CNJ a aconselhar os tribunais a instalar as Casas de Justiça e Cidadania.<sup>737</sup>

A equalização de oportunidades dentro do Poder Judiciário aos seus magistrados, seja na participação da sua gestão, seja na ocupação de cargos de direção ou jurisdicionais próprios do escalonamento da carreira, também foi objeto de incessante atuação do CNJ.

Nesse contexto, o CNJ disciplinou a movimentação horizontal e vertical na carreira da magistratura, bem como fixou o processo de escolha e formação das duas classes de Desembargadores que integram (antiguidade e eleição), e regulamentou, outrossim, no processo de escolha de membros dos tribunais do quinto constitucional<sup>738</sup>

### 6.1.5 O CNJ e o valor “efetividade”

Abstraídas as iniciativas nominadas nos itens anteriores, verifica-se que todas as demais tiveram como objetivo primordial a busca pela efetividade da

---

Receita Federal Everardo Maciel, pela cientista política Maria Tereza Aina Sadek, pelo sociólogo Luiz Jorge Werneck Vianna, pelo professor Kazuo Watanabe, pelo advogado e professor Francisco José Cahali, pelo desembargador aposentado Vladimir Passos de Freitas e pelo engenheiro Carlos Augusto Lopes da Costa. *In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 49.

<sup>735</sup> A Ouvidoria do CNJ, de julho a dezembro de 2008 recebeu um total de 3.195 demandas dos cidadãos. Em 2009, só no primeiro mês do ano, foram atendidas 1.353 demandas. O incremento da procura pelos seus serviços decorreu da entrada em vigor do novo portal eletrônico do CNJ, no fim de 2008, que ampliou a divulgação da Ouvidoria com a colocação do *link* respectivo em destaque na página de abertura. “*In* CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 37

<sup>736</sup> Resolução 103/10.

<sup>737</sup> Recomendação 26/09

<sup>738</sup> Vide: Resoluções nº 06/05, 32/07, 97/09 e 106/10; Recomendação nº13 /07; Enunciados nº 05/08 e 06/08.

prestação jurisdicional. Dentre estas, todavia, algumas em razão da grande amplitude e repercussão merecem ser ilustrativamente destacadas.

A instituição do Planejamento estratégico nacional do poder judiciário com suas respectivas metas nacionais anuais de nivelamento, vinculando os seus congêneres no âmbito de todos os tribunais, representou um marco na gestão administrativa e financeira do setor.<sup>739</sup>

Já a vedação do nepotismo no Poder Judiciário foi uma medida que apresentou forte impacto não só na sociedade, em face do seu efeito moralizador, mas também no bom desempenho do serviço, visto que o mérito, ao invés do mero parentesco, passou a pautar a escolha de servidores comissionados<sup>740</sup>.

Por fim, a regulamentação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura, impediu uma sangria dos recursos disponíveis que beneficiavam os integrantes do Poder Judiciário em detrimento dos interesses de todos os jurisdicionados.<sup>741</sup>

## 6.2. A JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DEPOIS DO ADVENTO DO CNJ

Demonstrada a vinculação do Conselho Nacional de Justiça em relação ao cumprimento do Princípio da Justiça Social, pretende-se neste item fazer um estudo crítico, sob esta perspectiva, das implicações daquele organismo na Justiça da Infância e Juventude. Com este desiderato, colima-se também verificar se a criação do Conselho Nacional de Justiça contribuiu para remover os obstáculos existentes no sistema judicial à efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, tal como preconizado na pesquisa anterior a ele, levada a efeito por Veronese. Para tanto, serão confrontados os aspectos destacados do funcionamento do CNJ neste setor,

---

<sup>739</sup> Resolução 70/09.

<sup>740</sup> Resoluções 7/05, 09/05 e 21/06.

<sup>741</sup> Vide Resoluções 13/06, 14/06, 27/07 e 42/07. Cumprido o teor de tais atos normativos, constatou-se que 20 dos 91 tribunais brasileiros possuíam magistrados e servidores em situação irregular em relação ao teto remuneratório, ou seja, 21,28% do total de órgãos integrantes do Poder. “Foram encontradas irregularidades em 19 Tribunais de Justiça (2.857 casos) e no Tribunal Regional Federal da 5ª Região (121 casos), totalizando 2.978 casos de magistrados/servidores irregulares em um universo de 188.674 magistrados e servidores, ou seja, 1,5% do total.” In CNJ. Relatório Anual – 2006, p. 29.

conforme descrição feita no capítulo anterior, com aqueles informadores da proposta daquela autora.

Veronese, propugnava que a concretização do Estatuto da Criança e do Adolescente, a exemplo da vasta legislação social, era tarefa que, diante da inadimplência dos demais poderes, deveria ser assumida ativamente pelo Judiciário através da construção de um novo modelo que ultrapassasse o que era tradicionalmente oferecido pelos tribunais.<sup>742</sup> Este novo modelo, marcado e viabilizado pelo funcionamento do Conselho Nacional da Magistratura, implicaria em uma acentuada mudança de rumos do quadro então existente. A efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente deveria ser considerada como uma prioridade pelo sistema judiciário e, não mais, continuar relegada para o segundo plano, tal como sempre fez, a exemplo do Executivo.<sup>743</sup> A Justiça da Infância e Juventude deveria receber os recursos necessários ao seu adequado funcionamento e, não mais, como tradicionalmente sempre ocorreu, ser tratada como uma Justiça Menor, “um verdadeiro absurdo num país em que o problema social se avoluma e se agiganta a cada segundo.”<sup>744</sup> Era mister, via um detido planejamento, estruturá-la de modo a assegurar o acesso à justiça – algo, até então, muito distante da realidade – seja, por exemplo, combatendo-se a morosidade, seja aumentando-se o número de juízes em quantidade suficiente.<sup>745</sup> Veronese acentuava a necessidade de criação de varas especializadas e exclusivas objetivando a solução de problemas que envolvam a criança e o adolescente, dotadas de infra-estrutura e, inclusive, a esquematização de plantões.<sup>746</sup> Quanto ao juiz da infância e juventude Veronese sublinhava a necessidade de que fosse submetido a uma formação multidisciplinar específica<sup>747</sup> e a um aprimoramento constante.<sup>748</sup> Outrossim, quanto à importância do papel do juiz com competência para julgar os processos de interesse e criança e adolescentes enfatizava:

[...] a posição de um juiz que tem por papel fundamental ser um guardião, não da lei, mas dos direitos e interesses de uma massa de crianças e

<sup>742</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 217.

<sup>743</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 210.

<sup>744</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 214.

<sup>745</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 261.

<sup>746</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 209.

<sup>747</sup> “O juiz que atuar nesta vara especializada deverá não somente ter o conhecimento teórico e técnico necessário, mas, principalmente, ter uma sensibilidade aguda para os interesses denominados difusos desse contingente imenso de cidadãos, esquecidos e abandonados, durante décadas, às suas próprias sortes. VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 215.

<sup>748</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 213.

adolescente, muitos dos quais já marginalizados, porque vítimas da miséria, da exploração e dos descasos das políticas sociais para com eles, ou melhor, para com toda a classe social da qual se originam.

A ineficiência do Poder Público no fornecimento de programas sociais que garantam melhores condições de saúde, educação, moradia, profissionalização, entre outros, tornou gigantesca a dívida deste para com a infância e juventude brasileiras. De sorte que a possibilidade de cobrar judicialmente do Estado por seu descaso na aplicação de políticas sociais condizentes, significa um passo importante nesse processo de democratização, de resgate efetivo da cidadania.

A postura que se espera de um juiz da infância e adolescência, é a de ser humanamente criativo e inquieto, no sentido de querer com a mente e com o coração o cumprimento dos direitos pertencentes às crianças e aos adolescentes.<sup>749</sup>

Ao Conselho Nacional de Justiça foram constitucionalmente atribuídas as funções do órgão que Veronese defendia fosse criado com a denominação de Conselho Nacional da Magistratura a fim de fosse inaugurado este novo modelo institucional capaz de conferir efetividade aos direitos das crianças e adolescentes. Neste sentido, no pensamento de Veronese podemos situar os aperfeiçoamentos que o Conselho poderia ensejar na Justiça da Infância e Juventude em três frentes: (a) estruturação, com a criação de varas especializadas em número proporcional à demanda e dotação de equipes multiprofissionais nas unidades com esta competência; (b) humanização, com a formação e capacitação dos magistrados; e, (c) planejamento, com a criação de uma política judicial na área da criança e do adolescente.

Em relação à primeira frente, constatou-se uma atuação do CNJ voltada a ela.

Neste sentido, o CNJ, através da Recomendação nº 2/06 propôs aos Tribunais de Justiça que implantassem equipes interprofissionais em todas as comarcas do respectivo Estado, de acordo com o que prevêm os arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

A Recomendação nº 5/06, por sua vez, exortou aos tribunais que realizassem um estudo da viabilidade a fim de que promovessem a criação, dentre outras, de varas especializadas em infância e juventude e de Câmaras com competência exclusiva ou preferencial sobre tais matérias.

Indubitavelmente, foram medidas normativas importantes em prol da melhoria da estrutura de funcionamento da Justiça da Infância e Juventude. Foram elas tomadas pelo CNJ quando este mal complementava um ano de funcionamento.

---

<sup>749</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 212-213.

Contudo, como visto no estudo de caso realizado no capítulo anterior, o CNJ, apesar do caráter normativo e, conseqüentemente, mandamental, de tais Recomendações, relegou ao exame discricionário de cada tribunal o cumprimento de ambas. Em outras palavras, o CNJ “lavou as mãos”, deixando de exigir a obrigatoriedade do implemento do conteúdo das referidas Resoluções, tal como lhe era lícito fazer. Esta foi a postura do CNJ se refletiu não só em decisões isolados, quando instado a tomar providências, mas no exercício de suas atribuições de um modo geral. Nenhuma outra medida tendente a fazer valer o conteúdo das Recomendação nº 2/06 e 05/06 foi tomada pelo CNJ.

Nesse contexto, é de ser ressaltada outra iniciativa importante do CNJ, que foi a pesquisa “Justiça *Infanto-Juvenil: critérios de aprimoramento*”, realizada em convênio com o IPEA, assinado em 13 de abril de 2009. O mérito da pesquisa foi diagnosticar a gravidade das deficiências estruturais da Justiça da Infância e Juventude, seja a falta de unidades especializadas e a falta de equipes interprofissionais. Ou seja, apesar da edição das Recomendação nº 2/06 e 05/06, os seus resultados se mostraram inócuos. Mesmo diante desta constatação, o CNJ não tomou qualquer outra iniciativa, mantendo-se inerte até hoje.

Antes desta pesquisa a Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude – ABMP – em julho de 2008, havia publicado o relatório denominado “O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente”, onde salientou a ação vanguardista e comprometida do Conselho Nacional de Justiça que enfaticamente recomendou aos Tribunais de Justiça a implantação e manutenção das equipes previstas no art. 150, do Estatuto da Criança e do Adolescente.<sup>750</sup> Porém, de outro lado, lamentou que “passados dois anos dessa recomendação, não houve iniciativa à altura do compromisso constitucional pelos Tribunais de Justiça do país.”<sup>751</sup> O relatório da ABMP também já havia sido categórico, em linhas gerais, em apontar a total falta de estrutura por parte da Justiça da Infância e Juventude no Brasil, seja em relação à insuficiência de unidades especializadas como de equipes multiprofissionais, apesar das Recomendações do CNJ. Contudo, segundo consta do relatório, depositava-se no CNJ a possibilidade de mudar este cenário:

---

<sup>750</sup> ABMP. O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 107.

<sup>751</sup> ABMP. O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 108.

É com grande expectativa que a ABMP, ao promover este levantamento e análise, vê na possibilidade de intervenção por parte do Conselho Nacional de Justiça a mudança do cenário nacional no âmbito do Sistema de Justiça para a efetivação da garantia a um atendimento com qualidade pelas Varas da Infância e da Juventude.

Isto apenas será possível na medida em que a lei for cumprida: Varas especializadas com atribuição exclusiva em infância e juventude forem criadas e, em todas as comarcas, independentemente da especialização, houver equipes técnicas interprofissionais para subsidiar as decisões de magistrados(as).<sup>752</sup>

Outra frente de aperfeiçoamento da Justiça da Infância e Juventude diz respeito à sua humanização, isto é, a formação e a capacitação dos magistrados de sorte a propiciar o preparo necessário para que estes consigam desincumbir os seus cargos à altura da responsabilidade social que lhes é confiada. Neste segmento, também o CNJ se fez presente.

No campo da sua atuação normativa, pode ser destacada a edição da Resolução 75/09, que passou a exigir uma formação humanística dos candidatos ao cargo de juiz em todo território nacional. Nesse sentido, o CNJ determinou que em todos os concursos de ingresso na carreira da magistratura fossem incluídas questões de sociologia do direito, psicologia judiciária, ética e estatuto jurídico da magistratura nacional, filosofia do direito e teoria geral do direito e da política. A referida resolução estatuiu a obrigatoriedade da disciplina de Direito da Criança e do Adolescente nos concursos para provimento do cargo de juiz do trabalho substituto da justiça do trabalho e nos concursos para provimento do cargo de juiz de direito substituto da justiça estadual, do distrito federal e territórios. Antes da Resolução, em pesquisa da ABMP coletada em junho de 2.008 apenas 16 dos 27 Tribunais de Justiça brasileiros afirmaram que o direito da criança e do adolescente havia sido contemplado no último edital para ingresso na carreira da magistratura.<sup>753</sup> Portanto, o CNJ, com a Resolução 75/09 propiciou um grande avanço, já que desde então todos os 27 Tribunais de Justiça passaram a exigir os conhecimentos nesta área dos candidatos.

Contudo, em relação à formação inicial e continuada dos magistrados com competência na área da infância e juventude o CNJ não tomou nenhuma medida efetiva. Relegou, apenas, tal tarefa aos Tribunais, através das suas Coordenadorias

---

<sup>752</sup> ABMP. O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 108.

<sup>753</sup> ABMP. O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 88.

da Infância e Juventude, a teor do inc. IV, do art. 2º, da Resolução 94/09. No caso, a despeito da autonomia reservada aos Tribunais, não havia nenhum óbice para que o próprio CNJ fixasse as diretrizes gerais que deveriam nortear o constante aprimoramento daqueles magistrados. Por outro lado, a realidade revelada pela pesquisa elaborada pela ABMP anteriormente, exigia pronta atuação normativa do CNJ, a exemplo do que ocorreu em relação ao regramento do recrutamento e seleção de novos magistrados. Na citada pesquisa da ABMP, coletada em junho de 2.008 apenas 9 dos 27 Tribunais de Justiça brasileiros afirmaram que os aprovados em concurso público para ingresso na carreira da magistratura se submeteram a uma formação inicial em Direito da Criança e do Adolescente.<sup>754</sup> Mais estarrecedor, ainda, é verificar que na mesma pesquisa apenas 2 dos 27 estados declararam que nos últimos seis meses houve algum tipo de curso de formação continuada em Direito da Criança e do Adolescente.<sup>755</sup>

Conforme levantamento recente referente ao acesso à justiça, foi constatado que “ a área de maior participação do Judiciário e de Agentes Afins foi a de criança e adolescente. No entanto, percebeu-se que o Judiciário e os Agentes Afins são atores indispensáveis no cálculo da formulação e implementação de políticas públicas. Em alguns casos, participam também das arenas públicas em torno da agenda de políticas de proteção da criança e do adolescente.”<sup>756</sup>

#### Segundo o relatório da ABMP

A formação inicial terá como escopo propiciar efetivamente condições de atuação aos operadores do direito sem que recaiam em práticas marcadas pela malfada doutrina da situação irregular, ainda sob o manto de estarem aplicando o Estatuto da Criança e do Adolescente. Pelo contrário, o desafio de uma formação inicial é de promoção uma atuação consentânea à visão sistêmica e articulada em rede a partir de uma visão construída institucionalmente de qual seja a missão a ser desempenhada por magistrados, promotores de justiça e defensores públicos da infância e juventude, o que apenas pode se dar a partir do momento em que a área da infância e da juventude seja efetivamente considerada não apenas como estratégica como fundante para o Sistema de Justiça brasileiro.<sup>757</sup>

---

<sup>754</sup> ABMP. O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 89.

<sup>755</sup> ABMP. O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 90.

<sup>756</sup> Análise da atuação institucional do poder judiciário e de agentes afins , Daniel Strauss, Volume 27, Julho de 2003. Disponível em <[http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos\\_gestaopublica/CAD%2027.pdf](http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos_gestaopublica/CAD%2027.pdf)>. Acesso em> 10.dez.2010

<sup>757</sup> ABMP. O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 101.

Muitos magistrados acabam assumindo a titularidade de uma vara com competência na vara da infância e juventude sem ter qualquer formação, e, até perfil para esta área. Isto ocorre geralmente por conveniência da carreira, seja para ser promovido, seja para estar em uma comarca melhor situada por alguma circunstância. Tal ocorre também porque a lei não estabelece como critério para preenchimento de determinada vaga o preparo e o perfil dos magistrados interessados em relação àquela unidade determinada. Para evitar estes problemas, principalmente em virtude da deficiência na formação continuada na área, o CNJ editou também vários atos normativos prescrevendo determinadas condutas dos juízes da infância e juventude. Dentre elas pode se citar a obrigatoriedade de inspeções pessoais mensais às unidades de internamento e a tomada de providências necessárias para o seu adequado funcionamento (Resolução 77/09) e a adoção de revisão periódica das internações dos adolescentes (Resolução Conjunta CNJ-CNMP nº 01/09). Tais cautelas são próprias do exercício responsável do cargo e sequer deveriam ser objeto de regramento caso todos os ocupantes apresentassem a formação necessária

Tocante a terceira e última frente, a do planejamento, também o CNJ desenvolveu uma série de ações, as quais foram elencadas no último item do capítulo anterior. Conforme já estudado, o CNJ implementou uma série de programas visando à efetivação dos direitos das crianças e adolescentes. O pioneiro foi o “Nossas crianças, dever de todos”, o qual compreendia a execução em parceria com outros organismos de uma ampla gama de iniciativas que iam desde o incentivo à adoção, à reinserção de adolescentes autores de ato infracional ao mercado de trabalho e iam até o combate à exploração sexual. De acordo com o Plano de Trabalho deste programa, foi celebrada uma parceria do CNJ com o SESI e a Fundação Abrinq, visando à inclusão social de adolescentes em situação de vulnerabilidade. Fruto, ainda, do “Nossas crianças, dever de todos”, foram implementados os programas “Registro de nascimento é um direito que dá direitos”<sup>758</sup>, “Começar de novo”<sup>759</sup>, “Pai Presente”<sup>760</sup>, “Medida Justa”<sup>761</sup>, “Justiça na

---

<sup>758</sup> Estimulava-se campanhas e mutirões afim de que todas as pessoas obtivessem o seu registro civil.

<sup>759</sup> Sensibilização de órgãos públicos e da sociedade para ofertarem vagas de trabalho e cursos de capacitação para adolescentes infratores e egressos do sistema prisional.

<sup>760</sup> Campanha para que todas as crianças tivessem a oportunidade de identificação de seu respectivo pai.

