

O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO E A POSSIBILIDADE DE CONSELHOS ESTADUAIS DE JUSTIÇA: UMA ABORDAGEM REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA

Hugo de Pellegrin Coan & Evelyn Scapin***

Resumo: O presente artigo trabalha com a temática do Estado Federal Brasileiro, sob a perspectiva do controle administrativo do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça, e se essa experiência pode ser reproduzida em nível estadual. A abordagem é crítica e não desconsidera a influência do patrimonialismo e da luta de classes na composição, atuação e cultura dos órgãos estatais. Para contextualização desse cenário serão utilizados autores como Florestan Fernandes e Darcy Ribeiro. Assim, haverá a exposição do Estado Federal Brasileiro, do CNJ e dos argumentos que envolvam a instituição de conselhos estaduais de justiça dentro dos aspectos democráticos e federalistas. O método empregado é dedutivo, que parte de uma generalização para uma questão particularizada. A técnica de pesquisa empregada é a bibliográfica, que se desenvolve a partir de fontes primárias e secundárias, ou seja, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de normas esparsas do ordenamento jurídico brasileiro, bem como da literatura disponível atinente à questão.

Palavras-chave: Federalismo; Democracia; Poder Judiciário; Constitucionalismo; Pluralismo.

THE BRAZILIAN FEDERAL STATE AND THE POSSIBILITY OF STATE COUNCILS OF JUSTICE: A REPUBLICAN AND DEMOCRATIC APPROACH

Abstract: This article works with the theme of the Brazilian Federal State, from the perspective of the administrative control of the Judiciary by the National Council of Justice, and whether this experience can be reproduced at the state level. The approach is critical and does not disregard the influence of patrimonialism and class struggle in the composition, performance and culture of state bodies. To contextualize this scenario, authors such as Florestan Fernandes and Darcy Ribeiro will be used. Thus, there will be an exposition of the Brazilian Federal State, the CNJ and the arguments involving the institution of state councils of justice within the democratic and federalist aspects. The method used is deductive, which starts from a generalization for a particular question. The research technique used is the bibliography, which is developed from primary and secondary sources, that is, from the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, the jurisprudence of the Federal

* Mestre em Direito, na área de Direito, Estado e Sociedade, na Unesc, Brasil. (2018-2020). Servidor público do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina desde 2011. Especialista em Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Faculdade INESP (Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa). Especialista em Direito Público pela Unisul, em parceria com a Esmesc. Servidor do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, atualmente lotado na assessoria da 1ª Vara Cível da Comarca de Criciúma/SC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2431-1386>. Contato: hugocoan@hotmail.com.

** Mestre pela FLACSO (2021), Brasil. Possui pós-graduação em Direito e Processo do Trabalho (CESUSC-SC, 2015). Pós-graduação em Direito Público (UNISUL-SC, 2017). Coursou a Escola da Magistratura do Estado de Santa Catarina (ESMEC-SC, 2017). Advogada membro da Comissão de Direito de Energia da OAB/SC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7285-0862>.

Supreme Court and scattered norms of the Brazilian legal system, as well as the available literature on the issue.

Keywords: Federalism; Democracy; Judicial Power; Constitutionalism; Pluralism.

EL ESTADO FEDERAL BRASILEÑO Y LA POSIBILIDAD DE CONSEJOS ESTATALES DE JUSTICIA: UN ENFOQUE REPUBLICANO Y DEMOCRÁTICO

Resumen: Este artículo trabaja con el tema del Estado Federal brasileño, en la perspectiva del control administrativo del Poder Judicial por el Consejo Nacional de Justicia, y si esa experiencia puede ser reproducida a nivel estatal. El enfoque es crítico y no desconoce la influencia del patrimonialismo y la lucha de clases en la composición, funcionamiento y cultura de los órganos del Estado. Para contextualizar este escenario se utilizarán autores como Florestan Fernandes y Darcy Ribeiro. Así, habrá una exposición del Estado Federal brasileño, el CNJ y los argumentos que involucran la institución de los consejos estatales de justicia en los aspectos democráticos y federalista. El método utilizado es el deductivo, que parte de una generalización para una pregunta en particular. La técnica de investigación utilizada es la bibliografía, que se desarrolla a partir de fuentes primarias y secundarias, es decir, de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal y normas dispersas del ordenamiento jurídico brasileño, así como como la literatura disponible sobre el tema.