<sup>761</sup> Denominado na gestão do Min. Peluzo de “Justiça ao Jovem”, tem como objeto a assistência aos

Escola”<sup>762</sup> Todavia, apesar de louváveis as iniciativas destes programas e os resultados positivos alcançados, tanto na efetivação de direitos das crianças e adolescentes como também na imagem do Poder Judiciário, nenhum deles teve como norte o aperfeiçoamento da Justiça da Infância e Juventude. Todos os referidos programas tiveram o mérito de mobilizar a sociedade e fazer esta assumir o seu protagonismo na superação de várias violações infligidas aos direitos daquelas frágeis pessoas em desenvolvimento. Contudo, a implementação de nenhum deles repercutiu em melhorias do sistema em si.

Na frente do planejamento, tem-se que três foram as ações do CNJ que tiveram este desiderato.

A primeira foi a realização do Fórum Nacional da Infância e Juventude, em 06 de maio de 2009, que traçou uma série de diretrizes à atuação do CNJ. Entre as 42 propostas amealhadas, foram recorrentes aquelas relativas à necessidade de criação de coordenadorias da infância e juventude nas cúpulas dos tribunais, de formação continuada dos magistrados com jurisdição na área, e de uma definição acerca de critérios mínimos para a instalação de Varas Especializadas com competência exclusiva para a Infância e Juventude, abrangendo inclusive a quantidade de funcionários e equipamentos necessários, bem como orientando o funcionamento articulado destas com outros organismos.<sup>763</sup>

A segunda ação do CNJ, foi a edição da Resolução 94/09, que, acolhendo aquelas questões recorrentes colhidas no Fórum, determinou a criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal com as seguintes atribuições: elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área da infância e da juventude; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; promover a articulação interna e externa da Justiça da Infância e da Juventude com outros órgãos governamentais e não-governamentais; colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área da infância e da juventude; exercer as atribuições da gestão estadual dos Cadastros Nacionais da Infância e Juventude.

---

<sup>762</sup> adolescentes em conflito com a lei no sentido de verificar o cumprimento das normas do SINASE. Consiste na participação dos magistrados nas escolas para debater assuntos de interesse das crianças e adolescentes, como o bullying, coma distribuição de material a respeito sob os auspícios do CNJ.

<sup>763</sup> Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7278&](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7278&)

A terceira ação foi a realização do I Encontro Nacional das Coordenadorias de Infância e Juventude, em 16 de abril de 2010, que resultou na criação, no âmbito do CNJ, de uma comissão multidisciplinar, formada por magistrados, médicos, psicólogos e pedagogos, especializados em dependência química, a fim de levantarem informações necessárias a subsidiar o lançamento da "Campanha Nacional de Prevenção ao Uso de Drogas", em especial do crack, sob a liderança do CNJ. Até o momento a campanha não restou implementada e não há qualquer informação no sítio do CNJ acerca do citado levantamento. Tal iniciativa, outrossim, a par do louvável propósito de promover a afirmação de direitos fundamentais de crianças e adolescentes não produz reflexos em relação ao melhor funcionamento da Justiça.

Outro saldo daquele encontro foi a criação do Comitê Nacional Gestor das Coordenadorias da Infância e Juventude e de uma rede virtual denominada "G-Infância" com o objetivo de integrar os trabalhos de cada região e compor um banco de dados de boas práticas de conforme as peculiaridades de cada estado. De acordo com o Conselheiro Paulo Tamburini, "essa integração viabiliza o aprimoramento das políticas públicas e a criação de parâmetros que conferem uma identidade nacional à questão da infância e juventude".<sup>764</sup> Também relação a estas iniciativas não estão disponíveis quaisquer informações acerca do funcionamento tanto do Comitê Nacional Gestor e da rede virtual quanto da formação do banco de dados.

O Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, durante I Encontro Nacional das Coordenadorias de Infância e Juventude, assinalou que o CNJ tem consciência das dificuldades enfrentadas pelas varas da infância e juventude, em relação à falta de infraestrutura e pessoal. Por este motivo, destacou a importância do estabelecimento de uma política nacional do Judiciário para tratar a questão.<sup>765</sup>

O presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Ministro Gilmar Mendes, na mesma toada, ao encerrar o referido encontro, enfatizou a necessidade do Judiciário brasileiro avançar na articulação de políticas públicas voltadas à

---

Itemid=897> Acesso em: 14 fev. 2011

<sup>764</sup> Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/portal/noticias/8909-ministro-gilmar-mendes-defende-maior-articulacao-de-politicas-publicas-para-a-infancia-e-juventude>> Acesso: em 04.fev.2011.

<sup>765</sup> Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10660:ministro-dipp-diz-que-atencao-a-infancia-e-a-juventude-e-compromisso-da-corregedoria-&catid=1:notas&Itemid=675](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10660:ministro-dipp-diz-que-atencao-a-infancia-e-a-juventude-e-compromisso-da-corregedoria-&catid=1:notas&Itemid=675)> Acesso em: 14 fev. 2011.

garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Destacou ele que "o CNJ tem uma rara oportunidade de contribuir para a verticalização, integração e articulação das diversas políticas públicas".<sup>766</sup>

Todavia, Gilmar Mendes, ao ser questionado se terminava o mandato com alguma frustração, declarou sentir muito não ter conseguido implantar uma maior articulação no âmbito da infância e juventude, em razão da complexidade e pulverização do tema.<sup>767</sup>

O Corregedor Nacional de Justiça, Gilson Dipp, por sua vez, por ocasião do encerramento do XXIII Congresso da ABMP, fez um balanço das ações da corregedoria ao término da sua gestão e após, defendeu a especialização das Varas de Infância e Juventude do país. E a necessidade de que contem com equipes multidisciplinares. Para ele "Com raríssimas exceções, os tribunais não dão a devida atenção a estas Varas". De acordo com Dipp os juízes das Varas da Infância atuam de forma exemplar, haja vista a precariedade da situação dessas Varas, fato que decorre muitas vezes da falta de recursos do Judiciário ou da má administração desses. Segundo o então o Corregedor Nacional de Justiça a infância e Juventude é um assunto especial para o CNJ. De se registrar que nesse evento o CNJ foi homenageado pela ABMP com a condecoração de uma ordem do mérito pelos seus relevantes serviços prestados na área da criança e do adolescente. A condecoração foi recebida pelo ministro Gilson Dipp e pelo então ex-presidente do Conselho, ministro Gilmar Mendes, que também participou do encerramento do Congresso.<sup>768</sup>

Fazendo uma retrospectiva da atuação do CNJ pertinente à frente do planejamento, infere-se que única medida com impacto direto no aperfeiçoamento da Justiça da Infância e Juventude foi a criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, por força da determinação contida na Resolução 94/09, oriunda daquele órgão. Tratou-se de uma medida importante, pois tornou obrigatório que cada tribunal elaborasse e executasse políticas e ações voltados para o aprimoramento da Justiça da Infância e Juventude, de acordo com as peculiaridades e necessidades locais. O CNJ

<sup>766</sup> Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/portal/noticias/8909-ministro-gilmar-mendes-defende-maior-articulacao-de-politicas-publicas-para-a-infancia-e-juventude> > Acesso: em 04.fev.2011.

<sup>767</sup> Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/portal/noticias/8909-ministro-gilmar-mendes-defende-maior-articulacao-de-politicas-publicas-para-a-infancia-e-juventude> > Acesso: em 04.fev.2011.

<sup>768</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/portal/noticias/9046-corregedor-nacional-de-justica-defende-especializacao-das-varas-de-infancia-e-juventude>> Acesso em: 04.fev.2011

incumbiu às Coordenadorias da Infância e da Juventude exercer as seguintes atribuições: elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área da infância e da juventude; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; promover a articulação interna e externa da Justiça da Infância e da Juventude com outros órgãos governamentais e não-governamentais; colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área da infância e da juventude; exercer as atribuições da gestão estadual dos Cadastros Nacionais da Infância e Juventude.

Efetivamente a existência de um centro de planejamento no âmbito de cada unidade da federação era um mecanismo essencial, porém inexistente antes do CNJ. Muito embora não existam dados disponíveis acerca do funcionamento das Coordenadorias da Infância e Juventude a perspectiva é de que estas exerçam um papel muito promissor em prol do aperfeiçoamento da Justiça da Infância e Juventude. Contudo, a constatação que se faz é que tal avanço em nível regional não recebeu o mesmo impulso em nível nacional. Muito embora todo o território brasileiro seja coberto pelo trabalho de coordenadorias da infância e Juventude distribuídas em todos os estados, não há uma Coordenadoria nacional do setor. Ou seja, o CNJ mais uma vez relegou aos estados a resolução dos problemas afetos à Justiça da Infância e Juventude, quando cabia a ele tomar as medidas necessárias para ditar e controlar os padrões mínimos e uniformes a serem seguidos pelas Coordenadorias estaduais no exercício de suas atribuições.

Causa espécie esta postura do CNJ quando já era de seu conhecimento a incapacidade histórica dos estados em cumprirem as disposições do art. 145 e 154, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A pesquisa realizada pela ABMP em 2008 já havia demonstrado, de forma eloqüente, a absoluta falta de coerência na gestão administrativa nos Estados e regiões brasileiras no que se refere à estruturação da Justiça da Infância e Juventude. Em relação a existência de unidades especializadas havia apontado: falta de critério interno baseado na população para a criação de varas com competência exclusiva em infância e juventude; o número médio de habitantes por juízes tem um grau de variação bastante acentuado quando se compara o número de população das cidades contempladas com varas; não se utiliza o critério

---

populacional para a criação progressiva de varas dentro de uma mesma comarca na medida em que há um incremento do número de habitantes; é ínfima a proporção de varas especializadas com competência exclusiva em infância e juventude se comparado com o número de municípios com mais de cem mil habitantes.<sup>769</sup>

Tocante às equipes interprofissionais, o levantamento da ABMP havia evidenciado: existência de Estados sem equipe técnica (Ceará e Rio Grande do Norte), que contam apenas com técnicos cedidos, ainda assim em pequeno número e apenas em três comarcas; estados em que há equipe técnica apenas nas capitais e diversos outros contam com equipe apenas e exclusivamente nas capitais, ou, no máximo, em algumas poucas grandes cidades (Acre, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Piauí, Tocantins, Pará); falta de parâmetros claros e objetivos previstos em lei ou resolução por parte dos Estados e do Distrito Federal para que se tenha uniformidade no tratamento da estruturação das equipes nas Varas, avaliando-se seu impacto no modo de se garantir direitos de crianças e adolescentes; falta de proporcionalidade de técnicos por população; visão restritiva da qualificação das equipes interprofissionais em todo o país, limitada, na imensa maioria dos casos, apenas a psicólogos e assistentes sociais.<sup>770</sup>

A pesquisa “Justiça *Infanto-Juvenil: critérios de aprimoramento*” realizada pelo próprio CNJ em convênio com o IPEA, assinado em 13 de abril de 2.009, em compasso com o estudo promovido pela ABMP, já havia também diagnosticado a gravidade das deficiências estruturais da Justiça da Infância e Juventude e, inclusive, recomendado o desenvolvimento de políticas judiciárias nacionais para o setor.

Como se observa, o CNJ ignorou ambas as pesquisas que clamavam pela sua atuação pontual.

Não bastasse isto, quando da realização do Fórum Nacional da Infância e Juventude, foram recorrentes as propostas no sentido de que a atuação do CNJ fosse pautada, além da criação de coordenadorias da infância e juventude nas cúpulas dos tribunais, pela formação continuada dos magistrados com jurisdição na área, pela definição de critérios mínimos para a instalação de Varas Especializadas com competência exclusiva para a Infância e Juventude, abrangendo inclusive a

---

<sup>769</sup> ABMP. O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 22-23.

<sup>770</sup> ABMP. O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 44-72.

quantidade de funcionários e equipamentos necessários, bem como orientando o funcionamento articulado destas com outros organismos.<sup>771</sup> O modo pelo qual o CNJ as acolheu foi admitindo a criação das coordenadorias da infância e juventude nas cúpulas dos tribunais e transferindo a estas as demais propostas de atuação que haviam sido direcionadas a ele, frustrando, assim, o pensamento original dos integrantes do Fórum.

Cabia ao CNJ assumir a função de órgão central do planejamento também em relação à Justiça da Infância e Juventude e, infelizmente, não o fez. Aliás, as declarações do ex-presidente do CNJ e do ex-Corregedor Nacional de Justiça citadas anteriormente não deixam qualquer dúvida a respeito de que tinham consciência disto ao término de suas respectivas gestões.

Muito embora haja uma fundada convicção de que as Coordenadorias da Infância e Juventude venham a produzir bons frutos não há garantias de que elas tenham a força e os instrumentos necessários para romper o quadro de inércia e abandono que historicamente se perpetua quando o assunto é a formação de uma Justiça capaz de dar efetividade aos direitos de crianças e adolescentes. Um Conselho Gestor, uma rede virtual, são mecanismos válidos no sentido de compartilhar nacionalmente as boas experiências daquelas coordenadorias. Contudo, são medidas insuficientes para assegurar o necessário controle do CNJ, de acordo com as suas funções constitucionais.

Constata-se que a aludida atuação limitada do CNJ na área da infância e juventude não decorre do arcabouço normativo à sua disposição, mas sim da postura conservadora adotada por aquele órgão naquelas situações.

Outra circunstância posta como paradigma deste conservadorismo que vem se abatendo em relação ao Conselho Nacional de Justiça diz respeito à sua atuação de controle disciplinar. Esta, talvez, seja a função tida como a mais eficiente desempenhada pelo CNJ e que também lhe traga o maior prestígio perante a sociedade.

A primeira observação a ser feita é que ganhou corpo no CNJ o entendimento de que este controle disciplinar é apenas subsidiário em relação à atuação das Corregedorias. Assim é que tal entendimento evoluiu e consolidou-se em jurisprudência no CNJ.

---

<sup>771</sup> Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7278&Itemid=897](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7278&Itemid=897)> Acesso em: 14 fev. 2011

A título de ilustração, pode ser citada a seguinte decisão:

Reclamação Disciplinar. Reclamação iniciada de ofício. Comunicação de Ministro de que magistrado deixou de cumprir deliberadamente decisão liminar proferida pelo Superior Tribunal de Justiça. Alegação de cometimento de prevaricação. – “Do ponto de vista administrativo disciplinar, não é recomendável – ainda que possível – a supressão da instância originária competente para investigar, processar e aplicar sanções previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, incumbindo ao Conselho Nacional de Justiça, em caráter subsidiário e em virtude de omissão ou do não funcionamento daquela, apreciar ou rever processos disciplinares de juízes e membros dos tribunais, nos termos do artigo 103-B, § 4º, incisos II e V, da Emenda Constitucional 45/2004. A instauração do procedimento disciplinar na instância competente, com a adoção das providências cabíveis, afasta, nesta fase procedimental, a atuação do Conselho Nacional de Justiça, devendo-se evitar esforços disciplinares paralelos e aguardar, no prazo razoável, a conclusão daquele feito administrativo já iniciado (CNJ – RD 78 – Rel. Cons. Paulo Schmidt – 16ª Sessão – j. 11.04.2006 – DJU 24.04.2006 – Ementa não oficial).<sup>772</sup>

Na decisão supra é reconhecida a possibilidade do CNJ exercer diretamente o controle disciplinar em relação às denúncias e reclamações que lá chegam. Contudo, entende “recomendável” que assim o faça apenas no caso de omissão ou do não funcionamento da instância originária, por isso a conveniência de remeter à instância originária o exercício do aludido controle disciplinar.

Este entendimento do CNJ não encontra previsão legal, nem regimental. Até poderia se supor que o CNJ assim o faz devido à sua falta de estrutura para examinar tantas questões e que mais conveniente seria ocupar-se dos casos mais rumorosos. Todavia, além de não encontrarmos em nossa pesquisa nenhum elemento levantando esta hipótese nos documentos disponíveis no sítio do CNJ, o fato é que o argumento também não poderia ser levado à exaustão, de modo a ensejar a remessa generalizada das demandas aos órgãos correicionais locais.

Conclui-se que, mais uma vez, o CNJ, ao provocar novo esvaziamento das suas próprias funções, acaba prestigiando as Corregedorias Gerais de Justiça locais em detrimento do anseio social, de possibilitar que qualquer pessoa tenha a oportunidade de provocar a atuação direta daquele órgão nacional em face da notícia de uma falta funcional de um magistrado. Veja-se que reiteradamente o CNJ procura, contudo, “ficar bem” tanto com o reclamante quanto com a órgão correicional local, que se sente – indevidamente - usurpado em suas funções. Para o requerente, pessoa do povo interessada, o CNJ justifica a sua decisão dizendo a

---

<sup>772</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/Infojuris/Jurisprudencia.seam?jurisprudencialdJuris=897>>  
Acesso em: 08.mar.2011.

ele que deu o encaminhamento devido, ressalvando, entretanto, o direito daquele novamente instá-lo na hipótese do órgão correicional destinatário não vir a tomar as medidas pertinentes no prazo fixado. Em relação aos órgãos correicionais locais para os quais são remetidas tais demandas, o CNJ obtém prestígio, pois fortalece-os ao contrário de questioná-los sobre os seus desempenhos.

A segunda observação a ser feita refere-se à eficiência do controle disciplinar. A investigação situou-se em dois tipos de infrações: (a) infração disciplinar por descumprimento de resoluções e recomendações do CNJ; (b) infração disciplinar por excesso de prazo.

Em relação à primeira espécie, o interesse reside em aferir o próprio caráter cogente dos atos normativos expedidos pelo CNJ, onde as resoluções e recomendações ocupam lugar de destaque. Ambas são os instrumentos utilizados pelo CNJ para direcionar de forma vinculada o comportamento dos órgãos judiciários. Para tanto, para obter adesão destes destinatários ao conteúdo daqueles atos normativos o CNJ se vale não só da prerrogativa de invalidar os atos que lhe são contrários mas também da possibilidade de punir os recalcitrantes. O descumprimento dos termos das resoluções e recomendações implicará em falta funcional dos administradores, sejam eles, por exemplo, tanto diretores do foro ou presidentes de tribunal<sup>773</sup>. É o que se infere dos arts. 102, § 2º, 104 e 105, do RICNJ.

Pesquisou-se em todo o acervo de atas e decisões do CNJ disponíveis em seu sítio na internet. Não foi encontrado, contudo, nenhum caso de aplicação de punição a qualquer magistrado por descumprimento daqueles atos normativos. Esta constatação restou reforçada, ao final, com uma resposta oficial do CNJ neste sentido, mediante solicitação veiculada por este pesquisador via correio eletrônico.

Tocante ao excesso de prazo, o interesse prende-se ao fato de que o número de representações tendo como objeto o cometimento desta infração por parte de magistrados é o que apresenta maior entrada no CNJ. Só de setembro de 2008 até 23 de agosto de 2010 foram autuados no CNJ 6.431 representações por Excesso de Prazo, sendo que neste período 4.961 foram julgadas.<sup>774</sup>

Configura o excesso de prazo a demora injustificado do magistrado na

---

<sup>773</sup> Neste sentido: SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*, p. 275.

<sup>774</sup> CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça, set/2010, p. 20.

prática de ato de sua competência jurisdicional ou administrativa, a teor do art. 78, do RICNJ. Nada impede, outrossim, que além da punição do infrator, o CNJ também adote outras providências administrativas para o caso, tal qual dispõe o § 5º, do art. 78, do RICNJ.