Palabras clave: Federalismo; Democracia; Poder Judicial; Constitucionalismo; Pluralismo.

1 Introdução

O processo de formação da República, da Federação e da Democracia no Brasil é relativamente recente se comparado com os modelos europeus ou mesmo com os norte-americanos, sobretudo porque o processo de colonização local somente começou a desmoronar no Século XIX e o país ainda passaria primeiramente por uma experiência monárquica de Estado unitário, com um poder moderador exercido pelo monarca.

Portanto, o primeiro arranjo institucional do Brasil independente não consagrou a separação de poderes clássica que, desde a Revolução Francesa, é um dos pilares das democracias modernas, pois fraciona as funções estatais e impede o arbítrio e o despotismo.

No mesmo contexto, também se pontua ter a Democracia florescido tardiamente no Brasil, talvez de forma substancial somente com a Constituição de 1946, ressalvando a ilegalidade do Partido Comunista Brasil, experiência essa interrompida com o golpe cívico-militar de 1964 e somente retomada com a nova Carta Constitucional de 1988.

Destaca-se que uma das grandes vantagens da Democracia frente aos modelos autoritários é que diversos temas, anteriormente tratados somente nas esferas de domínio de

poder, ganham notoriedade e ampla discussão, tanto devido à publicidade dos atos estatais, como pela divulgação da imprensa ou pelo fortalecimento da sociedade civil com maior acesso à informação.

O princípio republicano incide sobre o Executivo, Legislativo e Judiciário e é sobre esse último que o artigo se deterá, especialmente acerca do controle de suas atividades administrativas.

O artigo também não se descuidará de analisar a herança patrimonialista brasileiro e a luta dos estamentos dentro do estado nacional. Para tanto, serão usados autores como Darcy Ribeiro e Florestan Fernandes dando o aparato teórico para tal.

Dentro desse contexto patrimonialista, de democracia e de republicanismo tardios, a discussão sobre o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário somente ganhou maior densidade em 2004 com a Emenda Constitucional n. 45 que, entre outras importantes inovações na ordem jurídica, também restou responsável por criar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).¹

Nessa dinâmica, passados quase 18 (dezoito) anos da criação do Conselho Nacional de Justiça, é necessário revisitar o papel deste órgão de controle, sob um viés crítico e sob a ótica do localismo, ou seja, se os entes subnacionais podem reprisar essa construção administrativa dentro da sua esfera de atuação com uma formação diferenciada, considerando o formato federalista consagrado na Constituição da República federativa do Brasil de 1988.

2 Estado federal brasileiro e a Constituição de 1988

O presente artigo examinará a relação entre a aplicação do princípio republicano e os conselhos de justiça, sobretudo sua possibilidade de reprodução em nível estadual. Portanto, a primeira tarefa será definir o que é uma Federação ou Federalismo.

Sob a perspectiva etimológica, Lewandowski pontua que a palavra federalismo se origina do latim – *foedus* ou *foederis* – cujo significado remete a liga ou tratado, uma união de Estados para alcançar objetivos em comum, por meio da integração dos entes que o compõe e que se unem em um Estado soberano, preservando sua autonomia, a qual se materializada com o autogoverno.²

¹ BRASIL. Constituição da República (1988). *Emenda Constitucional nº 45*, 2004.

² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formas da intervenção federal no Brasil*. 2ª ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum conhecimento jurídico, 2018, p. 14-17.

Mais importante do que a acepção etimológica são as características do Estado Federal. Dalmo de Abreu Dallari explica que a federação é concebida como um “Estado de Estados”, com mecanismos governamentais e administrativos próprios de cada componente para atuação em seu próprio território, conjugados num aparato mais amplo, que atua nacionalmente.³

Por sua vez, Augusto Zimmermann expõe que, dentre todas as formas de Estado existentes, a federativa é a mais complexa, pois ao contrário dos Estados Unitários nos quais há apenas um titular do poder de império, em uma Federação há a distribuição do ordenamento jurídico em diferentes unidades autônomas dentro de uma mesma Nação.⁴

Em sentido análogo, Bonavides assevera que das formas de Estado, o unitário é o mais simples, pois as ordens política, jurídica e administrativa estão em uma perfeita unidade orgânica. O poder constituinte e o poder constituído se expressam por um bloco único correspondendo ao princípio da homogeneização das antigas coletividades sociais de onde brotou o Estado moderno.⁵

Por seu turno, José Afonso da Silva explica que quando em um Estado há uma unidade de poder político sobre bens, territórios e pessoas há um Estado Unitário e, em contraste, quando há uma multiplicidade de poderes e de organizações governamentais, denomina-se essa estrutura como Estado Federal.⁶

Traçadas essas premissas básicas, para fins deste artigo, o federalismo poderá ser entendido como uma forma de Estado marcada pela descentralização do poder entre as esferas central e local em maior ou menor medida, a depender das escolhas políticas de cada nação, com a existência de unidades federativas com capacidade de auto-organização e autogoverno, com atribuições administrativas e competências legislativas próprias, definidas explicitamente no pacto constitucional.⁷

Conceituado o federalismo, necessária a aferição do delineamento do quadro institucional inaugurado com a Constituição de 1988. Não se fará um resgate histórico

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ed. Ática, 1986, p. 53.

⁴ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 37-38.

⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 160.

⁶ DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 27ª ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n.52, 08.03.2006. São Paulo: Malheiros: 2006, p. 98-99.

⁷ COAN, Hugo de Pellegrin. *As relações entre o federalismo brasileiro e a intervenção federal: o guardião da federação*. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2020, p. 19.

completo e aprofundado de cada Constituição pátria, mas somente uma breve digressão acerca do surgimento do Estado Federal brasileiro.

Acerca da primeira experiência federalista brasileira, Dalmo de Abreu Dallari traz um comparativo entre a formação histórica dos Estados Unidos da América, oriunda de movimento centralizador, o qual saiu da Confederação para a Federação, e o caso brasileiro, ocorrido da seguinte forma:

Partiu-se da existência de uma unidade com o poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades, sem eliminar o poder central. Cada uma dessas unidades, que era apenas uma subdivisão administrativa chamada Província, recebeu uma parcela de poder político e a afirmação formal de sua individualidade, passando a denominar-se Estado. Aí o movimento foi descentralizador.⁸

Sobre esse ponto, Lewandowski expõe que o federalismo brasileiro possui um vício de origem, pois não nasceu do consenso de diversos entes soberanos que pactuaram uma união, mas sim da transformação de um Estado unitário para um federado⁹. Essa questão da formação, até mesmo pelo curto espaço desse artigo, será a única abordagem histórica sobre o tema nesse tópico, pois o que realmente se deseja é a discussão com fulcro na Constituição de 1988.

Primeiramente, vale a lição de Baracho para quem a descentralização política, em conjunto com a apologia das liberdades, ganha relevo na democratização da sociedade; sobretudo em um país como o Brasil de tendências centralizadoras¹⁰. Assim, sendo a Constituição de 1988 o documento jurídico que tecnicamente pôs fim ao regime militar, o tema do federalismo apresentou-se como natural em razão do ideário que esta Carta seria a guia de redemocratização do país.

Pois bem, a atual ordem constitucional brasileira privilegiou o princípio federalista em vários de seus dispositivos. Logo no art. 1º descreve o país como uma República Federativa, com autonomia dos entes federados (art. 18), fixando as competências explícitas da União (arts. 21 e 22), as comuns entre as unidades (art. 23) e as concorrentes entre União e Estado (art. 24), bem como as residuais dos Estados (art. 25, §1º), além de explicitar a forma federativa de Estado como cláusula pétrea (art. 60, §4º, inciso I).¹¹

⁸ DALLARI, *O estado federal*, cit., p. 52.

⁹ LEWANDOWSKI, *Pressupostos materiais e formas da intervenção federal no Brasil*, cit., p. 33.

¹⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. *Revista de informação legislativa*, v. 22, n. 85, p. 154, 1985.

¹¹ BRASIL, *Constituição (1988)*, cit.