A título de ilustração, pode ser citado o caso da primeira Representação por Excesso de Prazo apreciado pelo Conselho Nacional de Justiça, que versava sobre uma ação divisória, cumulada com demarcatória, que tramitava na comarca de Laciara há mais de 38 anos, sem decisão. A decisão do CNJ foi fixar um prazo de 30 dias para o Tribunal de Justiça de Goiás indicar um Juiz de Direito para julgá-la, que foi cumprido integralmente por aquele.<sup>775</sup> Nos autos daquela representação foi aplicada nenhuma sanção disciplinar. Contudo, segundo colhe-se da investigação realizada, esta é a regra.

Também em relação ao excesso de prazo, procedeu-se uma pesquisa em todo o acervo de atas e decisões do CNJ disponíveis em seu sítio na internet. Não encontrou-se, contudo, nenhum caso de aplicação de punição a qualquer magistrado pelo cometimento de tal infração, seja nas atas do plenário, na pesquisa processual ou jurisprudencial ou até nos seus informativos. Esta constatação restou reforçada, ao final, com uma resposta do CNJ neste sentido, mediante solicitação veiculada por e-mail.

A explicação para isso pode ser obtida no procedimento adotado pela Corregedoria Nacional de Justiça, conforme explicitado no seu relatório anual de 2005:

Os processos que lhe são distribuídos, em maior quantidade, são as representações por excesso de prazo e as reclamações disciplinares, que correspondem a 90% dos processos. Muitos desses feitos são imediatamente solucionados, sem nenhuma burocracia e arquivados. Outros são arquivados porque são anônimos ou manifestamente inviáveis, especialmente aqueles que visam a interferir nas decisões judiciais. Alguns têm entendido equivocadamente que o arquivamento de feitos tem sido efetivado sem que antes tenham sido detidamente examinados. Não é o que ocorre. O arquivamento se dá, em grande parte dos casos, porque o problema do cidadão interessado foi solucionado com presteza.<sup>776</sup>

Novas explicações da Corregedoria Nacional de Justiça foram dadas em relação à grande quantidade de arquivamento das representações por excesso de prazo em seu Relatório Final de Atividades, relativas ao biênio 2005-2007:

---

<sup>775</sup> Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. *In* Relatório anual - 2006, p. 39.

<sup>776</sup> Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. *In* Relatório anual - 2005, p. 9.

[...] as representações cujos fatos narrados não demonstrem o excesso injustificado de prazo são sumariamente arquivadas, por manifesta improcedência. São arquivadas, também, aquelas relacionadas a processos já extintos, em que se evidencie a perda de seu objeto.

Feita a análise sumária da petição e demais documentos que a acompanham e havendo fundadas razões de indícios de excesso injustificado de prazo, o Ministro-Corregedor determina a expedição de ofício ao requerido, ou à Corregedora local para que preste informações preliminares, em quinze dias, acerca dos fatos alegados na petição inicial.

Procedente o pedido, vários são os tipos de decisão possíveis, visando, sempre, a solução do problema relacionado ao excesso injustificado de prazo na tramitação processual. Exemplificativamente, poderá ser fixado prazo para cumprimento de determinado ato processual pelo requerido, ou ordenado ao tribunal ou juízo providências no sentido de normalizar o andamento dos feitos.

Dependendo da gravidade do caso, a Corregedoria poderá determinar, de ofício, a abertura de Reclamação Disciplinar contra o requerido, para apuração do desvio de conduta, falta funcional ou infração disciplinar, após solucionada a questão relacionada à Representação por Excesso de Prazo. Se o Corregedor decidir ser o caso de instauração de Processo Administrativo Disciplinar a matéria será necessariamente levada ao Plenário do Conselho para deliberar sobre a conversão da Representação.<sup>777</sup>778

Como se constata, além de passarem por um rigoroso exame de admissibilidade, as representações por excesso de prazo acabam sendo arquivadas após a justificativa do órgão requerido, geralmente acompanhada do impulso processual necessário. A falta de estrutura e o acúmulo de serviço costumam ser as justificativas apresentadas e que, invariavelmente, acabam sendo acatadas. Além do que, a prestação jurisdicional buscada também tem sido aceita como questão prejudicial ao prosseguimento da representação. As decisões a seguir, bem ilustra a Jurisprudência do CNJ sobre o tema:

Recurso Administrativo. Representação por excesso de prazo. Arquivamento sumário mantido. – “O acúmulo de serviço não imputável ao julgador e o regular andamento da causa não revelam excesso de prazo injustificado. Hipótese em que a jurisdição buscada pelo requerente veio a ser prestada, ficando de qualquer modo superada a representação por excesso de prazo. Subsistentes os fundamentos da decisão recorrida, nega-se provimento ao recurso” (CNJ – REP 189 – Rel. Min. Corregedor Nacional Cesar Asfor Rocha – 46ª Sessão – j. 28.08.2007 – DJU 14.09.2007).<sup>779</sup>

Enfim, também em relação à sua função de controle disciplinar dos

<sup>777</sup> Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. *In* relatório final de atividades – biênio 2005-2007, p. 32-33.

<sup>778</sup> Fonte: CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. *In* relatório final de atividades – biênio 2005-2007, p. 32-33.

<sup>779</sup> Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/Infojuris/Jurisprudencia.seam?jurisprudencialdJuris=704> > Acesso em: 09.mar.2011.

magistrados é possível visualizar o conservadorismo do CNJ. Cumpre-lhe, entretanto, abandonar esse conservadorismo resultante das pressões corporativistas e das influências de um modelo fechado e ultrapassado, em que a Justiça era reduzida a um tecnicismo de composição formal das lides<sup>780</sup> e mantinha-se indiferente às violações de direitos de crianças e adolescentes em face da omissão dos demais órgãos estatais.<sup>781</sup>

### 6.3. A PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO ACERCA DO FUNCIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO DEPOIS DO ADVENTO DO CNJ

Segundo defendia Veronese, a criação do Conselho Nacional da Magistratura seria responsável por promover uma abertura do sistema judicial às necessidades e anseios sociais, “tornaria o Judiciário mais transparente, e ainda ensejaria uma melhor qualidade dos serviços por ele prestados.”<sup>782</sup> Essa transformação por outro lado, conforme estudado no capítulo 2, sintoniza-se com o processo de constante busca por legitimação típico do Estado Contemporâneo, como é o caso do modelo brasileiro. Para se aferir o papel desempenhado pelo CNJ nesse contexto mostra-se conveniente e necessário perscrutar-se, então, qual a percepção que a própria sociedade tem a respeito do funcionamento do Poder Judiciário a partir do surgimento daquele órgão. Eis aí o propósito do presente item, o qual passa a enveredar no terreno da legitimidade. Por legitimidade entende-se como sendo um atributo do Poder Judiciário consistente na presença de um grau de consenso da população em relação a ele capaz de conduzi-la a espontaneamente aderir às suas emanações sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser

---

<sup>780</sup> Vide: VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 314.

<sup>781</sup> Nesse contexto de transformação desse novo modelo de sistema judicial continuam atuais as palavras de Veronese, ditas em 1994: “Uma incessante luta e busca por Justiça Social será a forma pela qual os magistrados – e todos os que tiverem relação com o Judiciário – responderão ao clamor de uma grande parcela de crianças e adolescentes carentes, que em seus direitos ameaçados ou já os tiveram violados, os quais receberão uma resposta às suas reivindicações, à medida que se garantam judicialmente seus interesses difusos.” VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça*, fl. 314.

<sup>782</sup> VERONESE, Josiane. *Acesso à justiça* Anexo I. Poder Judiciário X Controle Externo. *Acesso à justiça*, fl. 314.

em casos esporádicos.<sup>783</sup>

Registre-se por fim, que um dos passos preconizados pela teoria da administração pública para que seja desencadeado um processo de melhoria contínua de determinados organismos é a avaliação do seu desempenho institucional. Segundo Chiavenato, “A avaliação é a comparação dos resultados alcançados (descritos pelos indicadores de desempenho) com o desempenho pretendido (descrito pelos objetivos estratégicos e metas definidos).”<sup>784</sup> O Conselho Nacional de Justiça, ao conceber o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário através da Resolução 70/09 (vide Anexo II) com a participação dos 91 tribunais brasileiros, e em compasso com o Princípio da Justiça Social, estabeleceu a sua “Visão de Futuro” como a de “ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social.” A avaliação institucional desse objetivo estratégico passa pela percepção por parte da população em relação a ele, o qual interliga-se com a própria mensuração da legitimidade do Poder Judiciário.

Esta avaliação institucional, esse estudo da legitimidade, será realizado a partir da percepção da população sobre a confiança, a imagem e aspectos do funcionamento do Poder Judiciário captados a partir de pesquisas de opinião levados respectivamente a cabo pelo IBOPE, AMB, FGV DIREITO RIO- IPESPE e pelo IPEA.

O IBOPE realizou três pesquisas de opinião tendo como base a imagem e credibilidade das instituições brasileiras, respectivamente nos anos de 1999, 2004 e 2009.

Na pesquisa realizada em 1999<sup>785</sup> os juízes contavam com a confiança de 65% da população. Somente eram superados pelos integrantes do Exército, que desfrutavam da credibilidade de 75% dos brasileiros. Atrás dessas duas categorias, entre as instituições e representantes da Justiça objeto da pesquisa, seguiam a Polícia Federal (59%), o Ministério da Justiça (58%), a Funai (53%), os advogados

---

<sup>783</sup> Conceito operacional formulado a partir de: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*, v. 2, p. 675. Verbete “Legitimidade”.

<sup>784</sup> CHIAVENATO, Idalberto. *Administração geral e pública*, p. 420.

<sup>785</sup> O IBOPE ouviu 2000 pessoas em todo o Brasil, a partir de 16 anos, no período de 24 a 28 de fevereiro de 1999. *In Pesquisa de Opinião Pública sobre o Ministério da Justiça*, p. 2-3. Disponível em:

<<http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=1&proj=PortallBOPE&pub=T&comp=Noticias&db=caldb/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=1&proj=PortallBOPE&pub=T&comp=Noticias&db=caldb>> Acesso em: 07.mar.2011.

(48%), a Polícia Civil (45) e a Polícia Militar (43%).<sup>786</sup>

Tabela 4 - Pesquisa IBOPE de opinião 1999 – Confiança nas Instituições

INSTITUIÇÕES/PESSOAS	ÍNDICES (%)
Exército	75
Juízes	65
Polícia Federal	59
Ministério da Justiça	58
Funai	53
Advogados	48
Polícia Civil	45
Polícia Militar	43

Fonte: IBOPE, 1999.

Este alto índice de credibilidade dos Juízes mostrava-se contraditório, já que a mesma pesquisa evidenciava, em outra parte, a percepção da população de que o serviço por eles prestados era ineficiente e tendencioso. Neste contexto, 92% dos brasileiros acreditavam que o problema do Brasil não eram as leis, mas, sim, a Justiça que era muito lenta. Além disto 86% achavam que existiam pessoas no País que nunca seriam punidas enquanto que 74% registravam que em nosso país as leis só existiam para os pobres. De se registrar, ainda, que apenas 52% apontavam que as sentenças judiciais eram justas.

Uma questão a ser destacada naquela pesquisa diz respeito a percepção que a população tinha em relação à Justiça Social: para 93% dos brasileiros uma sociedade justa era uma sociedade melhor.<sup>787</sup>

Em 2004, ainda antes do advento do CNJ, o IBOPE realizou nova pesquisa envolvendo a imagem das instituições brasileiras,<sup>788</sup> a qual atestou o baixo prestígio do Poder Judiciário. Menos da metade da população reconhecia nele uma imagem positiva. Mesmo assim, entre os três poderes públicos, o Poder Judiciário era o que

<sup>786</sup> *Idem*, p. 34-38.

<sup>787</sup> *Idem*, p. 44-48.

<sup>788</sup> O IBOPE ouviu 2000 pessoas, a partir de 16 anos, em 145 municípios do Brasil, no período de 7 a 11 de fevereiro de 2004. O intervalo de confiança estimado é de 95% e a margem de erro máxiam é de 2,2 pontos percentuais. *In Pesquisa de Opinião Pública sobre o Ministério Público*, p. 2. Disponível em:

<[http://www2.ibope.com.br/calandrakbx/filesmng.nsf/Opinio%20Publica/Downloads/Opp074\\_fev\\_04](http://www2.ibope.com.br/calandrakbx/filesmng.nsf/Opinio%20Publica/Downloads/Opp074_fev_04).

desfrutava de melhor imagem junto aos entrevistados: 48% declaravam ter uma imagem positiva do Poder Judiciário, enquanto 40% diziam o mesmo do Poder Executivo e 35% do Poder Legislativo. Todavia, os três eram o que apresentavam a pior avaliação dentre as instituições pesquisadas, reflexo da Crise do Judiciário e de uma Crise do Estado. As instituições que detinham a melhor avaliação eram a Igreja Católica (74%), seguida das Forças Armadas (73%), da Imprensa (72%), do Ministério Público (58%), dos Advogados (56%), da Igreja Evangélica (56%) e da Polícia, (51%).<sup>789</sup>

Tabela 5 - Pesquisa IBOPE de Opinião 2004 – Imagem das instituições

INSTITUIÇÕES/PESSOAS	ÍNDICE(%)
Igreja Católica	74
Forças Armadas	73
Imprensa	72
Ministério Público	58
Advogados	56
Igreja Evangélica	56
Polícia	51
Poder Judiciário	48
Poder Executivo	40
Poder Legislativo	35

Fonte: IBOPE, 2004.

Em 2009, cerca de cinco anos depois do surgimento do CNJ, em nova pesquisa do IBOPE<sup>790</sup>, a percepção positiva da população em relação ao Judiciário sofreu ligeiro acréscimo: 53% responderam que confiavam no Poder Judiciário/Justiça. Naquela ocasião, os partidos políticos detinham o pior índice (31), seguidos pelo Congresso Nacional (35) e sindicatos (46), enquanto o sistema eleitoral (49), o Governo Federal (53) e o Presidente da República (66)

pdf/\$File/Opp074\_fev\_04.pdf > Acesso em: 07.mar.2011.

<sup>789</sup> *Idem*, p. 4-43.

<sup>790</sup> O IBOPE entrevistou 2002 pessoas, a partir de 16 anos, em 142 municípios do Brasil, de 17 a 22 de julho de 2009. *In Pesquisa de Opinião Pública sobre Confiança em Instituições*, p. 2-3.

Disponível em:

< [http://www.ibope.com.br/inteligencia/downloads/2009/09\\_11\\_26\\_ibope\\_inteligencia\\_ics.pdf](http://www.ibope.com.br/inteligencia/downloads/2009/09_11_26_ibope_inteligencia_ics.pdf) > Acesso em: 07.mar.2011.

apresentavam pontuações melhores. Corpo de Bombeiros, com 88 pontos, e igrejas, com 76 pontos, foram as instituições mais bem avaliadas naquela oportunidade.<sup>791</sup>

Tabela 6 – Pesquisa IBOPE de opinião 2009 - Confiança nas Instituições

INSTITUIÇÕES/PESSOAS	ÍNDICES (%)
Pessoas da família	90
Corpo de bombeiros	88
Igrejas	76
Forças Armadas	71
Meios de comunicação	71
Amigos	67
Presidente da República	66
Organizações da sociedade civil	61
Bancos	61
Empresas	61
Vizinhos	59
Brasileiros de modo geral	59
Governo Federal	53
Governo da cidade onde mora	53
Poder Judiciário/Justiça	53
Polícia	52
Eleições/sistema eleitoral	49
Sistema público de saúde	49
Sindicatos	46
Congresso Nacional	35
Partidos Políticos	31

Fonte: IBOPE, 2009.

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) também encomendou duas pesquisas nacionais de opinião para medir o grau de confiança nas instituições depois da criação do CNJ. Uma em 2007, denominada “A Imagem das Instituições Públicas Brasileiras”, e a outra, em 2008, intitulada “Barômetro AMB de Confiança

<sup>791</sup> *Idem*, p. 4-69.

nas Instituições Brasileiras”.

Na primeira (Gráfico 15), realizada em 2007 pelo instituto Opinião, foram entrevistadas por telefone 2.011 pessoas a partir de 16 anos em todo o Brasil, de 3 a 20 de agosto de 2007. Esta pesquisa indicou que 45,5% da população confiava nos juízes, enquanto que 41,8% acreditava na Justiça (Poder Judiciário).<sup>792</sup>

Na segunda (Gráfico 16), realizada em 2008 pelo IPESPE, foram ouvidas 1500 pessoas adultas de todas as regiões do país no período de 29 de maio a 02 de junho de 2008,. Nesta pesquisa, 56% da população declarou que confiava no Poder Judiciário/Justiça.<sup>793</sup>

Tabela 7 - Pesquisa AMB 2007 – confiança nas instituições: Imprensa, Governo e Justiça

INSTITUIÇÕES/PESSOAS	ÍNDICES (%)
Imprensa	59,1
Prefeitura/Governo Local	40,8
Governo Federal	39,3
Juízes	49,5
Justiça (Poder Judiciário)	41,8

Fonte: AMB, 2007.

Tabela 8 - Barômetro AMB 2008 de confiança nas instituições

INSTITUIÇÕES/PESSOAS	ÍNDICES (%)
Forças Armadas	79
Igreja Católica	72
Polícia Federal	70
Ministério Público	60
Imprensa	58

<sup>792</sup> *A Imagem das Instituições Públicas Brasileiras*, p. 6. Disponível em:

<[http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/imagem\\_instituicoes.pdf](http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/imagem_instituicoes.pdf)> Acesso em: 07.mar.2011

<sup>793</sup> *Barômetro AMB de Confiança nas Instituições Brasileiras*, p. 10. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa/barometro.pdf>> Acesso em: 07.mar.2011.

Poder Judiciário/Justiça	56
Sindicatos de Trabalhadores	55
Igreja Evangélica	53
Governo Federal	52
Governo do Estado	49
Prefeitura	47
Empresários	44
Assembléia Legislativa	39
Senado	33
Câmara de Vereadores	26
Câmara dos Deputados	24
Partidos Políticos	22

Fonte: AMB, 2008.

O IPESPE, em conjunto com a FGV DIREITO RIO, realizou outra pesquisa de âmbito nacional entrevistando 1200 pessoas por telefone em todo o Brasil, de 9 a 11 de fevereiro de 2009. O resultado da pesquisa foi divulgada por Joaquim Falcão em seu artigo intitulado “O Judiciário segundo os brasileiros”<sup>794</sup> e revelou que 67% da população confiava nos juízes, enquanto que 55%, no Poder Judiciário. Os dois gráficos a seguir<sup>795</sup>, colhidos do aludido artigo, mostram ambos os quadros:

Tabela 9 - Pesquisa IPESPE FGV RIO 2009 - Confiança nas instituições (%)

INSTITUIÇÃO	CONFIA	NÃO CONFIA	NS/NR	SALDO
1. Forças armadas	82	12	6	(+70)
2. Escola	82	14	4	(+68)
3. Polícia federal	72	22	6	(+50)

<sup>794</sup> Pesquisa de opinião pública organizada pelo Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da Escola de Direito do Rio de Janeiro, da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO RIO) e pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), realizada no período de 9 a 11 de fevereiro de 2009. Amostra nacional extraída aleatoriamente com 1.200 entrevistas, representativa da população adulta brasileira com acesso à rede telefônica (nos domicílios e/ou nos locais de trabalho) de todas as regiões do país. Foram definidas quotas de localidade, sexo e idade a partir do que foi aleatória a seleção dos entrevistados. A margem de erro é de 2,9%. As variáveis utilizadas foram: sexo, idade, instrução, renda, região e uso da Justiça. Disponível em: <[http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/c/cf/O\\_Judici%C3%A1rio\\_segundo\\_os\\_brasileiros.doc](http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/c/cf/O_Judici%C3%A1rio_segundo_os_brasileiros.doc)> Acesso em: 07.mar.2011.