Ademais, esclarece José Afonso da Silva que a Constituição de 1988, tentou reestruturar o federalismo optando por um sistema de repartição de competências com o intuito de harmonizar o poder central com os poderes estaduais e municipais, inclusive, com a previsão expressa do princípio da indissociabilidade.¹² Todavia, essa harmonização sugerida pelo doutrinador, na prática, significou uma centralização de competências legislativas e administrativas em favor da União em detrimento das autonomias estaduais, o que é perceptível pela extensão dos arts. 21 e 22 do texto Constitucional.¹³

Aliás, nesse sentido, Zimmermann expõe o seguinte:

Pela enumeração constitucional das competências da União (artigos 21, 22, 23, 24 e 153), especialmente através da leitura do artigo 21, constatamos que o Brasil mais se parece com um Estado Unitário do que propriamente com uma verdadeira federação. Afinal, a competência do Poder Central é tão vasta que sobra muito pouco, ou quase nada, para os Estados-membros e Municípios.¹⁴

Dessa forma, o constituinte originário, embora tenha dado certo destaque ao federalismo, na prática reproduziu o centralismo de outras constituições brasileiras. Nos últimos anos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido essa centralidade e indicando a necessidade de uma revisitação do pacto federativo brasileiro, inclusive.

O Ministro Relator Luis Fux, em voto proferido em 25/02/2015, na ADI 4.060, movida pela Confederação Nacional Dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEM em face de uma Lei Estadual de Santa Catarina, a qual limitava o número de alunos por sala de aula, assim se manifestou:

Neste aspecto, a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal. Vislumbro dois fatores essenciais para esse quadro. O primeiro é de índole jurídico-positiva: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (CRFB, arts. 21 a 24), concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da União. O segundo fator é de natureza jurisprudencial. Não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, especialmente aquele inspirado no “princípio da simetria” e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.¹⁵

Entendimento semelhante foi adotado pelo Min. Rel. Edson Fachin na ADI n. 5.356, movida pela Associação Nacional das Operadoras de Celular - ACEL contra Lei

¹² DA SILVA, *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 101-102.

¹³ BRASIL, *Constituição (1988)*, cit.

¹⁴ ZIMMERMANN, *Teoria geral do federalismo democrático*, cit., p. 331.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 4.060/DF*, p. 07-08.

Estadual do Estado do Mato Grosso do Sul que obrigou o bloqueio de sinais de telefonia em presídios. Nessa oportunidade o relator ponderou sobre a excessiva concentração de competências no ente da União, mencionando que os Estados-membros deveriam funcionar como verdadeiros laboratórios legislativos, sendo que os casos de sucesso poderiam ser copiados por outras unidades da federação ou pelo próprio ente federal. Contudo, prevaleceu a tese de que é prerrogativa da União legislar sobre telecomunicações e que os contratos de concessão entre União e operadoras deverão seguir os padrões definidos pelo ente federal, razão pela qual a ação restou julgada procedente.¹⁶

Considerando, por fim, que o Direto é o resultado das construções históricas da sociedade na qual se encontra inserido, pode-se afirmar que o federalismo brasileiro contemporâneo tem raízes profundas nas contradições sociais, políticas, econômicas e culturais da sociedade estamental Brasileira, fortemente marcada pela ultraconcentração de poder.

O próximo tópico desse artigo versará sobre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pois, uma vez entendido o federalismo e a função do referido Conselho, se faz possível uma análise mais apurada sobre a possibilidade de conselhos estaduais.

3 O conselho nacional de justiça

A República, a tripartição de poderes e o constitucionalismo são temas que se relacionam entre si. O Conselho Nacional de Justiça, conforme se verá a seguir, guarda relação com essa dinâmica.

A República, no entender de Lewandowski é uma forma de governo marcada pela eletividade, periodicidade e responsabilidade dos governantes¹⁷. Nesse sentido, José Afonso da Silva ensina que a República não se conceitua como mera oposição da Monarquia, ambas são formas de governo, sendo que aquela tem as características da *res publica*, estipulando a ideia da coisa do povo e para o povo, razão pela qual um dos seus alicerces é a tripartição clássica de poderes, as composições do Executivo e do Legislativo derivam de eleições populares, o que não significa dizer que essa composição será efetivamente representativa do perfil populacional. Apesar disso, esse postulado implica, no Brasil, da legitimidade popular do Presidente, Governadores e Prefeitos, da ocorrência de eleições periódicas, da

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5.356/DF*. p. 31.