<sup>795</sup> FALCÃO, Joaquim. *O Judiciário segundo os brasileiros*, p. 3 e 4.

4. Igreja Católica	65	28	7	(+37)
5. Ministério Público	63	29	8	(+34)
6. Imprensa	58	33	10	(+25)
7. Sindicato de trabalhadores	58	33	9	(+25)
8. Governo Federal	59	35	6	(+24)
9. Poder Judiciário, ou seja, Justiça	55	37	8	(+18)
10. Igreja Evangélica	51	39	10	(+12)
11. Governo do Estado	52	41	7	(+11)
12. Prefeitura	48	44	8	(+4)
13. Assembléia Legislativa	35	56	10	(-21)
14. Senado	30	63	8	(-33)
15. Câmara dos Vereadores	26	66	9	(-40)
16. Câmara dos Deputados	24	68	8	(-44)
17. Partidos Políticos	16	75	8	(-59)

Fonte: IPESPE FGV RIO 2009.

Tabela 10 - Pesquisa IPESPE FGV RIO 2009 - Confiança nos profissionais (%)

PROFISSIONAIS	CONFIA	NÃO CONFIA	NS/NR	SALDO
1. Professores	89	7	4	(+82)
2. Policiais Federais	71	22	7	(+49)
3. Promotores de Justiça	71	22	7	(+49)
4. Presidente da República	71	26	4	(+45)
5. Juizes	67	25	7	(+42)
6. Jornalistas	66	26	8	(+40)
7. Militares	66	26	7	(+40)
8. Prefeito de sua cidade	57	36	7	(+21)
9. Padres	55	36	8	(+19)
10. Governador do Estado	56	39	5	(+17)
11. Empresários	51	37	12	(+14)
12. Advogados	49	40	10	(+9)
13. Sindicalistas	45	44	11	(+1)
14. Pastores Evangélicos	39	51	11	(-12)

15. Senadores	29	63	8	(-34)
16. Deputados Estaduais	29	63	8	(-34)
17. Deputados Federais	28	63	9	(-35)
18. Vereadores	27	65	8	(-38)
19. Políticos em geral	14	77	9	(-63)

Fonte: IPESPE FGV RIO 2009.

Constata-se uma dualidade na confiança: confia-se mais nos juízes do que no Poder Judiciário.

A pesquisa também investigou algumas características e aspectos do Judiciário. Ao final, restou demonstrado que o brasileiro continua muito crítico em relação ao seu desempenho institucional<sup>796</sup>:

Tabela 11 - Pesquisa IPESPE FGV RIO 2009 - Poder Judiciário (%)

CARACTERÍSTICAS	TOTAL (%)
Ágil	8
Lento	88
NS/NR	4
Honesto	39
Corrupto	37
NS/NR	23
Independente	28
Se deixa influenciar pela mídia, empresários ou políticos	63
NS/NR	9
Age com Neutralidade	22
Beneficia alguns setores	69
NS/NR	9
Seus custos são caros	78
Seus custos não são caros	12

<sup>796</sup> FALCÃO, Joaquim. *O Judiciário segundo os brasileiros*, p. 7.

NS/NR	9
-------	---

Fonte: IPESPE FGV RIO 2009

O gráfico anterior, segundo Falcão, explica a dualidade de confiança juiz/Poder Judiciário, haja vista que segundo a percepção da população as deficiências operacionais são concentradas de forma preponderante na instituição<sup>797</sup>.

Por fim, maior agilidade e ampliação do acesso à justiça para a população de baixa renda se afiguram como as principais medidas que os brasileiros entendem necessárias ao aperfeiçoamento do sistema judicial<sup>798</sup>:

Tabela 12 - Pesquisa Opinião IPESPE FGV RIO 2009 – Melhorias no Judiciário

<b>AÇÕES OU ASPECTOS DO JUDICIÁRIO MAIS IMPORTANTES PARA MELHORAR A ATUAÇÃO DA JUSTIÇA NO BRASIL (%)</b>	
Mais agilidade	54
Ampliação do acesso à Justiça para a população de baixa renda	29
Combate às irregularidades	22
Mais transparência no Judiciário e esclarecimentos a população	18
Maior defesa das crianças e dos adolescentes	16
Mais informatização	15
Aumento do número de juízes	10
Melhoria do salário e das condições de trabalho dos juízes	5
Regularização da situação dos presos	5
Outros	7
NS / NR	19

Legenda: A soma é maior do que 100% porque cada entrevistado poderia apresentar mais de uma resposta.

Fonte: IPESPE FGV RIO, 2009.

<sup>797</sup> FALCÃO, Joaquim. *O Judiciário segundo os brasileiros*, p. 6

<sup>798</sup> FALCÃO, Joaquim. *O Judiciário segundo os brasileiros*, p. 13.

O IPEA, no âmbito de um Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), realizou uma pesquisa a fim de aferir a percepção da população em relação à justiça. As pessoas foram entrevistadas em suas residências em todo o território nacional. O número de entrevistas observou a proporção populacional de cada estado e região.<sup>799</sup>

A pesquisa do IPEA, publicada em 17 de novembro de 2010, apresentou uma avaliação muito crítica da justiça brasileira. Diante da indagação que solicitava a atribuição de uma nota de zero a dez à Justiça brasileira a média das respostas foi de 4,55 (quatro vírgula cinquenta e cinco), ou seja, abaixo do ponto médio da escala adotada na pesquisa. Ou seja, 4,55 é a nota que a população dá à Justiça brasileira<sup>800</sup>.

Tabela 13 – Pesquisa de Opinião IPEA 2010 - Nota da Justiça

<b>AVALIAÇÃO GERAL DA JUSTIÇA PELOS CIDADÃOS</b>	
De zero a dez, que nota você daria para a justiça brasileira?	Média Nacional (N = 2689)
	Mínimo=0, Máximo=10
	4,55

Fonte: IPEA 2010

Com o objetivo de tentar distinguir os vários aspectos que informam a percepção geral dos entrevistados, a pesquisa solicitou a avaliação sobre aspectos específicos considerados relevantes na formação de juízos sociais sobre a justiça: (a) a rapidez na decisão dos casos; (b) a facilidade no acesso; (c) o baixo custo, para que todos os cidadãos possam defender os seus direitos; (d) a capacidade de produzir decisões boas, que ajudem a resolver os casos de forma justa; (e) a honestidade dos integrantes da justiça e a capacidade desta em punir os que se envolvem em casos de corrupção; e (f) a imparcialidade da justiça, decorrente de sua capacidade de tratar ricos e pobres, pretos e brancos, homens e mulheres, enfim, todos de maneira igual. Com este desiderato, solicitou-se a avaliação de

<sup>799</sup> IPEA. SIPS. Sistema de Indicadores de Percepção Social – Justiça, p. 18. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/101117\\_sips\\_justica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/101117_sips_justica.pdf)> Acesso em: 07.mar.2011.

<sup>800</sup> A margem de erro da nota média na amostra nacional é de 0,2 (na escala de 0-10), para um

como a justiça está em cada uma dessas dimensões: se muito mal; mal; regular; bem; ou muito bem.<sup>801</sup>

A análise dos dados, evidenciou que o aspecto relativo à honestidade dos integrantes da justiça é a que apresenta a pior avaliação (Gráfico 20), junto com os da imparcialidade no tratamento dos cidadãos e da rapidez na decisão dos casos. As médias apuradas para esses aspectos foram de 1,17 para o primeiro e 1,18 para as demais, em uma escala de zero a quatro.<sup>802</sup>

A pesquisa também perquiriu qual o peso de cada aspecto na avaliação geral da justiça. Isto foi feito de duas formas. Primeiro, verificando-se se a melhora na avaliação de cada aspecto repercute positivamente na nota geral. Em segundo lugar, aferindo-se o impacto da melhoria substancial de cada aspecto em relação à avaliação geral da justiça. Em relação à primeira investigação, a pesquisa concluiu que a nota geral aumenta conforme melhora a percepção de cada aspecto específico. A única exceção ocorre em relação ao aspecto atinente à imparcialidade. Ou seja, segundo o IPEA “não se pode dizer que, no conjunto da população brasileira, a melhora na avaliação da imparcialidade vem acompanhada de uma melhora na avaliação geral da justiça.”<sup>803</sup> Em relação ao segundo procedimento, por sua vez, constatou-se que os aspectos da “rapidez na decisão dos casos” e de “produção de decisões boas” são as que têm maior impacto. Melhorando-se a percepção sobre esses aspectos de 0 (muito mal) para 4 (muito bem), incrementa-se, em média, 2,50 e 2,00 pontos na avaliação geral, respectivamente. Assim, de acordo com o IPEA os dados indicam que para a avaliação geral que a população brasileira faz da justiça, a produção de resultados que ajudem na resolução dos conflitos e afirmem um sentido de justiça nos casos concretos é tão importante quanto o “rápido trâmite dos processos”. Após, a “facilidade no acesso” e a “honestidade dos integrantes da justiça” são as que têm o segundo maior impacto, de 1,00, em média. O “custo envolvido na defesa de direitos” é o que apresenta menor impacto, de 0,60, em média. Quanto à “imparcialidade”, tal como registrado, não colheu-se impactos estatisticamente significativos na amostra nacional em relação a ela.<sup>804</sup>

---

intervalo de confiança de 95% e supondo variância máxima. *Idem*, p. 5.

<sup>801</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>802</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>803</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>804</sup> *Idem*, *ibidem*.

Tabela 14 - Pesquisa Opinião IPEA 2010 - Aspectos do Poder Judiciário<sup>805</sup>

<b>AVALIAÇÃO DA JUSTIÇA PELOS CIDADÃOS, SEGUNDO DIMENSÕES ESPECÍFICAS</b>	
<b>Vou mencionar algumas coisas que as pessoas geralmente esperam encontrar Justiça e gostaria que o/a senhor/a dissesse como a justiça brasileira está em cada uma delas:</b>	<b>Média Nacional (N=2689)</b> Mín.=0, Máx.=4
Decisões boas, que ajudem a resolver os casos de forma justa	1,60
Facilidade no acesso	1,48
Baixo custo, para que todos os cidadãos possam defender os seus direitos	1,45
Imparcialidade, tratando ricos e pobres, pretos e brancos, homens e mulheres, enfim, todos de maneira igual	1,18
Rapidez na decisão dos casos	1,18
Honestidade dos seus integrantes e punição dos que se envolvem em casos de corrupção	1,17

Muito mal=0, Mal=1, Regular=2, Bem=3, Muito bem=4

Fonte: IPEA 2010

### **6.3.1 Considerações sobre os Resultados das Pesquisas de Opinião tendo como Objeto o Poder Judiciário**

Nas duas pesquisas realizadas tanto pelo IBOPE quanto pela AMB o grau de confiança da população no Poder Judiciário variou positivamente. Ou seja, desde o advento do CNJ em 2005 este índice só melhorou. Além disso, a pesquisa da FGV RIO levada a efeito em 2009 confirma esta tendência de crescimento ao se colocar acima do patamar encontrado pelo IBOPE no mesmo período. O gráfico a seguir ilustra esta evolução:

<sup>805</sup> *Idem*, p. 6.

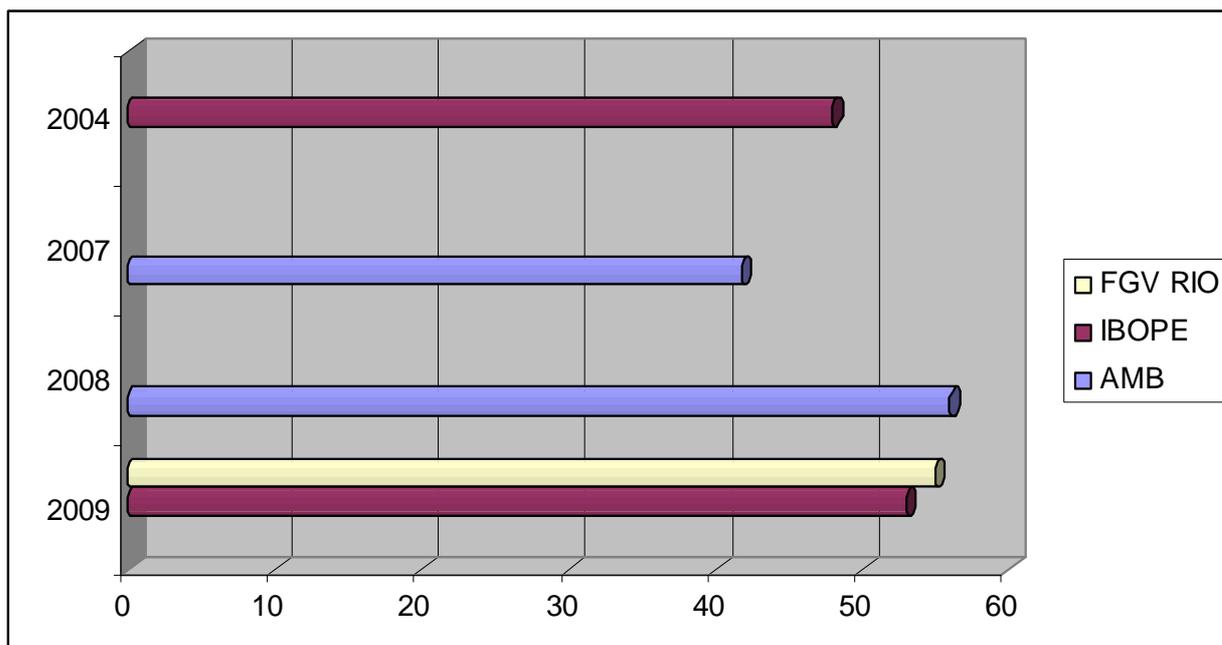


Gráfico 3 – Evolução do grau de confiança no Poder Judiciário  
Fonte: Primária, 2011.

Em relação aos Juízes, até hoje estes não voltaram a desfrutar do grau de confiança apresentado em 1999, na pesquisa IBOPE. Este índice em relação a eles, especificamente, caiu muito em 2007, quando já estava em funcionamento o CNJ. Uma explicação para isso além do desgaste gerado pela Crise do Judiciário (verificável também em relação à instituição no mesmo período) pode ser atribuída à própria atuação de controle disciplinar por parte do CNJ que passou a punir magistrados faltosos em todo o Brasil. Casos de desvios funcionais começaram a ser depurados e se tornaram cada vez mais freqüentes nos noticiários. Tal circunstância certamente contribuiu em grande medida para derroer a confiança social nos juízes. Contudo, já em 2009 o índice de confiança naqueles profissionais voltou a crescer e, inclusive, superar aquele patamar de 1999. O gráfico adiante ilustra este quadro.

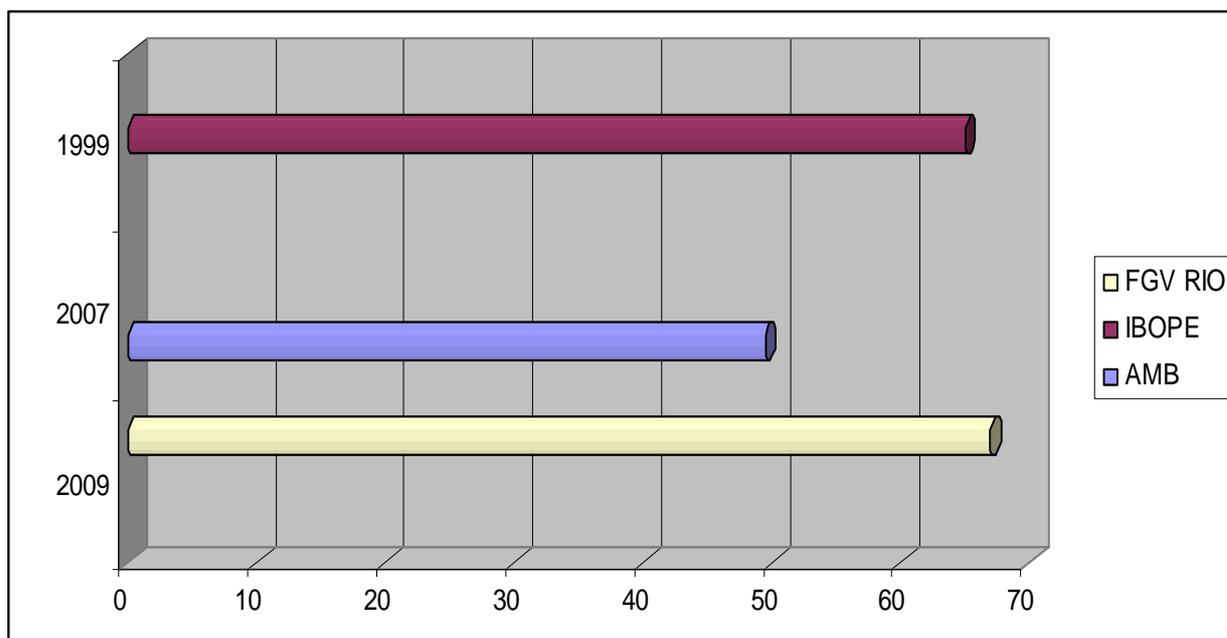


Gráfico 4 – Evolução do grau de confiança nos juízes  
Fonte: Primária, 2011.

Esta evolução no quadro de confiança no Poder Judiciário é atestada pela pesquisa IPESPE FGV RIO realizada em 2009. Segundo revelou, boa parte dos brasileiros entende que o Poder Judiciário melhorou nos últimos cinco anos, conforme gráfico a seguir<sup>806</sup>.

Tabela 15 - Pesquisa IPESPE FGV RIO 2009- Justiça nos últimos 5 anos<sup>807</sup>

NOS ÚLTIMOS 5 ANOS, A JUSTIÇA ESTÁ: (%)	
Melhor	44
Igual	33
Pior	19
NS/NR	3

Fonte: Primária, 2011.

Para Falcão, essa de melhoria de imagem do Poder Judiciário perante à população está ligada diretamente ao funcionamento do CNJ. Para Falcão, “A visibilidade midiática, a expansão dos Juizados Especiais e a atuação moralizadora do CNJ no combate ao nepotismo, limitação de vencimentos e inspeções

<sup>806</sup> FALCÃO, Joaquim. *O Judiciário segundo os brasileiros*, p. 8.

<sup>807</sup> Os percentuais nesse quadro foram arredondados e, por isso, em alguns casos, a soma pode não ser exatamente 100%.

correcionais nos estados, com certeza, contribuem para esta opinião.”<sup>808</sup> De acordo com Falcão, neste contexto positivo de atuação do CNJ, “os brasileiros estão percebendo a existência de maior acesso à Justiça e que está havendo um maior controle das irregularidades e corrupção”<sup>809</sup>. Neste sentido, a baixa avaliação geral obtida pela Justiça na pesquisa do IPEA, destoa deste quadro positivo evidenciado pelos demais institutos. Ou seja, apresenta-se um pouco abaixo da média, enquanto que nos demais institutos o grau de confiança do Poder Judiciário está um pouco acima.

Registre-se, contudo, que esta foi a única pesquisa realizada pelo IPEA tendo a Justiça como objeto. Não há, pois, como saber se esta nota aumentou ou diminuiu após o advento do CNJ. Não é possível, neste passo, descartar a possibilidade de compatibilizá-la com a percepção da população de que a Justiça melhorou nos últimos cinco anos, tendência esta, aliás, verificável nas demais pesquisas de confiança social. Contudo, a constatação que se faz é que muito trabalho ainda tem o CNJ pela frente na sua tarefa de contribuir para o aperfeiçoamento do Poder Judiciário.