¹⁷ LEWANDOWSKI, *Pressupostos materiais e formas da intervenção federal no Brasil*, cit., p. 121-122.

existência de Câmaras municipais, de Assembleias estaduais e do próprio Congresso Nacional.¹⁸

Acerca da separação de poderes, Bonavides explica que o Espírito das Leis de Montesquieu foi a obra célebre dessa doutrina que via o princípio da tripartição de poderes como um garantidor da própria liberdade, entendida por ele como a possibilidade de se fazer tudo que a lei permite. A distinção de Montesquieu consistia em enxergar o Poder Legislativo como o responsável por criar, ab-rogar e aperfeiçoar as leis já existentes. O Poder Executivo se ocuparia de estabelecer a segurança, celebrar a paz e declarar a guerra, ao passo que ao Poder Judiciário caberia punir os crimes e julgar os dissídios de ordem civil. Bonavides também apresenta a visão de Kant para a perspectiva na qual os poderes ganham um verniz ético e moral, tendo estabelecido um silogismo da ordem estatal onde o legislativo cria a premissa maior, o executivo a menor e o judiciário a conclusão.¹⁹

Bonavides também afirma que, na contemporaneidade há interferência de um poder sobre o outro, inclusive como meio de garantir o sistema de freios e contrapesos²⁰. Ainda, acerca do Poder Judiciário, o autor afirma que:

Com respeito ao Judiciário, a competência legislativa de controle possui, em distintos sistemas constitucionais, entre outros poderes eventuais ou variáveis, os de determinar o número de membros do judiciário, limitar-lhe a jurisdição, **fixar a despesa dos tribunais, majorar vencimentos, organizar o poder judiciário** e proceder a julgamento político (de ordinário pela chamada “câmara alta”), tomando assim o lugar dos tribunais no desempenho de funções de caráter estritamente judiciário.²¹ (grifo meu).

Assim, por mais liberdade que o Poder Judiciário tenha para exercer a jurisdição, ainda assim, em face do princípio republicano de zelar pela coisa pública e da moderna doutrina da tripartição de poderes, há de se haver meios para controle da utilização de seus recursos.

Dentro desse espírito surge o Conselho Nacional de Justiça, uma instituição pública com o objetivo de aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao seu controle e transparência. Trata-se, pois, de um órgão dentro da estrutura do Poder Judiciário, com atuação em todo o território nacional e sede em Brasília/DF. O CNJ foi criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, e instalado em 14 de

¹⁸ DA SILVA, *Curso de direito constitucional positivo, cit.*, p. 102-103.

¹⁹ BONAVIDES, *Ciência política, cit.*, p. 149-151.

²⁰ *Ibidem*, p. 151.

²¹ *Ibidem*, p. 152.

junho de 2005. Conforme prevê o art. 103-B da Constituição Federal o CNJ é composto por 15 membros, com mandato de dois anos, admitindo-se uma recondução.²²

Evidentemente que quando o CNJ foi criado houve expectativas positivas em relação às suas potencialidades, sobretudo no que diz respeito à construção da boa governança judicial, sobretudo porque essa era a matriz geopolítica que vetorizava a discussão à época. Passados mais de 15 anos da criação do CNJ é hora de analisar, sob o viés da teoria crítica, as tendências de sua atuação e a contribuição para o fortalecimento do regime democrático nacional.

Inicia-se afirmando que uma problemática que se apresente diz respeito ao fato da participação da advocacia e da sociedade civil no referido órgão ser ínfima²³, sendo composto na sua maioria por membros da magistratura e do Ministério Público, o que faz do CNJ um recorte estamental específico. Essa é a razão pela qual, na visão dos autores, qualquer debate acerca da função social do CNJ não pode ser realizado sem levar em consideração a defesa da ampliação da participação social, cujo limitador permeia a disputa de classes no Brasil. Ademais, qualquer análise sobre a sociedade de classes Brasileira encontra-se intrinsecamente ligada à compreensão dos processos históricos de formação econômica, política e social do País, que não será objeto de aprofundamento neste artigo pela necessidade de se manter algum foco.

Alysson Mascaro destaca que há um padrão, a partir dos Estados Unidos, para a alteração de alguns institutos de *civil law* para *common law*. Nesse horizonte, a base de formação e atuação do Direito brasileiro sofre consideráveis erosões, girando a partir de eixos jurídicos estrangeiros. Tanto no nível de CEOs, diretores, supervisores, gerentes quanto no de Juízes, promotores, delegados há uma movimentação internacional que uniformiza práticas, interesses, estratégias e costumes, gerando uma classe gerencial das