---

<sup>808</sup> FALCÃO, Joaquim. *O Judiciário segundo os brasileiros*, p. 9.

<sup>809</sup> FALCÃO, Joaquim. *O Judiciário segundo os brasileiros*, p. 9.

## CONCLUSÃO

Ao término deste trabalho infere-se que no ordenamento brasileiro a Justiça Social apresenta-se como uma norma jurídica captada a partir da conjugação dos artigos 3º, 170, 193, da Constituição Federal, bem como do seu próprio preâmbulo. Em face do acentuado grau de abstração e da alta carga axiológica dos mencionados dispositivos constitucionais que tratam da Justiça Social, e a suscetibilidade de serem otimizados de acordo com as variadas e cambiantes condições fáticas e jurídicas, tal norma assume um caráter principiológico. O Princípio da Justiça Social resulta em um direito da Sociedade de exigir do Estado que este atue de forma a garantir e promover, continuamente, a fraternidade e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade (direitos individuais e sociais) e oportunidades. Condensa, assim, um feixe de direitos obtidos através da conjugação articulada dos aludidos artigos. O seu conteúdo, por sua vez, converge com os principais elementos da concepção teórica da expressão “Justiça Social” que historicamente lhe deu origem e coaduna-se, outrossim, com um modelo peculiar de Estado que lhe é próprio.

O Princípio da Justiça Social constitui uma espécie normativa própria do modelo de Estado Contemporâneo em que se insere o Estado brasileiro. A marca deste modelo estatal, conforme restou assentado, é a sua postura em prol da Sociedade, não só protetiva-repressora, mas promocional dos valores humanos e impulsionadora da fraternidade social, pautada, num contexto mais amplo, pela consecução da Justiça Social. Trata-se de um Estado que se notabiliza por sua função social, tanto ao permear a Sociedade como ao permitir ser permeado por ela e que apresenta as seguintes características: (a) correspondência entre as conformações jurídicas e a realidade regulada; (b) existência de mecanismos políticos para que a submissão do Estado à Sociedade, prevista legalmente, se cristalize; (c) aparelhamento institucional e administrativo adequado para a implementação dos compromissos legalmente reconhecidos pelo Estado para com a Sociedade; (d) toda a estrutura estatal deve ser voltada e submetidas à realização dos anseios sociais; (e) o Estado deve conferir primazia ao ser humano, com submissão do econômico à força do social.

A teoria jurídica - basicamente o direito processual com enlace no direito

constitucional - refere-se à expressão “acesso à justiça” quando aborda a interligação entre o sistema judicial e a realização da Justiça Social. Essa expressão foi consolidada e profusamente ampliada a partir do estudo precursor de Cappeletti e Garth, que estabeleceu que duas são as finalidades do sistema judicial: acesso igual e efetivo a todos e produção de resultados individual e socialmente justos. Ou seja, o sistema judicial deve não apenas estruturar-se de acordo com os ditames da Justiça Social, mas também servir como elo para a sua construção. A expressão “acesso à justiça” apresenta, assim, um aspecto geral, sinônimo de Justiça Social, que vincula um, outro, mais strito, identificado com a efetividade do Poder Judiciário, apenas no sentido axiológico. A teoria jurídica, fiel à dicotomia proposta por Cappeletti e Garth consagra o *status* de direito posto somente à segunda abordagem, enquanto em relação à primeira, apesar de acentuar a sua importância, empresta-lhe uma função meramente finalística, valorativa, de vaga juridicidade. Ou seja, “acesso ao Poder Judiciário” é tratado como um direito exposto na Constituição Federal e nos Códigos de Processo, enquanto que “acesso à Justiça Social” é um “mero” ideal a ser perseguido pela ordem jurídica na sua aplicação, ou seja, transcende a ela.

Colhe-se da investigação levada a efeito que o Princípio da Justiça Social, por sua vez, também interliga-se ao sistema judicial e conjuga, simultaneamente, sobre o mesmo signo os mesmos dois aspectos – geral e estrito - da expressão “acesso à justiça”. Nesse contexto, o Princípio da Justiça Social implica no dever por parte Poder Judiciário de que, através da efetividade da prestação jurisdicional, seja apto a promover a fraternidade e a igualdade de todos em liberdade, dignidade e oportunidades.

A diferença entre o Princípio da Justiça Social e o “acesso à justiça” reside no caráter cogente, impositivo, que vincula o sistema judicial à realização da justiça social, e que só se faz presente no primeiro. Para o “acesso à justiça” a Justiça Social não passa de um mero valor. O Princípio da Justiça Social, ao revés, estabelece a realização da Justiça Social como um dever jurídico do Estado, dotado de eficácia e exigibilidade jurídica. No Princípio da Justiça Social, ao contrário do “acesso à justiça”, há o condicionamento da efetividade da Jurisdição ao conteúdo jurídico da Justiça Social.

Segundo resulta do trabalho, o emprego do Princípio da Justiça Social mostra-se mais apropriado que o “acesso à justiça” quando se aborda a relação

entre Poder Judiciário e Justiça Social no ordenamento pátrio, não só em razão da juridicidade que aquele confere a esse último tema, como também porque possibilita uma visão mais ampla, necessária à adequada compreensão do funcionamento do sistema judicial na dimensão da função social do Estado brasileiro. Isso porque ao contrário do “acesso à justiça” a aplicação do Princípio da Justiça Social não se circunscreve ao funcionamento do Judiciário mas alcança toda a estrutura e o desempenho do Estado, condicionando tanto o exercício do poder como a composição e o acionamento de seus órgãos

Consoante demonstrou a pesquisa, por força do Princípio da Justiça Social cabe ao Poder Judiciário estruturar-se de modo a assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças e adolescentes. Disso decorre que as unidades com competência jurisdicional nesta área devam ser dotadas dos recursos materiais e humanos necessários a fim de atender a tempo e modo devido os interesses e direitos daquelas pessoas que se encontram em especial estágio de desenvolvimento. Trata-se, portanto, de um dever jurídico, passível de exigibilidade.

De acordo com o que foi sublinhado no estudo realizado, o distanciamento do Poder Judiciário em relação aos ditames da justiça social e aos anseios democráticos de transparência e fiscalização, o predomínio de uma mentalidade fechada, normativista e formalista foram os fatores que o conduziram a um quadro de ineficiência e de descrédito que deram origem a chamada “crise do Poder Judiciário”. A necessidade de superá-la, foi o que ensejou uma reflexão profunda sobre a necessidade de se instituir um órgão responsável por exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Tal contexto foi que propiciou o surgimento do Conselho Nacional de Justiça.

Os conselhos de justiça começaram a ser incorporados pelos sistemas jurídicos de diversos países do mundo de forma acentuada na década de 60, principalmente a partir da França e Itália.

Existem dois modelos básicos de conselhos de justiça: (a) latino-europeu: de matriz franco-italiana, centra suas funções no ingresso e disciplina dos magistrados. Característica deste modelo são os estreitos laços entre o Executivo e Judiciário; (b) nórdico-europeu: aplicado nos países do norte da Europa, centra-se no recrutamento e treinamento dos magistrados e no planejamento do Judiciário como um todo, incluindo-se aí a elaboração e fiscalização da proposta orçamentária. Neste

modelo há uma relativa independência entre Executivo e Judiciário, e o Conselho assume as funções de autogoverno desse último quase de forma plena. O Conselho Nacional de Justiça brasileiro apresenta características tanto do modelo latino-europeu (ou franco-italiano) como do nórdico-europeu, uma vez que mescla tanto atribuições de controle disciplinar como de planejamento do Poder Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça constituiu-se em um órgão nacional, semi-autônomo, integrante do Poder Judiciário, composto por 15 membros, denominados Conselheiros, sendo todos, à exceção do Presidente do STF, nomeados pelo Presidente da República para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

A pesquisa evidenciou que o Conselho Nacional de Justiça correlaciona-se juridicamente com o Princípio da Justiça Social. Essa correlação se dá em dois planos: (a) a partir da atuação e organização do Conselho Nacional de Justiça, as quais vinculam-se à consecução do Princípio da Justiça Social; (b) a partir do funcionamento do Poder Judiciário, em relação ao qual incumbi-lhe o dever de viabilizar que a jurisdição, o processo e a ação dêem cumprimento ao Princípio da Justiça Social

Consoante as conexões existentes entre o Princípio da Justiça Social e o Conselho Nacional de Justiça, infere-se da investigação que o primeiro situa-se como fundamento do segundo. Por fundamento entende-se nesse caso como a base principiológica que serve à compreensão da institucionalização do Conselho Nacional de Justiça no sistema jurídico, incluindo-se o papel, a abrangência, a estruturação e os fins a ela destinados. Faz-se referência à base principiológica em razão de que os princípios são enunciados normativos que apresentam várias características e funções. Entre elas está, justamente, a de condensar as idéias centrais do sistema jurídico, dando-lhe sentido lógico, racional, harmonioso, e propiciando a compreensão da sua maneira de organizar-se. Conforme o estudo realizado, colhe-se que o Princípio da Justiça Social enquadra-se, nos termos propostos, como fundamento do Conselho Nacional de Justiça. Isso porque aquele princípio vincula tanto o papel, a abrangência, a estruturação como os fins do Conselho Nacional de Justiça. Todos esses elementos devem condicionar-se à consecução da Justiça Social, tal como estudado. Por outro lado, como o conteúdo do Princípio da Justiça Social é captado a partir dos próprios fins do Estado brasileiro, tal serve para compreender a motivação que ensejou a institucionalização

do Conselho Nacional de Justiça. Ou seja, ao contrário da neutralidade dos Estados Liberais típicos, o Estado brasileiro é comprometido com a realização da Justiça Social. Esse compromisso converge com a postura estatal de criação de aparelhos institucionais correspondentes. O Conselho Nacional de Justiça, segundo-se aponta o estudo, constituiu-se em um aparelho desse tipo. Destarte, de acordo com a pesquisa realizada e com base nas conexões nela estabelecidas, o Princípio da Justiça Social constitui-se em fundamento jurídico do Conselho Nacional de Justiça. Com isso não se pretende afirmar que o Conselho Nacional de Justiça não tenha outros fundamentos. Nos limites da pesquisa, porém, o Princípio da Justiça Social reveste-se dessa qualidade em relação ao Conselho Nacional de Justiça.

A instituição do Conselho Nacional de Justiça, conforme a investigação realizada está diretamente vinculada à consecução pelo Estado, da Justiça Social. Destarte, a proposição feita por Pasold relativa a necessidade de existência de aparelhamento institucional neste sentido, que se traduz em exigência de um Estado contemporâneo voltado para a realização da Justiça Social, encontra acolhida no sistema jurídico-constitucional brasileiro a partir do exemplo do próprio Conselho Nacional de Justiça.

Ao término do trabalho, constata-se, tanto no plano normativo, como no plano da atuação do Conselho Nacional de Justiça no período examinado, a confirmação da hipótese levantada no sentido de que o advento deste órgão exerceria um papel fundamental de viabilizador da Justiça Social

É possível, também, conclusivamente, resumir os aspectos que foram alinhados em relação ao Conselho Nacional de Justiça e às suas conexões com o Princípio da Justiça Social, através da operacionalização de um conceito capaz de aglutinar os seus principais elementos. Neste contexto, o Conselho Nacional de Justiça é um órgão estatal instituído e orientado de acordo com os ditames do Princípio da Justiça Social e que tem a função de exercer o controle administrativo-financeiro do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados.

Por força da aplicação do Princípio da Justiça Social, este controle por ele desempenhado visa a assegurar tanto a efetividade da jurisdição como a capacidade dessa em promover a fraternidade e a igualdade de todos os brasileiros em liberdade, dignidade e oportunidades. Conseqüência disto, de acordo com o que já foi assentado, cumpre ao Conselho Nacional de Justiça atuar para que as

crianças e adolescentes tenham um tratamento diferenciado por parte do sistema judicial.

A fragilidade e o rápido processo de desenvolvimento daquelas pessoas exigem do Poder Judiciário uma intervenção pronta e multiprofissional a fim de que os direitos envolvidos sejam assegurados. A Justiça da Infância e Juventude, designação deste ramo judiciário incumbido deste mister, deve contar com um arcabouço material e humano específico e necessário para que possa funcionar de modo adequado. Cabe, assim, ao Conselho Nacional de Justiça, de acordo com os ditames do Princípio da Justiça Social, controlar os órgãos do Poder Judiciário a fim de propiciar que a Justiça da Infância e Juventude seja instrumentalizada com todos os recursos humanos e necessários à sua efetividade. Para tanto, incumbe ao CNJ, resguardar que os direitos das crianças e adolescentes sejam tratados com a devida prioridade no âmbito do sistema judicial.

Em relação às implicações do funcionamento do CNJ em relação à Justiça da Infância e Juventude é possível verificar que aquele organismo tomou medidas de impacto hábeis a promover o aperfeiçoamento daquela nas três frentes básicas propugnadas: (a) estruturação, com a criação de varas especializadas em número proporcional à demanda e dotação de equipes multiprofissionais nas unidades com esta competência; (b) humanização, com a formação e capacitação dos magistrados; e, (c) planejamento, com a criação de uma política judicial na área da criança e do adolescente.

Contudo, a conclusão a que se chega é que, nas três frentes, as medidas levadas a efeito pelo Conselho Nacional de Justiça foram insuficientes para remover os obstáculos existentes. De fato, contribuíram em certa medida para minorá-las. Porém, constata-se que o efeito delas foi limitado.

Em relação à primeira frente, a da estruturação, o advento do CNJ não resultou no incremento do quadro de varas especializadas em número proporcional à demanda e dotadas das respectivas equipes multiprofissionais. Muito embora o CNJ tenha expedido atos normativos com esse objetivo direcionado aos tribunais (Recomendações nº 2/06 e 05/06) esse quadro estrutural extremamente deficitário não se alterou, aliás, como ele próprio diagnosticou na pesquisa denominada “Justiça Infanto-Juvenil critérios de aprimoramento”.

Tocante à frente da humanização, por força da atuação do CNJ todos os concursos de ingresso à magistratura estadual e do trabalho passaram a exigir dos

candidatos conhecimentos humanísticos e também pertinentes ao Direito da Criança e do Adolescente (Resolução 75/09). Entrementes, a despeito desse avanço, o surgimento do CNJ não trouxe qualquer reflexo no ponto central dessa frente conforme sublinhado na pesquisa, que é a formação inicial e continuada dos magistrados com competência na área da infância e juventude. Em outros termos, o CNJ não tomou nenhuma medida efetiva no sentido desse aprimoramento nos seus cinco primeiros anos.

Pertinente à terceira frente, a do planejamento, a par da realização de vários programas implementados e encontros realizados, a principal contribuição do CNJ no setor foi a determinação para que os tribunais criassem Coordenadorias da Infância e Juventude (Resolução 94/09). Consoante evidenciou a pesquisa, a existência de um centro de planejamento no âmbito de cada unidade da federação era um mecanismo essencial, porém inexistente antes do CNJ. Muito embora não existam dados disponíveis acerca do funcionamento das Coordenadorias da Infância e Juventude a perspectiva é de que estas exerçam um papel muito promissor em prol do aperfeiçoamento da Justiça da Infância e Juventude. Contudo, a constatação que se faz é que tal avanço em nível regional não recebeu o mesmo impulso em nível nacional. Muito embora todo o território brasileiro seja coberto pelo trabalho de Coordenadorias da Infância e Juventude distribuídas em todos os estados, não há uma Coordenadoria nacional do setor. Ou seja, o CNJ relegou aos estados a resolução dos problemas afetos à Justiça da Infância e Juventude, quando cabia a ele tomar as medidas necessárias para ditar e controlar os padrões mínimos e uniformes a serem seguidos pelas Coordenadorias estaduais no exercício de suas atribuições. Causa espécie esta postura do CNJ quando já era de seu conhecimento a incapacidade histórica dos estados em cumprirem as disposições do art. 145 e 154, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Registre-se que o avanço esperado com o surgimento do CNJ se deu não por falta do instrumental normativo necessário mas antes, sim, decorreu da postura conservadora adotada por aquele órgão.

Neste plano, conforme infere-se da pesquisa, algumas posturas do Conselho Nacional de Justiça nestes seus cinco primeiros anos merecem ser revistas.

Inicia-se essa abordagem prospectiva a partir da Resolução 70/09, editada pelo CNJ, onde restou consolidado o planejamento estratégico do Poder Judiciário. A importância do planejamento estratégico reside no fato de ser o principal

documento de gestão administrativa do Poder Judiciário do país, pois ele é a base para a formulação de todo e qualquer outro plano ou política para o setor. Ademais, condiciona todos os planos estratégicos de todos os tribunais com eficácia vinculante neste sentido, visto que é fruto de uma Resolução.

A edição de um Plano Estratégico do Poder Judiciário foi um grande avanço propiciado pela criação do Conselho Nacional de Justiça. Porém, nele não há nada exposto sobre a prioridade que o Poder Judiciário deve dispensar às crianças e adolescentes, ou que seja, à Justiça da Infância e Juventude. Em tal documento vinculativo não consta, nem na descrição dos seus processos internos ou dos recursos necessários, nem em suas linhas de atuação ou ações sugeridas, qualquer menção a esta prioridade.

É mister, pois, que o Conselho Nacional de Justiça inclua a efetivação do direito das crianças e adolescentes no âmbito do Poder Judiciário como uma prioridade desse. Mas não só isso. É necessário ainda que o CNJ assuma para si este papel de articulador nacional das políticas ligadas à Justiça da Infância e Juventude, preservando todavia, a autonomia das salutares Coordenadorias da Infância e Juventude por ele criadas nas cúpulas dos tribunais estaduais. Desse modo o CNJ estabelecia as diretrizes nacionais de atuação da Justiça da Infância e Juventude. As Coordenadorias, de outro lado, adotariam as ações necessárias para implementá-las de acordo com as peculiaridades locais. Contudo, ficaria ressalvada a função de controle do CNJ para cobrar das Coordenadorias e respectivos Tribunais a realização das metas estabelecidas e uma atuação vinculada àquelas diretrizes, sem prejuízo da cominação de eventuais medidas disciplinares e administrativas em face das ações/omissões desviantes. Registre-se que, atualmente, o funcionamento das Coordenadorias da Infância e Juventude não está submetida a qualquer parâmetro de controle do CNJ, circunstância essa indicativa por si só de que o seu êxito será muito limitado.

O Conselho Nacional de Justiça, no exercício da gestão estratégica da Justiça da Infância e Juventude no Brasil deveria estabelecer as seguintes diretrizes básicas: (a) criação de varas especializadas e exclusivas objetivando a solução de problemas que envolvam a criança e o adolescente em todas as Comarcas com mais de 100 mil habitantes, dotadas de infra-estrutura; (b) dotação de todas as unidades com competência na área da infância e juventude com equipe técnica composta no mínimo por uma psicóloga e uma assistente social, ambas do próprio

quadro; (c) realização de cursos de formação e capacitação continuada direcionadas aos juízes com competência na área da infância e juventude; (d) alocação prioritária dos recursos à Justiça da Infância e Juventude.