²² BRASIL, Constituição (1988). *EC n. 45, cit.*

²³ Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. BRASIL, *Constituição (1988), cit.*

empresas e do Estado, muitas vezes pouco afeita a questões relacionadas ao interesse nacional. Trata-se, pois, de um padrão não apenas moral, mas também de um modelo de perfazimento do próprio trabalho de tais setores, dependentes de capital internacional e de burocracia pasteurizada.²⁴

A forma jurídica, derivada da forma mercantil, sofre um processo de constrição mundial. A Plataforma de tais mudanças, no sistema econômico contemporâneo, é a do pós-fordismo, com alterações substanciais no regime de acumulação e no modo de regulação que redundam no neoliberalismo. Na década de 1990, no bojo do Consenso de Washington, por meio do Documento Técnico nº. 390, o Banco Mundial consolida uma agenda específica para esse campo, sobretudo porque o objetivo declarado do Banco Mundial foi o de refundar as relações do Judiciário com a sociedade e com o Estado, submetendo aos reclames de custos, eficiência, resultado, e em especial, segurança jurídica a partir de eixos de interesse negocial privado. Portanto, a partir desse documento, a realidade jurídica de países como o Brasil se viu atravessada por efetivas alterações, como no caso da criação do CNJ.²⁵

O mesmo autor prossegue afirmando que:

A articulação orientada para a homogeneização internacional e para a captura do poder judiciário e dos agentes jurídicos resulta, nos anos neoliberais, na constituição de uma massa de burocratas de elite, por muitos países do mundo, partilhando do horizonte ideológico do capitalismo neoliberal {...}. Esse fenômeno, no entanto, se faz com acoplamentos e conflitos variados com a base jurídica já assentada em cada país. No Brasil, o poder judiciário historicamente se firma como cortes, compreendendo como estamentos superiores, de molde oligárquico em suas práticas, seu sistema de arregimentação de membros, seu talhe comportamental decisório. A constituição de uma classe jurídica homogeneizada a partir de parâmetros de eficiência em favor do capital {...} não altera substancialmente o quadro ideológico e político já assentado do campo judiciário do Brasil, desde sempre orientado pelo capital em favor das classes dominantes nacionais. {...} há uma divergência em relação à antiga formação jurídica brasileira. No passado, o estamento jurídico, de corte profundamente bacharelesco, beletista, adornava-se a uma cultura geral hermética e que se afirmada a partir da sua diferença para com o restante da cultura da sociedade. {...} A eficiência e a parametrização neoliberais deixaram de lado a erudição gongórica e vazia do velho mundo jurídico para, em seu lugar, assentar um tecnicismo árido reputado profissional, sem maiores sofisticações intelectuais ou estéticas.²⁶

Nesse sentido, Paul Singer afirma que “as classes são os verdadeiros atores do drama que se desenrola no cenário histórico”. Assim, o que estaria por detrás dos debates sociais é oposição entre diferentes classes, cujas lutas resultam as grandes transformações sociais e econômicas do País. Todos que participam ativamente da vida econômica

²⁴ MASCARO, Alysson Leandro. *Crise e golpe*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 54-55.

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Ibidem*, p. 55-57.

pertencem a alguma classe social. Ademais, o conceito de classe é definido por todos aquelas que integram de modo idêntico à teia das relações sociais dentro de determinado modo de produção econômico. Por ser a produção uma atividade necessariamente social, todos aqueles que integram a produção relacionam-se com os demais, pertencendo, por consequência, a alguma classe.²⁷

Isso remete aquilo que Florestan Fernandes falava sobre a definição dos interesses de classes em termos de posição ocupada na ordem econômica, conforme segue:

Essencialmente, o interesse de classes diz respeito às condições estruturais e funcionais da ordem econômica que garantem a continuidade da posição ocupada e das vantagens ou desvantagens dela decorrente. A situação de classe define-se por sua vez, através do grau de homogeneidade assegurado socialmente pela ordem econômica à fruição (ou ausência dela) de interesses de classes análogas. De acordo com esses conceitos, todos os “possuidores de bens”, no sistema econômico caracterizado, possuem idênticos interesses de classe e a mesma situação de classe. Eles se polarizam positivamente em relação ao sistema econômico e em sua formação societária. Os “não possuidores de bens”, contudo, distribuem-se por categorias distintas. Uma parte deles (no caso brasileiro, como em quase todas as sociedades em subdesenvolvimento: a maioria da população) não chega a ter interesse de classe e situação de classe, como polarização positiva na ordem econômica capitalista e no regime societário correspondente.²⁸