Como se observa estas diretrizes coincidem, em sentido amplo, com as proposições que Veronese havia levando em sua pesquisa muito antes do advento do CNJ e que atenderia a parâmetros mínimos de efetividade. O fato destas questões permanecerem em aberto demonstra que o advento do Conselho Nacional de Justiça não se mostrou por si só suficiente para superá-las. Porém, retomaremos esta discussão adiante.

As diretrizes básicas elencadas não passam de mera aplicação do que preconiza a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em compasso com o conteúdo do Princípio da Justiça Social.

A criação de varas especializadas e exclusivas objetivando a solução de problemas que envolvam a criança e o adolescente em quantidade proporcional ao número habitantes, e dotadas da correspondente infra-estrutura, é uma determinação prevista no art. 145, do ECA. A existência de unidades com competência exclusiva nesta temática potencializa a efetividade da prestação jurisdicional, tanto pela agilidade que produz como por proporcionar um melhor equacionamento das questões postas, seja considerando os seus destinatários individualmente seja como grupo. Isto porque o titular da unidade com competência exclusiva tem uma visão ampliada, que enseja a compreensão de uma violação a um direito de uma criança ou de um adolescente como parte de todo um contexto social de vulnerabilidade que, por sua, vez clama na maioria das vezes por uma atuação articulada com toda uma rede institucional de proteção.

Apesar dos ganhos em qualidade e produtividade destas varas especializadas, são poucas as unidades existentes no Brasil – 92 apenas - conforme pontuado no trabalho. Isto decorre do fato de que não há um parâmetro certo definindo a proporção populacional que deve nortear a criação das mesmas pelos Tribunais, tal qual dispõe o art. 145, do ECA.

O Conselho Nacional de Justiça, prestaria assim um grande serviço tanto em favor da efetivação da prestação jurisdicional quanto do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente se determinasse, por Resolução, estes critérios. Aliás, é cogente que o CNJ assim o faça em razão dos próprios termos do Princípio da Justiça Social. A diretriz sugerida, de que esta proporção deveria observar o número de 100 mil

habitantes corresponde à proposta da ABMP, que se funda por sua vez no critério da vulnerabilidade, previsto no art. 98, do ECA, e no referencial observado pelas políticas setoriais de assistência social, saúde e educação que integram a rede de proteção social. Para estas, as cidades consideradas de “alta complexidade” e que demandam serviços especializados são aquelas que possuem acima de 100 mil habitantes. Veja-se que a pesquisa do IPEA evidenciou que a “rapidez na decisão dos casos” e “produção de decisões boas” são os fatores que apresentam maior impacto na nota que a população concede ao Poder Judiciário. Inere-se, pois, que a criação de varas com competência exclusiva em Infância e Juventude é uma medida que vai ao encontro dos anseios sociais, que apresenta eco popular, pois privilegia justamente ambos os fatores.

A dotação de todas as unidades com competência na área da infância e juventude com equipe técnica composta no mínimo por uma psicóloga e uma assistente social, ambas do próprio quadro, também constitui-se em um imperativo legal constantes dos arts. 150 e 151, do ECA. A importância do serviço de assistência social, conforme sublinha Oliveira, reside no fato de que o profissional da área apresenta uma forte contribuição na “articulação de estratégias coletivas que se encaminhem em direção à superação das desigualdades sociais.”<sup>810</sup> Segundo a autora a assistência social constitui um direito da população através do qual é possibilitado a ela alcançar a sua “cidadania social, política e cultural”.<sup>811</sup>

A realização de cursos de formação e de capacitação continuada direcionadas aos juízes com competência na área da infância e juventude decorre da norma insculpida na Constituição Federal em seu art. 99, II, “c”, e III.

Por fim, a alocação prioritária dos recursos disponíveis à Justiça da Infância e Juventude tem como supedâneo legal o art. 150, do ECA, e o art. 227, da Constituição Federal.

Observe-se que as duas primeiras diretrizes foram objeto, respectivamente, das Recomendações nº 05 e 02, do CNJ, e não produziram efeitos práticos. Por isso, necessário que assumam o caráter de Resoluções, que possuem carga mandamental máxima em relação àquela outra modalidade, no âmbito normativo administrativo. Urge também, que tais Resoluções contenham prazos para a sua

---

<sup>810</sup> OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. *Assistência social: do discurso do Estado à prática do serviço social*, p. 195.

<sup>811</sup> OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. *Idem, ibidem*.

implementação, e que vinculem, neste desiderato, tanto a cúpula dos Tribunais quanto as suas Coordenadorias da Infância e Juventude.

Concomitante à adoção dessas diretrizes, urge uma mudança de postura do CNJ a fim de que este venha a exercer as suas funções nos moldes do Princípio da Justiça Social, em relação ao qual é fundado e orientado.

O CNJ, a par dos avanços constatados, não está fazendo uso pleno do ferramental institucional que a Constituição Federal lhe confere, conforme colhe-se da investigação. Em outras palavras, se de um lado evita flertar com o corporativismo, teme, de outro, transformar-se em um órgão inquisidor. Entre ficar bem com a magistratura ou com a sociedade, o CNJ comumente oscila entre os dois pólos. Contudo, entre o dilema de avançar ou recuar, o CNJ, ao que se constata, vem sendo capturado pela mesma patologia que persiste em dominar o Poder Judiciário, principalmente tratando-se do segmento dos direitos da criança e do adolescente: o conservadorismo.

Este conservadorismo, traduzido neste receio do Poder Judiciário em posicionar-se de acordo com os anseios sociais em prol da efetividade dos direitos da criança e do adolescente, vem gradativamente contaminando o próprio órgão responsável, dentre outras coisas, em combatê-lo.

Após o Conselho Nacional de Justiça ter adotado, em compasso com o Princípio da Justiça Social, medidas de impacto, que representaram um avanço na moralização e modernização do Poder Judiciário como por exemplo a edição da resolução que coibiu o nepotismo e a aplicação da penalidade administrativa máxima de aposentadoria compulsória a um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, várias outras posturas seguem em direção oposto, no sentido de provocar um esvaziamento das suas importantes funções.

A primeira circunstância paradigmática trata-se do já estudado caso das Recomendações 02/06 e 05/05 onde o CNJ preferiu relegar à discricionariedade dos próprios Tribunais a adoção das providências necessárias para atendê-las. Como sublinhado anteriormente, dentro do exercício da sua atribuição de controle da gestão administrativa dos tribunais cabia-lhe agir em prol da efetividade do conteúdo daqueles atos normativos, conforme autorização constitucional expressa. Ao invés do enfrentamento da questão preferiu não se indispor com os tribunais, os quais, em contrapartida, assumiram para si, perante a opinião pública, o ônus de tal omissão. O saldo dessa postura conservadora do CNJ foi frear o avanço que representou a

adição das mencionadas recomendações, que redundou em um prejuízo colossal para todas as crianças e adolescentes que diariamente têm os seus direitos violados.

Outra circunstância que o trabalho evidencia como paradigma deste conservadorismo que vem se abatendo em relação ao Conselho Nacional de Justiça diz respeito à sua atuação de controle disciplinar. Esta, talvez, seja a função tida como a mais eficiente desempenhada pelo CNJ e que também lhe traga o maior prestígio perante a sociedade.

A primeira observação a ser feita é que ganhou corpo no CNJ o entendimento de que, apesar de não haver previsão legal, nem regimental, este controle disciplinar é apenas subsidiário em relação à atuação das Corregedorias. Através desse entendimento mais uma vez o CNJ ao provocar novo esvaziamento das suas próprias funções, acaba prestigiando as Corregedorias Gerais de Justiça locais em detrimento do anseio social, de possibilitar que qualquer pessoa tenha a oportunidade de provocar a atuação direta daquele órgão nacional em face da notícia de uma falta funcional de um magistrado. Veja-se que reiteradamente o CNJ procura, contudo, “ficar bem” tanto com o reclamante quanto com a órgão correicional local, que se sente – indevidamente - usurpado em suas funções. Para o requerente, pessoa do povo interessada, o CNJ justifica a sua decisão dizendo a ele que deu o encaminhamento devido, ressalvando, entretanto, o direito daquele novamente instá-lo na hipótese do órgão correicional destinatário não vir a tomar as medidas pertinentes no prazo fixado. Em relação aos órgãos correicionais locais para os quais são remetidas tais demandas, o CNJ obtém prestígio, pois fortalece-os ao contrário de questioná-los sobre os seus desempenhos.

A segunda observação a ser feita refere-se à eficiência do controle disciplinar. A investigação situou-se em dois tipos de infrações: (a) infração disciplinar por descumprimento de resoluções e recomendações do CNJ; (b) infração disciplinar por excesso de prazo.

Em relação à primeira espécie, o interesse reside em aferir o próprio caráter cogente dos atos normativos expedidos pelo CNJ, onde as resoluções e recomendações ocupam lugar de destaque. Ambas são os instrumentos utilizados pelo CNJ para direcionar de forma vinculada o comportamento dos órgãos judiciários. Para tanto, para obter adesão destes destinatários ao conteúdo daqueles atos normativos o CNJ se vale não só da prerrogativa de invalidar os atos que lhe

são contrários mas também da possibilidade de punir os recalcitrantes. O descumprimento dos termos das resoluções e recomendações implicará em falta funcional dos administradores, sejam eles, por exemplo, tanto diretores do foro ou presidentes de tribunal. É o que se infere dos arts. 102, § 2º, 104 e 105, do RICNJ.

Pesquisou-se em todo o acervo de atas e decisões do CNJ disponíveis em seu sítio na internet. Não foi encontrado, contudo, nenhum caso de aplicação de punição a qualquer magistrado por descumprimento daqueles atos normativos. Esta constatação restou reforçada, ao final, com uma resposta oficial do CNJ neste sentido, mediante solicitação veiculada por este pesquisador via correio eletrônico.

Também em relação ao excesso de prazo, foi feita uma pesquisa em todo o acervo de atas e decisões do CNJ disponíveis em seu sítio na internet. Não foi encontrado, contudo, nenhum caso de aplicação de punição a qualquer magistrado pelo cometimento de tal infração, seja nas atas do plenário, na pesquisa processual ou jurisprudencial ou até nos seus informativos. Esta constatação restou reforçada, ao final, com uma resposta do CNJ neste sentido, mediante solicitação desse pesquisador veiculada por correio eletrônico.

Em suma, também em relação à sua função de controle disciplinar dos magistrados é possível visualizar o conservadorismo do CNJ, que o leva a um “apequenamento” das suas funções na medida que restringe aquele controle a um patamar mínimo e aparentemente aceitável tanto pela magistratura quanto pela sociedade. Em relação à representação por excesso de prazo importa ao CNJ o impulso jurisdicional respectivo. Desta forma dá uma satisfação à sociedade ao mesmo tempo em que mostra a sua autoridade responsável pelo retardamento. Como se vê, o CNJ contenta-se em prestar um controle parcial. O mesmo diga-se em relação aos descumpridores dos seus atos normativos. Para o CNJ basta a invalidação do ato.

Tudo o que foi exposto, demonstra que o CNJ deve libertar-se desta sua postura conservadora e passar a exercer as suas funções não parcialmente, pela metade, mas em toda a sua plenitude. Para tanto deve fazê-lo em consonância com o Princípio da Justiça Social. Isso significa que sua atuação deve ser pautada na construção e renovação constantes de um sistema judicial capaz de produzir tanto resultados efetivos como simultaneamente promover a fraternidade e a igualdade de todos os brasileiros em liberdade, dignidade e oportunidades. Contudo jamais será possível operar esta transformação do modelo judiciário brasileiro se antes disso o

próprio CNJ não se transformar.

As pesquisas de opinião colacionadas na pesquisa demonstram em sentido amplo que a percepção da população em relação ao funcionamento do Poder Judiciário ainda não é boa, muito embora tenha se observado uma melhora após o advento do CNJ. Tais resultados são indicativos de que muito trabalho ainda tem o CNJ pela frente na sua tarefa de contribuir para o aperfeiçoamento do sistema judicial.

É mister, pois, que o Conselho Nacional de Justiça abra-se de fato aos anseios sociais e assuma os desafios por ele impostos, de servir, de maneira firme, crítica e criativa, como um instrumento de expansão da cidadania e de inclusão social. Só assim, conseguirá desempenhar, a contento, as suas funções constitucionais. Só desta maneira logrará êxito em desincumbir o seu desiderato de viabilizar, finalmente, que o Poder Judiciário também tenha a sua atuação orientada à realização do Princípio da Justiça Social.

O Princípio da Justiça Social e a Conselho Nacional de Justiça necessitam ser debatidos e estudados, sobretudo nas academias, nas Escolas da Magistratura, nas Escolas do Ministério Público, nas Escolas da Advocacia, com o objetivo de se conhecê-los com profundidade e, desse modo, trazer sentido prático à realidade jurídica e beneficiar as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, principalmente as crianças e adolescentes.

## REFERÊNCIAS

ABMP. **O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente.** Disponível em: [http://www.abmp.org.br/UserFiles/File/levantamento\\_sistema\\_justica\\_ij.pdf](http://www.abmp.org.br/UserFiles/File/levantamento_sistema_justica_ij.pdf) Acesso em: 23.mar.2001

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo.** 19. ed., rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 31, de 14.12.2000). São Paulo: Malheiros, 2001.

AGOSTINHO, Santo. **A cidade de Deus (contra os pagãos).** Parte I. Livro I a X. Tradução de Oscar Paes Leme. 6. ed. Tradução de Oscar Paes Leme. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **A cidade de Deus (contra os pagãos).** Parte II. Livro XI a XXII. Tradução de Oscar Paes Leme. 4. ed. Tradução de Oscar Paes Leme. Petrópolis: Vozes, 2001.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales.** Tradução Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALMEIDA, Renato Franco de. Artigos doutrinários. **Poderes do CNJ e do CNMP – análise dos poderes regulamentares conferidos aos Conselhos da Justiça e do Ministério Público.** Disponível em: [http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus\\_10.pdf](http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus_10.pdf) Acesso em: 23.mar.2011.

AMB. **A Imagem das Instituições Públicas Brasileiras.** Disponível em: [http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/imagem\\_instituicoes.pdf](http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/imagem_instituicoes.pdf) Acesso em: 07.mar.2011

\_\_\_\_\_. **Barômetro AMB de Confiança nas Instituições Brasileiras.** Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa/barometro.pdf> Acesso em: 07.mar.2011.

ANNONI, Danielle Annoni. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

AQUINO, Santo Tomás de. **Escritos políticos.** Tradução de Francisco Benjamin de

Souza Neto. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Suma Teológica**. 2ª parte da 2ª parte. Questões 1-79. 2. ed. Tradução de Alexandre Corrêa. Org. e Direção de Rovílio Costa e Luis Alberto De Boni. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes e Livraria Sulina, 1980. 2638 p.

ARAÚJO FILHO, Evilásio Correia. **Cidadania e Legitimação do Judiciário**. Curitiba: Juruá, 2001.

ARISTÓTELES, **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Ediouro. [sd]

\_\_\_\_\_. **Ética a Nicômano**. Tradução, estudo bibliográfico e notas de Edson Bini. Bauru: EDIPRO, 2002.

BAGGIO, Antonio Maria. A idéia de fraternidade em duas revoluções: Paris 1789 e Haiti 1791. *In* BAGGIO, Antonio Maria. **O Princípio Esquecido: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**, v. 1. Trad. Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista(SC): Editora Cidade Nova, 2008, p. 25-55.

\_\_\_\_\_. A Redescoberta da fraternidade na época do 'terceiro 1789'. *In* BAGGIO, Antonio Maria. **O Princípio Esquecido: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**, v. 1. Trad. Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista(SC): Editora Cidade Nova, 2008, p. 7-24.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

\_\_\_\_\_. Celso Antônio. **Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social**. *In* Anais da IX Conferência Nacional dos Advogados. Tema: Justiça Social. Florianópolis, 02.05.1982, p. 174-207

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 327 p.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – Limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**, 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de teoria do Estado e ciência política**, 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 74-107.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, 7. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 9. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

\_\_\_\_\_. **Igualdade e liberdade**. 4. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000. 96 p. Título original: *Eguaglianza e Libertà*.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. Compi-ladas por Nello Morra. Tradução e notas de Márcio Pugliese, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**, v. 1. Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Coordenação da Tradução de João Ferreira. Revisão Geral de João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BOMBO, Constantino (org.). **Encíclicas e documentos sociais**. v. 1. São Paulo: LTr, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual., 9. tir. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. Os direitos humanos e a democracia. In PEREIRA E SILVA, Reinaldo (org.). **Direitos humanos como educação para justiça**. São Paulo: LTr, 1998, p. 11-23.

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. O Poder Judiciário. In MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (org.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 373-378.

BRASIL. CNJ. Corregedoria Nacional de Justiça. **Relatório, Março 2008 a Abril 2010**. Disponível em: < [http://www.cnj.jus.br/images/CNJ\\_relatorio\\_final\\_gestao\\_2008\\_2010.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/CNJ_relatorio_final_gestao_2008_2010.pdf) > Acesso em 12.10.2010

\_\_\_\_\_. **Ata e Certidões de Julgamento da 76ª Sessão Ordinária, de 16 e 17 de dezembro de 2008.** Publicada no DJ, em 30 de janeiro de 2008, p. 2. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/307-atas/11111-ata-e-certidoes-de-julgamento-da-76o-sessao-ordinaria-de-16-e-17-de-dezembro-de-2008>>. Acesso em: 08.mar.2011

\_\_\_\_\_. **Informativo de Jurisprudência do CNJ.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/Infojuris>> Acesso em: 08.mar.2011

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico do poder judiciário.** Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/mapa\\_do\\_judiciario.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/mapa_do_judiciario.pdf). Acesso em: 08.mar.2011

\_\_\_\_\_. **Notícias: Meta 2: TV Justiça veicula interprogramas sobre as 10 metas de nivelamento do Judiciário.** Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7278&Itemid=897](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7278&Itemid=897)> . Acesso em: 14 fev. 2011

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do CNJ.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/regimento-interno-e-regulamentos>> Acesso em: 15.mar.2011

\_\_\_\_\_. **Relatório anual, 2005.** Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio\\_anual\\_atividades\\_corregedoria\\_nacional\\_de\\_justica.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_anual_atividades_corregedoria_nacional_de_justica.pdf)> . Acesso em: 23.mar.2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual, 2006.** Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio\\_cor-cnj2006.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_cor-cnj2006.pdf)> Acesso em: 23.mar.2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual, 2005.** Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio\\_anual\\_atividades\\_corregedoria\\_nacional\\_de\\_justica.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_anual_atividades_corregedoria_nacional_de_justica.pdf)> Acesso em: 23.mar.2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual, 2006.** Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio\\_cor-cnj2006.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_cor-cnj2006.pdf)> Acesso em: 23.mar.2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual, SET/2010.** Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/cnj\\_corregedoria\\_revista\\_v6.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/cnj_corregedoria_revista_v6.pdf)> Acesso em: 23.mar.2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório final de atividades – biênio 2005-2007.** Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio\\_final\\_2005\\_2007.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_final_2005_2007.pdf)> Acesso em: 23.mar.2011

\_\_\_\_\_. **Relatório final de atividades** – biênio 2005-2007. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio\\_final\\_2005\\_2007.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_final_2005_2007.pdf)> Acesso em: 23.mar.2011.

\_\_\_\_\_. **Resumo executivo da pesquisa elaborada pelo CNJ em convênio com o IPEA.** “Justiça *Infanto-Juvenil: situação atual e critérios de aprimoramento.* Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/resumo%20executivo%20pesquisa%20vij%20v.05x.pdf> > Acesso em: 20.out.2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual, 2008.** Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/relatorios-anuais/cnj/relatorio\\_anual\\_cnj\\_2008.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/relatorios-anuais/cnj/relatorio_anual_cnj_2008.pdf)> Acesso em: 23.mar.2011

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>> Acesso em: 15.mar.2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos Conselho Nacional Dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução nº 113**, DE 19 DE ABRIL DE 2006. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.org.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-de-abril-de-2006>> Acesso em: 23.mar.2011

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Anteprojeto Constitucional.** Comissão “Afonso Arinos”. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>> Acesso em: 21.out.2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 3367-DF, Rel. Min. Cezar Peluso. **Julgamento: 13/04/2005**, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, publicado no DJ em 17.03.2006, p. 4, e republicado por incorreção em 22.09.2006, p. 29. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/fazerDownload.asp?classe=ADI&processo=3367>> Acesso em: 23.03.2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.367-DF. **Voto do Min. Cezar Peluso.** Disponível em <<http://www.stf.jus.br/noticias/imprensa/VotoPelusoADI3367.pdf>> Acesso em: 18.10.2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada.** 4. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 35/2001. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALAMANDREI, Piero. **Eles os juízes, vistos por um advogado.** Martins Fontes: São Paulo, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da**

**constituição**. 4. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes irresponsáveis?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1989.

\_\_\_\_\_. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993 (reimpressão 1999).

\_\_\_\_\_; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen G. Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASTILHO, Ricardo. **Justiça Social e Distributiva: desafios para concretizar direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CASTRO, Reginaldo Oscar de. Apresentação. **In BAETA, Hermann Assis. Estudos sobre Controle Externo do Judiciário**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1999, p. 11-13.

CHAVES, Antônio. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1997.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. 1. ed., 2. tir. Curitiba: Juruá, 2000.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **Direito processual constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

COSTA, Flávio. **Autogoverno e controle do Judiciário no Brasil: A proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. Florianópolis: Diploma Legal, 2001.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. *In* GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.) **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 63-93.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do Direito da Criança e do Adolescente.** Disponível em: < <http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454> > Acesso em: 09.jul.2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 22. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

DANTAS, Ivo. **Direito constitucional econômico: globalização & constitucionalismo.** Curitiba: Juruá, 1999.

DAVID ARAUJO, Luiz Alberto; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **A jurisdição como elemento de inclusão social** – revitalizando as regras do jogo democrático. Barueri(SP): Manole, 2002.

\_\_\_\_\_. **Uma visão crítica da jurisdição civil.** Leme: Editora de Direito, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo,** 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo.** 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FALCÃO, Joaquim. **O Judiciário segundo os brasileiros.** Disponível em: <[http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/c/cf/O\\_Judici%C3%A1rio\\_segundo\\_os\\_brasileiros.doc](http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/c/cf/O_Judici%C3%A1rio_segundo_os_brasileiros.doc)> Acesso em: 23.mar.2011

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito:** técnica, decisão, dominação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERREIRA DOS SANTOS, Fernando. **Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.** Instituto Brasileiro de Direito Constitucional. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 27. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIRMO, Maria de Fátima Carrada. **A criança e o Adolescente no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

GEBRAN NETO, João Pedro. **A aplicação imediata dos direitos e garantias**

**individuais: a busca de uma exegese emancipatória.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GONÇALVES CARVALHO, Kildare. **Direito constitucional didático**, 7. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GRAU, Eros Roberto, **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 336 p.

\_\_\_\_\_. **O direito posto e o direito pressuposto**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo Cintra. **Teoria geral do processo**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos, 2001.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao estudo do direito**. 28. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

IBOPE. **Pesquisa de Opinião Pública sobre Confiança em Instituições, realizada de 17 a 22 de julho de 2009**. In Pesquisa de Opinião Pública sobre Confiança em Instituições, p. 2-3. Disponível em: <[http://www.ibope.com.br/inteligencia/downloads/2009/09\\_11\\_26\\_ibope\\_inteligencia\\_i cs.pdf](http://www.ibope.com.br/inteligencia/downloads/2009/09_11_26_ibope_inteligencia_i cs.pdf)> Acesso em: 07.mar.2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Opinião Pública sobre o Ministério da Justiça, no período de e 24 a 28 de fevereiro de 1999**. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=1&proj=PortallIBOPE&pub=T&comp=Noticias&db=caldb/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=1&proj=PortallIBOPE&pub=T&comp=Noticias&db=caldb>> Acesso em: 07.mar.2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Opinião Pública sobre o Ministério Público, realizada no período de e 7 a 11 de fevereiro de 2004**. Disponível em: <[http://www2.ibope.com.br/calandrakbx/filesmng.nsf/Opinio%20Publica/Downloads/Opp074\\_fev\\_04.pdf/\\$File/Opp074\\_fev\\_04.pdf](http://www2.ibope.com.br/calandrakbx/filesmng.nsf/Opinio%20Publica/Downloads/Opp074_fev_04.pdf/$File/Opp074_fev_04.pdf)> Acesso em: 07.mar.2011.

IPEA. SIPS. **Sistema de Indicadores de Percepção Social**. Justiça, p. 18. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/101117\\_sips\\_justica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/101117_sips_justica.pdf)> Acesso em: 07.mar.2011.

KELSEN, Hans. **O que é justiça?** 2. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUHMAN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento.** Tradução de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A fraternidade como categoria constitucional.** In *Princípios humanistas constitucionais: Reflexões sobre o humanismo do Século XXI*, p. 83-110. Carlos Aurélio Mota de Souza, Thais Novaes Cavalcanti (coordenadores). 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil.** 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARTINS, Daniele Comin. Morosidade da justiça: causas e soluções, p 48-80. Leon Frejda Szklarowsky (coord). In **Morosidade da justiça: causas e soluções.** Brasília: Consulex, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 22. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1990.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica.** Florianópolis: OAB-SC Editora, 2000.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos da política jurídica.** Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1994.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito:** São Paulo: Saraiva, 2004.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946.** 2. ed. rev. aum. São Paulo: Max Limonad, 1953.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito.** 16. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **Comentários à Constituição Federal: ordem econômica e financeira.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Assistência social: do discurso do Estado à prática do serviço social.** 2ª. ed. revisada. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

\_\_\_\_\_. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Régis de. **O Juiz na Sociedade Moderna.** São Paulo: TFD, 1997.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** . Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)> Acesso em: 23.mar.2010.

\_\_\_\_\_. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regra de Beijing). Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/textos/4152.htm> > Acesso em: 10.mar.2011.

PACHÁ, Andréa. OLIVEIRA NETO, Francisco. **O Cadastro Nacional de Adoção: Primeiros Resultados**, p 1. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5807:o-cadastro-nacional-de-adocao-primeiros-resultados&catid=74:artigos&Itemid=129](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5807:o-cadastro-nacional-de-adocao-primeiros-resultados&catid=74:artigos&Itemid=129)>. Acesso em: 20.ago.2009.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 2. ed. Florianópolis: Estudantil, 1988.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica**: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito. 7. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: OAB/SC editora, 2002.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2009.

PETTERS MELO, Milena. Cidadania: subsídios teóricos para uma nova praxis. *In* PEREIRA E SILVA, Reinaldo (org.). **Direitos humanos como educação para justiça**. São Paulo: LTr, 1998, p. 77-87.

PIZZOLATO, Filippo. A fraternidade no ordenamento jurídico italiano. *In* BAGGIO, Antonio Maria. **O Princípio Esquecido: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**, v. 1. Trad. Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista(SC): Editora Cidade Nova, 2008, p. 111-151.

PLATÃO. **Diálogos. A República**. Tradução de Leonel Vallandro. Rio de Janeiro: Ediouro. [sd]

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução de Irene A. Paternot. Seleção, apresentação e glossário Catherine Audard. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **O liberalismo político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

\_\_\_\_\_. EC. n. 45: Acesso à justiça e prazo razoável na prestação jurisdicional. In **Reforma do Judiciário: Primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004**. Teresa Arruda Alvim Wambier... [et al] (coord.) São Paulo: RT, 2005, p. 283-292.

SADEK, Maria Tereza. **Controle externo do Poder Judiciário**. Reforma do Judiciário, p. 91-180. Reforma do Judiciário. SADEK, Maria Tereza (org.) São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANCTIS, Antonio de (org.). **Encíclicas e Documentos Sociais**. v. 2. São Paulo: LTr, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4 ed., rev., at. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SIDOU, J. M. Othon (org.). **Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 201.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Ed. universitária. 2. ed. v. III. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

STRAUSS, Daniel. **Análise da atuação institucional do poder judiciário e de agentes afins**. Volume 27, Julho de 2003. Disponível em: <[http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos\\_gestaopublica/CAD%2027.pdf](http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos_gestaopublica/CAD%2027.pdf)>. Acesso em: 10.dez.2010.

STRECK, Lenio Luiz. SARLET, Ingo Wolfgang. CLÈVE, Clemerson Merlin. **Os Limites Constitucionais das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional o Ministério Público (CNMP)**. Revista da ESMESC / Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina – v. 12. n. 18. Florianópolis: ESMESC, 2005, p.17-26.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

TAVARES, André Ramos. **O Conselho Nacional de Justiça e os limites de sua função regulamentadora**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC. Ano 3, n. 9, jan/mar 2009, Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 13-26.

TOSI, Giuseppe. A fraternidade é uma categoria política? In BAGGIO, Antonio Maria. **O Princípio Esquecido: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política**. v. 2. Trad. Durval Cordas, Luciano Menezes Reis. Vargem Grande

Paulista(SC): Editora Cidade Nova, 2009, p. 43-64.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Acesso à Justiça: a Defesa dos Interesses Difusos da Criança e do Adolescente – Ficção ou Realidade?**. Tese de Doutorado em Direito, apresentada no Centro de Ciências Jurídicas, curso de pós-graduação em Direito, UFSC. 2004.

\_\_\_\_\_. **Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

\_\_\_\_\_. **Temas de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.

VIEIRA, Cleverton Elias. VERONESE, Josiane Rose Petry. **Limites na educação – Sob a perspectiva da Doutrina da proteção Integral da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional**. São Paulo: LTr, 1997.

VIEIRA, Luciano José Martins. **Os Efeitos da Reforma do Judiciário na Gestão do Poder Judiciário**: as ações do conselho nacional de justiça nos seus dois primeiros anos. Monografia apresentada na UFRGS, como requisito parcial para a abtenção do grau de de Bacharel em Administração, junto ao Departamento de Ciências Administrativas. Porto Alegre, 2007. Disponível em: < [http://www.escoladaajuris.com.br/doctos/os\\_efeitos.pdf](http://www.escoladaajuris.com.br/doctos/os_efeitos.pdf) > Acesso em: 23.mar.2001

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. **Direito e Justiça no Brasil Colonial: o tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1990.

\_\_\_\_\_. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 2. ed. São Paulo, Alfa Omega, 1997.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

**ANEXOS**

**ANEXO I**  
**DECISÃO DO STF QUE DECLAROU A CONSTITUCIONALIDADE DO**  
**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

## ANEXO I

**1. AÇÃO.** Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença.

**2. INCONSTITUCIONALIDADE.** Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional.

**3. PODER JUDICIÁRIO.** Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça.

**4. PODER JUDICIÁRIO.** Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito.

**5. PODER JUDICIÁRIO.** Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade.

**Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência. Arguição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo.**

**6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Impedimentos já previstos à conjugação dos arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional.<sup>812</sup>**

---

<sup>812</sup> STF, ADI 3367-DF, Rel. Min. Cezar Peluso. Julgamento: 13/04/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, publicado no DJ em 17.03.2006, p. 4, e republicado por incorreção em 22.09.2006, p. 29.

**ANEXO II - RESOLUÇÃO Nº 70, DE 18 DE MARÇO DE 2009**

RESOLUÇÃO Nº 70, DE 18 DE MARÇO DE 2009  
Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito  
do Poder Judiciário e dá outras providências.

## **ANEXO I**

# **A Estratégia do Poder Judiciário**

# Mapa Estratégico do Poder Judiciário

## Missão: Realizar Justiça

**Visão de Futuro:**  
Ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de Justiça, Equidade e Paz Social

Credibilidade

Atributos de Valor para a

- Celeridade
- Modernidade
- Acessibilidade
- Transparência
- Responsabilidade Social e Ambiental
- Imparcialidade
- Ética
- Probidade

Sociedade

### Eficiência Operacional

Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos

- Tecnologia
- Alocação de Pessoas
- Otimização de Rotinas

Buscar a excelência na gestão de custos operacionais

- Economicidade
- Gestão Ambiental

### Alinhamento e Integração

Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário

- Desdobramento da Estratégia
- Continuidade das Ações

Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais (nacional e internacional)

- Conhecimentos e Práticas Jurídicas e Administrativas

### Acesso ao Sistema de Justiça

Facilitar o acesso à Justiça

- Capitalidade
- Democratização do Acesso

Promover a efetividade no cumprimento das decisões

- Execução das Decisões

### Responsabilidade Social

Promover a cidadania

- Inclusão Social e Desenvolvimento
- Conscientização de Direitos, Deveres e Valores

Processos Internos

### Atuação Institucional

Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva

- Unidades do Judiciário
- Universidades
- Organizações

Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições

- Prevenção de Litígios Judiciais
- Parcerias/Convênios
- Solução Coletiva de Demandas

Aprimorar a comunicação com públicos externos

- Papel e Iniciativas do Judiciário
- Informações Processuais e Administrativas
- Transparência e Linguagem Clara

### Gestão de Pessoas

Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores

- Gestão e Execução da Estratégia
- Gestão Administrativa
- Gestão de Projetos

Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da

- Comunicação Interna
- Cultura orientada a Resultados
- Qualidade de Vida/Clima Organizacional

### Infraestrutura e Tecnologia

Garantir a infra-estrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais

- Segurança Física Institucional
- Segurança das Pessoas

Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI

- Suporte à Estratégia
- Segurança da Informação

### Orçamento

Assegurar recursos orçamentários necessários para a execução da Estratégia

Recursos

## PODER JUDICIÁRIO

### Missão:

---

Realizar Justiça.

### Descrição da Missão:

---

Fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, por meio de uma efetiva prestação jurisdicional.

### Visão:

---

Ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social.

### Descrição da Visão:

---

Ter credibilidade e ser reconhecido como um Poder célere, acessível, responsável, imparcial, efetivo e justo, que busca o ideal democrático e promove a paz social, garantindo o exercício pleno dos direitos de cidadania.

### Atributos de Valor para a Sociedade: Credibilidade

---

- Celeridade
- Modernidade
- Acessibilidade
- Transparência
- Responsabilidade Social e Ambiental
- Imparcialidade
- Ética
- Probidade

### Tema:

---

Eficiência Operacional.

## Objetivo Estratégico:

---

Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos.

## Descrição do Objetivo:

---

Garantir a agilidade na tramitação dos processos judiciais e administrativos a fim de assegurar a razoável duração do processo.

## Linhas de Atuação:

---

- Taxa de congestionamento;
- Tecnologia (modernização);
- Alocação e realocação de pessoas;
- Otimização e simplificação de rotinas.

## Ações Sugeridas:

---

- Implantar o processo eletrônico, inclusive nas execuções penais e fiscais;
- Investir na estrutura dos juzizados especiais;
- Incentivar a conciliação, inclusive mediante sensibilização do Poder Público nas ações em que é parte;
- Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para priorizar a sua solução;
- Estabelecer controle eletrônico das tramitações processuais, para identificar os entraves (gargalos), evitar a paralisação de processos, a perpetuação de decisões provisórias e o perecimento de direitos;
- Modernizar e uniformizar o fluxo de trabalho das secretarias e gabinetes visando à organização e à racionalização;
- Implementar o peticionamento eletrônico e outras ferramentas de TI que promovam a automatização dos trâmites processuais;
- Realizar a gestão por competência, promovendo a reengenharia da estrutura de pessoal com alocação adequada e proporcional à demanda das unidades judiciárias, de acordo com a sua competência;
- Aperfeiçoar os relatórios estatísticos como meio de identificação de ações repetitivas, projeção de demandas e percepção de fatores externos, para planejamento de ações;
- Estimular a solução coletiva das demandas de massa;
- Otimizar os procedimentos de execução de mandados, inclusive com compartilhamento das informações entre os oficiais de justiça;
- Implementar Carta Precatória Eletrônica.

## Projetos Catalogados:

---

- TJ/AL: Políticas de segurança da informação (virtualização de processos);

- TJ/BA: Núcleo de Conciliação no 1o. Grau;
- TJ/SE: Projeto Chronos (ferramenta de diagnóstico para ajustes na estrutura);
- TJ/SE: Padronização do quadro funcional da área-fim (dotação móvel das unidades com base em parâmetros);
- TJ/SE: Virtualização de processos;
- TJ/SC: Mutirões de conciliações, de sentenças e do tribunal do júri;
- TJ/SC: 5S (utilização, ordenação, limpeza, saúde e autodisciplina);
- TRE/AC: Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos (SADP);
- TRE/ES: SISLOG (gerenciamento das eleições);
- TST/CSJT: Sistema Unificado de Administração Processual da Justiça do Trabalho (SUAP);
- TRT/BA: Revisão do Processo de Distribuição;
- TRT/SC: Melhorias nos processos de trabalho na 1a. e 2a. instâncias;
- TRF/2: Processo eletrônico com certificação digital;
- TRF/2: Reformulação da Intranet JF/ES;
- TRF/4: Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos Processuais (GEDPRO);
- TRF/5: Seção Judiciária CE - FLUXUS Controle de Documentos e Processos Administrativos Físicos e Virtuais;
- STF: Plenário Virtual;
- STF: Canal da Repercussão Geral.

## Tema:

---

Eficiência Operacional.

## Objetivo Estratégico:

---

Buscar a excelência na gestão de custos operacionais.

## Descrição do Objetivo:

---

Garantir a economicidade dos recursos por meio da racionalização na aquisição e utilização de todos os materiais, bens e serviços (responsabilidade ambiental), e da melhor alocação dos recursos humanos necessários à prestação jurisdicional.

## Linhas de Atuação:

---

- Economicidade;
- Desburocratização;
- Redução do custo do processo judicial e administrativo;
- Gestão ambiental.

## Ações Sugeridas:

---

- Priorizar a atividade fim na utilização dos recursos orçamentários;
- Usar de forma racional e criativa materiais, bens e serviços;
- Conscientizar servidores sobre responsabilidade ambiental;
- Aperfeiçoar relatórios estatísticos para melhor controle de custos;
- Compartilhar estrutura física entre segmentos da Justiça;
- Implantar o Diário de Justiça Eletrônico;
- Fomentar política de gestão documental com foco na modernização de arquivos e na preservação da memória do Judiciário;
- Implantar ou aprimorar unidade responsável pelo controle interno dos tribunais.

## Projetos Catalogados:

---

- CNJ: Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário (PRONAME);
- TJ/BA: Racionalização do Uso de Energia Elétrica TJ/DFT Projeto de Modernização dos Arquivos (PROMA);
- TJ/SC: Arquivo Central de Processos;
- CSJT: Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA);
- TRT/SC: Gestão ambiental.

## Tema:

---

Acesso ao Sistema de Justiça.

## Objetivo Estratégico:

---

Facilitar o acesso à Justiça.

## Descrição do Objetivo:

---

Promover o acesso ao Poder Judiciário, com o objetivo de democratizar a relação da população com os órgãos judiciais e garantir equidade no atendimento à sociedade.