Portanto, ainda sob o magistério de Fernandes, as classes sociais alicerçam-se sobre a comunidade de interesses na qual se insere. Ela (a classe) é, sobretudo, um grupo social, sujeita às variações dos pactos sociais. Por essa razão a comunidade de interesses condiciona uma relativa diferenciação social dos indivíduos, de acordo com a maneira pela qual podem valoriza-se social e economicamente.²⁹

Segundo Florestan as únicas classes que contam com condições para tomar consciência clara de seus interesses e condição de classe são as classes altas. As classes médias são condicionadas, na ordem econômica vigente, pela sua associação com aquilo que se poderia chamar de “interesses do capital”. A classe baixa urbana, dependente urbana e o campesinato sofrem profundamente os efeitos perturbadores da forma pela qual seus interesses e sua situação de classes se negativam no capitalismo dependente. Por sua vez, a classe urbana dependente não possui interesse de classe por causa de alguma vinculação estrutural negativa com a ordem econômica.³⁰

²⁷ SINGER, Paul. *Dominação e Desigualdade: Estrutura de classes e repartição da renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1981, p. 17-18.

²⁸ FERNANDES, Florestan. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 58-59.

²⁹ *Ibidem*, p. 59.

³⁰ *Ibidem*, p. 61-63.

Nesse contexto, o autor destaca que as classes altas, apesar das condições de tomada de consciência coletiva, são vítimas da ilusão da autonomia nacional ao nível político, ao mesmo tempo em que não podem livra-se das formas de associação dependente com os agentes e interesses econômicos hegemônicos externos.³¹

Noutras palavras – para Florestan Fernandes - isso é o mesmo que dizer que as classes altas não possuem meios para a realização das condições últimas de sua liberdade e autonomia enquanto classe, ao se verem forçados a subordinar aspirações de autônima nacional aos interesses econômicos, cumprindo assim um destino diferente de suas convicções econômicas, políticas e morais.³²

Portanto, em Florestan Fernandes percebe-se que o sistema de classes se vincula à situação das desigualdades econômicas, sociais e políticas intrinsicamente ligadas às bases de formação da sociedade brasileira, cuja transição fundante é a passagem da sociedade escravista à sociedade capitalista dependente. Traço marcante disso é a preservação das barreiras e distâncias nas relações entre os estratos sociais abruptamente diferentes. Assim, o regime de classes assume como conexão histórico-social do capitalismo dependente uma dimensão peculiar, a qual poder ser definida, na tentativa de uma adaptação, em termos funcionais, a iniquidades econômicas insanáveis, a tensões políticas crônicas e a conflitos sociais insolúveis, que eleva a opressão sistemática, reconhecida ou disfarçada à categoria de estilo de vida.³³

Darcy Ribeiro aponta para uma análise da estruturação das classes sociais sob a perspectiva crítica do poder, cor e preconceito. Nesse sentido, destaca o autor:

Essa estrutura de classes engloba e organiza todo o povo, operando como um sistema autopetruante da ordem social vigente. Seu comando natural são as classes dominantes. Seus setores mais dinâmicos são as classes intermédias. Seu núcleo mais combativo, as classes subalternas. E seu componente majoritário são as classes oprimidas, só capazes de explosões catárticas ou de expressão indireta de sua revolta.³⁴

Com efeito, no Brasil, as classes ricas e as pobres se separam por distâncias sociais e culturais como se fossem povos distintos, trata-se de um distanciamento social quase abismal. Assim, a estratificação social gerada historicamente no País, a uns enobrece e privilegia enquanto a outros empobrece e degrada.

³¹ *Idem.*

³² *Ibidem*, p. 62.

³³ *Ibidem*, p. 69-70.

³⁴ *Ibidem*, p. 69.