## Linhas de Atuação:

---

- Reduzir a distância física aos órgãos jurisdicionais (capilaridade);
- Promover meios que garantam acessibilidade real (democratização do acesso).

## Ações Sugeridas:

---

- Instituir protocolo integrado entre órgãos da Justiça;
- Incentivar a descentralização dos serviços judiciais, inclusive por meio de postos avançados de atendimento e atermação, com utilização de voluntariado;
- Incrementar a Justiça Itinerante;
- Firmar parcerias para utilização de unidades judiciárias por outros segmentos da Justiça de menor capilaridade (compartilhamento de unidades judiciárias).

## Projetos Catalogados:

---

- TJ/AL: Justiça itinerante;
- TJ/BA: Balcões de Justiça e Cidadania;
- TJ/SC: Protocolo Judicial Expresso;
- TJ/SE: Portal do advogado;
- TRE/AC: Disque denúncia;
- TRE/CE: Unidade móvel de atendimento ao eleitor;
- TRT/BA: Atendimento centralizado/SAC (conjunto com outros órgãos e poderes);
- TRT/MA: Varas itinerantes;
- TRF/1: A Justiça Bate às Portas.

## Tema:

---

Acesso ao Sistema de Justiça.

## Objetivo Estratégico:

---

Promover a efetividade no cumprimento das decisões judiciais.

## Descrição do Objetivo:

---

Assegurar o cumprimento das decisões emanadas do Poder Judiciário, a fim de garantir que os direitos reconhecidos alcancem resultados concretos.

## Linhas de Atuação:

---

- Modernização dos mecanismos de cumprimento/execução do julgado;
- Controle da prisão provisória e da execução das penas.

## Ações Sugeridas:

---

- Utilizar sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre devedores e bens, como também de comunicação de ordens judiciais no cumprimento/execução das decisões (Bacenjud, Infojud, Renajud, penhora eletrônica de imóveis etc.);
- Instituir conciliação em precatórios;
- Implantar ferramenta eletrônica para gerenciamento das Guias de Recolhimento na execução penal e controle das prisões provisórias;
- Padronizar procedimentos e regulamentar rotinas processuais, inclusive para garantir a aplicação da lei de execução penal;
- Investir na estruturação da execução penal;
- Realizar mutirões carcerários periódicos;
- Implantar rol de culpados centralizado para viabilizar a construção do banco nacional de condenados;
- Padronizar o cadastramento das partes, observando-se, prioritariamente, a denominação ou razão social constante do cadastro de CPF e CNPJ;
- Aperfeiçoar os mecanismos de alienação judicial de bens (leilão eletrônico, leilão unificado etc.);
- Compartilhar informações sobre devedores e bens entre órgãos judiciais e oficiais de justiça;
- Instituir unidade judiciária especializada em investigação patrimonial e múltiplas execuções contra o mesmo devedor.

## Projetos Catalogados:

---

- TJ/MG: Conciliações itinerantes de precatórios;
- TJ/PA: Sistema de acompanhamento de presos provisórios e apenados;
- TJ/SE: Sistema Integrado de Execução Penal (SIEP);
- TRT/MA: Juízo auxiliar de precatórios;
- TRT/MA: Juízo auxiliar de execução;
- TRF/2: Precatório eletrônico.

## Tema:

---

Responsabilidade Social.

## Objetivo Estratégico:

---

Promover a cidadania.

## Descrição do Objetivo:

---

Promover o desenvolvimento e a inclusão social, por meio de ações que contribuam para o fortalecimento da educação e da consciência dos direitos, deveres e valores do cidadão.

## Linhas de Atuação:

---

- Inclusão social e desenvolvimento;
- Conscientização de direitos, deveres e valores;
- Infância e Juventude;
- Reinserção social de egressos.

## Ações Sugeridas:

---

- Mobilizar órgãos do governo, do setor privado e organizações da sociedade civil para construção de uma política de segurança pública com cidadania;
- Fomentar política de humanização do sistema penitenciário, inclusive para alfabetização, profissionalização e inserção de egressos no mercado de trabalho;
- Firmar parcerias com entidades públicas e privadas para educação e inserção social de menores infratores, menores carentes e vítimas da prostituição infantil;
- Utilizar o Cadastro Nacional de Adoção;
- Instituir centros de promoção da cidadania ou outros meios de difusão de direitos fundamentais e de temas de interesse da comunidade (dependência química, alcoolismo, economia doméstica, direitos da mulher, direitos do trabalhador, previdência social etc.).

## Projetos Catalogados:

---

- CNJ: Nossas Crianças: Um dever de todos;
- CNJ: Casas de Justiça e Cidadania;
- CNJ: Começar de novo;
- CNJ: Cadastro Nacional de Adoção;
- TJ/AL: Projeto DNA Identificação de Paternidade;
- TJ/DF: Justiça Comunitária;
- TRE/AC: Eleitor mais cidadão;
- TRE/DF: Programa Eleitor do Futuro;
- TRT/MG: Programa de Gestão Ambiental;
- TRF/2: Comunidade que Aprende.

## Tema:

---

Alinhamento e Integração.

## Objetivo Estratégico:

---

Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário.

## Descrição do Objetivo:

---

Garantir que as unidades do Judiciário tenham seu planejamento estratégico e sua gestão alinhados à estratégia do Poder Judiciário Nacional, respeitando as particularidades locais e visando a resultados de curto, médio e longo prazos (continuidade).

## Linhas de Atuação:

---

- Desdobramento da estratégia;
- Continuidade administrativa;
- Gestão democrática e participativa.

## Ações Sugeridas:

---

- Desenvolver planejamento estratégico plurianual alinhado à estratégia do Poder Judiciário;
- Aprovar o planejamento no Tribunal Pleno ou Órgão Especial;
- Estabelecer metas desafiadoras de curto, médio e longo prazos e respectivos indicadores para mensuração do seu alcance;
- Assegurar a participação dos magistrados e servidores na concepção e execução do planejamento;
- Estruturar a unidade administrativa responsável pela gestão estratégica (Resolução 49/CNJ);
- Implantar escritório de projetos subordinado à unidade de gestão estratégica.

## Projetos Catalogados:

---

- CNJ: Planejamento Estratégico do Judiciário;
- CNJ: Escritório de Projetos;
- TRE/MG: Software de gerenciamento de projetos e de portfólio de projetos;
- TRE/PE: Sistema de Gerenciamento de Ações Estratégicas (SIMPLA).

## Tema:

---

Alinhamento e Integração.

## Objetivo Estratégico:

---

Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais (nacionais e internacionais).

## Descrição do Objetivo:

---

Buscar a unicidade e a integração da Justiça por meio da troca de experiências entre Tribunais, compartilhando conhecimento, práticas, unidades, estruturas e soluções jurídicas e administrativas.

## Linhas de Atuação:

---

- Compartilhar conhecimentos em práticas e soluções jurídicas e administrativas;
- Compartilhar unidades judiciárias e administrativas, estruturas e soluções de TI.

## Ações Sugeridas:

---

- Promover encontros regionais e nacionais periódicos entre dirigentes, magistrados e servidores de tribunais do mesmo ou de diversos segmentos da Justiça;
- Compartilhar estruturas físicas e administrativas de unidades judiciárias para melhor atendimento ao cidadão;
- Criar parcerias para desenvolvimento e utilização de sistemas de TI;
- Incrementar o banco de boas práticas de gestão do Poder Judiciário.

## Projetos Catalogados:

---

- CNJ: Banco de Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário.

## Tema:

---

Atuação Institucional.

## Objetivo Estratégico:

---

Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições.

## Descrição do Objetivo:

---

Fortalecer a integração do Judiciário com os Poderes Executivo e Legislativo e desenvolver parcerias com os órgãos do sistema da justiça (OAB, Ministério Público, Defensorias) e entidades públicas e privadas para viabilizar o alcance dos seus objetivos (eficiência, acessibilidade e responsabilidade social).

## Linhas de Atuação:

---

- Prevenção de litígios judiciais;
- Parcerias/Convênios;
- Solução coletiva de demandas;
- Comunicação eletrônica (art. 7º da Lei nº 11.419/2006).

## Ações Sugeridas:

---

- Fortalecer o relacionamento com órgãos e entidades públicas e privadas para prevenir demandas repetitivas e impedir o uso abusivo e desnecessário da Justiça, sobretudo em matérias já pacificadas;
- Celebrar parcerias e convênios com entidades públicas e privadas para viabilizar projetos de responsabilidade social;
- Firmar parcerias e convênios para implementar projetos de interesse comum, inclusive mecanismos que viabilizem a comunicação eletrônica entre o Poder Judiciário e os outros Poderes, setores e instituições;
- Intermediar medidas com a Administração Pública para solução coletiva de demandas repetitivas, inclusive precatórios;
- Firmar parcerias com universidades, OAB, Ministério Público e Defensorias para atendimento gratuito da população carente.

## Projetos Catalogados:

---

- CNJ: Acesso à Base de Dados da Secretaria da Receita Federal (INFOJUD);
- CNJ: Sistema de Restrição Judicial de Veículos Automotores (RENAJUD);
- CNJ: Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA);
- TJ/AL: Cooperação técnica com prefeituras.

## Tema:

---

Atuação Institucional.

## Objetivo Estratégico:

---

Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva.

## Descrição do Objetivo:

---

Valorizar e difundir práticas que fomentem e conservem valores éticos e morais (imparcialidade, probidade, transparência) no âmbito do Poder Judiciário, nas organizações ligadas à atividade judiciária e nas instituições de ensino.

## Linhas de Atuação:

---

- Unidades do Judiciário;
- Universidades (estudantes de Direito);
- Organizações ligadas à atividade judiciária.

## Ações Sugeridas:

---

- Promover cursos, seminários, palestras e fóruns de discussão, em parceria com entidades ligadas à atividade judiciária (OAB, Ministério Público, defensorias etc.), a fim de prevenir condutas antiéticas no Judiciário;
- Viabilizar com universidades o fomento de temas ligados à ética e moral nos cursos de Direito.

## Tema:

---

Atuação Institucional.

## Objetivo Estratégico:

---

Aprimorar a comunicação com o público externo.

## Descrição do Objetivo:

---

Aprimorar a comunicação com o público externo, com linguagem clara e acessível, disponibilizando, com transparência, informações sobre o papel, as ações e as iniciativas do Poder Judiciário, o andamento processual, os atos judiciais e administrativos, os dados orçamentários e de desempenho operacional.

## Linhas de Atuação:

---

- Papel e iniciativas do Judiciário;
- Informações processuais e administrativas;
- Aproximação com os meios de comunicação;
- Transparência e linguagem clara.

## Ações Sugeridas:

---

- Desenvolver plano de comunicação;
- Divulgar o papel e as iniciativas do Judiciário à sociedade;
- Aprimorar e padronizar os serviços prestados nos portais da internet, tendo como foco o jurisdicionado e a necessidade de facilitar o acesso às informações processuais (excelência no atendimento virtual);
- Viabilizar o acesso virtual aos processos judiciais na íntegra;
- Utilizar os portais na internet como canal de comunicação e de transparência, inclusive para publicação de informações administrativas de interesse público (receitas, despesas, orçamento, execução orçamentária);
- Utilizar linguagem clara e acessível em todas as divulgações;
- Implantar ouvidoria estruturada e autônoma, inclusive para recebimento de críticas e sugestões;
- Realizar audiências públicas.

## Projetos Catalogados:

---

- CNJ: Política de Comunicação Social;
- TJ/SC: Banco de acórdãos (Gestão de documentos);
- TRT/RO: Portal da Transparência Pública.

## Tema:

---

Gestão de Pessoas.

## Objetivo Estratégico:

---

Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores.

## Descrição do Objetivo:

---

Garantir que os magistrados e servidores possuam conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais para o alcance dos objetivos estratégicos.

## Linhas de Atuação:

---

- Gestão e execução da estratégia;
- Gestão administrativa;
- Gestão de projetos;
- Conhecimentos jurídicos;
- Sistemas de TI;
- Estatística.

## Ações Sugeridas:

---

- Aperfeiçoar e capacitar continuamente magistrados e servidores em conhecimentos jurídicos e interdisciplinares;
- Capacitar magistrados e servidores na utilização do processo eletrônico e demais sistemas de TI;
- Capacitar magistrados e servidores em gestão e execução da estratégia, gestão administrativa, de pessoas, de projetos;
- Capacitar magistrados e servidores em produção e análise de estatística;
- Capacitar servidores na alimentação dos sistemas processuais, para que reflitam com exatidão o andamento do processo;
- Promover cursos de capacitação em atendimento ao público;
- Acompanhar e avaliar a eficácia de treinamentos por intermédio de pesquisas e índice de alcance dos objetivos estratégicos;
- Capacitar em gestão por competências, de modo a incentivar o melhor aproveitamento das habilidades;
- Fomentar o uso dos instrumentos de educação à distância;
- Incentivar a mudança cultural gerada pela desmaterialização do processo judicial e administrativo;
- Priorizar o ensino a distância viabilizando a capacitação de um número maior de servidores.

## Projetos Catalogados:

---

- TJ/PA: Capacitação de Magistrados e Servidores;
- TJ/SC: Parceiras com universidades locais para formação dos gestores (magistrados e servidores);
- TRE/MG: Competência em Gestão de Projetos;
- TRT/MG: Cursos de atualização a distância;
- TRT/MG: Projeto Gestão por Competências.

## Tema:

---

Gestão de Pessoas.

## Objetivo Estratégico:

---

Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia.

## Descrição do Objetivo:

---

Elevar o nível de comprometimento, motivação e identidade institucional dos Magistrados e Servidores para viabilizar a execução da estratégia.

## Linhas de Atuação:

---

- Comunicação interna;
- Cultura orientada a resultados;
- Qualidade de vida;
- Clima organizacional;
- Reconhecimento da criatividade e proatividade.

## Ações Sugeridas:

---

- Desenvolver plano de comunicação interna sobre a estratégia para explicar o papel de cada servidor no alcance dos objetivos e os benefícios de sua implementação;
- Realizar pesquisa sobre clima organizacional para medir o grau de aprovação de magistrados e servidores (conhecimento do tribunal, motivação, qualidade, administração, infra-estrutura, relacionamento interpessoal e comunicação);
- Fomentar, difundir e valorizar práticas inovadoras, criativas e proativas;
- Realizar atividades que desenvolvam a identidade institucional e o comprometimento com a solução dos desafios;
- Aperfeiçoar programas de valorização dos recursos humanos, inclusive com estímulos a desempenhos;
- Implantar plano de carreira;
- Desenvolver programa de gestão de pessoas com assistência preventiva médica, social e odontológica;
- Criar estímulos de permanência de magistrados e servidores nas unidades judiciárias de difícil provimento;
- Valorizar os magistrados e servidores de primeira instância;
- Equilibrar as condições de trabalho no primeiro e segundo graus, adequando-as proporcionalmente às necessidades e demandas.

## Projetos Catalogados:

---

- TRE/DF Programa Talentos Inovadores;
- TRT/BA Gestão de Pessoas Desfuncionais (reintegração ao trabalho);
- TRT/SC Projeto Auto atendimento do servidor.

## Tema:

---

Infra-estrutura.

## Objetivo Estratégico:

---

Garantir a infra-estrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais.

## Descrição do Objetivo:

---

Prover os recursos materiais e tecnológicos (instalações, mobiliários, equipamentos de informática) que permitam o bom desempenho das unidades do Judiciário, garantindo aos magistrados e servidores condições de trabalho com saúde e segurança, além da proteção e manutenção dos bens materiais e dos sistemas.

## Linhas de Atuação:

---

- Infra-estrutura;
- Segurança física institucional;
- Segurança das pessoas.

## Ações Sugeridas:

---

- Dotar as unidades judiciárias de estrutura física e tecnológica adequada e proporcional à demanda;
- Capacitar servidores nas áreas de segurança de dignitários, inteligência, segurança do patrimônio, gerenciamento de crise etc., sem prejuízo de outras medidas necessárias para a garantia da segurança física dos magistrados, servidores, colaboradores e usuários, bem como da informação, do acervo e dos bens materiais;
- Padronizar os projetos de novas unidades, instalações e mobiliário, com foco em funcionalidade, economicidade, desenvolvimento sustentável e ergonomia.

## Tema:

---

Tecnologia.

## Objetivo Estratégico:

---

Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI.

## Descrição do Objetivo:

---

Estruturar a tecnologia da informação e o seu gerenciamento de forma a garantir o desenvolvimento, aperfeiçoamento e a disponibilidade dos sistemas essenciais à execução da estratégia.

## Linhas de Atuação:

---

- Suporte à Estratégia;
- Segurança da Informação.

## Ações Sugeridas:

---

- Investir na estruturação das áreas de tecnologia da informação;
- Priorizar sistemas de TI diretamente relacionados aos projetos estratégicos;
- Estabelecer diretrizes para a aquisição e o desenvolvimento de programas de informática e para a compra de equipamentos, observados os princípios da universalidade, simplicidade, atualidade, economicidade, independência, eficiência, disponibilidade, modularidade, convergência, continuidade e acessibilidade;
- Priorizar a utilização de programas de código aberto;
- Desenvolver políticas de segurança da informação;
- Informatizar todas as unidades judiciárias, conectá-las à internet e interligá-las aos bancos de dados das Capitais ou dos respectivos Tribunais;
- Implementar e aperfeiçoar o processo eletrônico, judicial e administrativo;
- Exigir a informatização dos cartórios extrajudiciais e garantir meios de acesso eletrônico aos bancos de dados pelas autoridades judiciárias, inclusive para controle e fiscalização;
- Implantar mecanismos de comunicação eletrônica entre as unidades do tribunal e entre tribunais;
- Buscar parcerias institucionais com órgãos ou entidades externas para tornar eletrônicas as comunicações oficiais (Art. 7º da Lei 11.419);
- Habilitar os magistrados e servidores na utilização da certificação digital;
- Possibilitar o peticionamento eletrônico e a intimação eletrônica em todos os processos judiciais;
- Implementar a distribuição eletrônica e aleatória das ações e dos recursos;
- Automatizar e incrementar a geração de dados estatísticos.

## Projetos Catalogados:

---

- CNJ: INFOVIA;
- CNJ/TJRN: Malote Digital (Sistemas Hermes);
- TJ/SC: Datacenter de alta performance - sala cofre.

## Tema:

---

Orçamento.

## Objetivo Estratégico:

---

Assegurar recursos orçamentários necessários para a execução dos objetivos da estratégia.

## Descrição do Objetivo:

---

Promover ações orçamentárias visando assegurar recursos que viabilizem as ações e metas necessárias à execução da Estratégia. Garantir a disponibilização dos recursos orçamentários necessários para a execução dos projetos estratégicos, de acordo com os cronogramas estabelecidos para cada iniciativa.

## Linhas de Atuação:

---

- Orçamento para a Execução da Estratégia.

## Ações Sugeridas:

---

- Viabilizar a regulamentação legal nos Estados do repasse do duodécimo em percentual da receita corrente líquida;
- Incrementar as fontes de receita (depósitos judiciais, serventias extrajudiciais, custas judiciais etc.);
- Viabilizar a criação de fundo de reaparelhamento e modernização do Poder Judiciário;
- Alinhar o planejamento orçamentário aos objetivos estratégicos;
- Otimizar a execução orçamentária.

## Projetos Catalogados:

---

- CNJ: Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário;
- TJ/AL: Convênio com cartórios para recuperar custas;
- TJ/SC: Sisproject (software de apoio ao acompanhamento de projetos e elaboração de peças orçamentárias).