Para compreender isso, traz-se a classificação de estratificação social desenvolvida por Darcy Ribeiro, na qual o Patriciado Estatal, aqueles cujo mando advém do desempenho de cargos, estariam inseridos dentro do conceito de classes dominantes, juntamente com o patronato oligárquico. Na sequência, existem os setores intermediários, compostos profissionais liberais, pequenos empresários, funcionários. Nas classes subalternas estariam inseridos o campesinato e o operariado fabril. Por fim há a classe dos oprimidos, compostas, na sua grande maioria, pelos cidadãos marginalizados.³⁵

Dentro desse contexto, Darcy Ribeiro afirma que jamais se puderam desenvolver instituições democráticas com base em formas locais de autogoverno, principalmente uma cidadania livre com vivência efetivamente democrática. Assim, nas palavras do autor, as instituições republicanas foram “adotadas formalmente no Brasil para justificar novas formas de exercício do poder pela classe dominante e teve sempre como seus agentes junto ao povo a própria camada proprietária.”³⁶

Novamente, recorre-se aos ensinamentos de Alysso Mascaro³⁷ para pontuar que ao lado da razão estrutural, há também as institucionais, circunstanciais e históricas que conformam o Poder Judiciário. Referido poder, como visto acima, remonta de Cortes de julgamento cuja memória remonta as oligarquias e privilégios feudais. Tendo uma origem nos estamentos sociais, cujo poder de julgar era dado como benesse pelo monarca absolutista, a magistratura revela pompas, ritos e signos distintos daqueles dos demais Poderes, principalmente dos demais trabalhadores do Estado e sociedade. Por estar sob as leis, mas sendo o último canal de pronunciamento sobre elas, o Poder Judiciário tem o poder concreto que submete os demais Poderes do Estado aos seus interesses pontuais.

Ademais, no Brasil a participação cidadã no Judiciário sempre foi bastante limitada e pouco valorizada. Exemplo disso é como a justiça de paz e os jurados são identificados enquanto elo de fragilidades do Poder Judiciário, propugnando-se pelo monopólio da jurisdição para os juristas. Essa visão de monopólio ganhou coro a partir dos anos trinta pelo modelo corporativista, inclusive³⁸.

³⁵ RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: formação e sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 211.

³⁶ *Ibidem*, p. 218.

³⁷ MASCARO, *Crise e golpe*, cit., p. 176.

³⁸ FREGALE FILHO, Roberto; KOEERNER, Andrei. Por uma revisão do modelo judiciário brasileiro. *Vermelho*, 23 dez. 2014. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/255971-1>. Acesso em 08 set. 2018.

Reflexo da estratificação social, o Judiciário brasileiro é mais insulado e exclusivo de juristas em comparação com outros países. Neles, cidadãos leigos ou especialistas atuam como juízes não só em pequenas causas, mas em vários tribunais, inclusive de segunda instância. Para evitar a homogeneização dos magistrados, adotam-se várias formas de seleção, em várias fases da carreira, além da reserva de vagas para representantes de comunidades, movimentos políticos ou associações profissionais.³⁹

No início dos anos 1990 o problema da democratização do Poder Judiciário foi pautado pelo debate entorno do controle externo, sendo que diversos outros pontos que mereceriam ser debatidos foram colocados de lado. Isso é resultado da confluência de dois processos políticos distintos vividos pelo País durante a redemocratização. A Constituição de 1988 reconheceu ampla autonomia funcional, institucional e financeira ao Judiciário, sem a ampliação da participação, da transparência e controle democrático. Desde o Governo Geisel os militares buscaram instrumentalizar o Poder Judiciário para a abertura controlada e, para isso, instituíram a centralização da direção e controles jurisprudenciais, políticos e disciplinares sobre os juízes.⁴⁰

Em contraposição, o movimento associativo de juízes e outras carreiras jurídicas aliaram-se à oposição ao regime civil-militar, fazendo com que suas demandas corporativas passassem a serem associadas à redemocratização. Num primeiro momento isso foi importante, mas ao longo prazo assegurou a continuidade das formas de organização e das práticas que serviram ao regime. Eles tinham novas bases para rejeitar questionamentos e poderiam adaptar a instituição à sua maneira.⁴¹

Não obstante, o contexto político a partir do governo Collor era de crise de governabilidade e reforma neoliberal do Estado, associada à própria crise do Judiciário. Assim, decisões judiciais de promoção de direitos baseadas na Constituição de 1988 eram questionadas e o Judiciário era visto como leniente face aos escândalos de corrupção, que por vezes incluíam os próprios juízes. O modelo institucional existente não admitia questionamentos e as propostas de reforma apareciam como ameaças à autonomia do Judiciário e dos juízes.⁴²

Isso resultou num Poder Judiciário onde o poder é extremamente concretado, o qual é controlado por um Conselho composto por pares, onde o interesse de classes se sobrepõe,

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

na maioria das vezes. A atuação do CNJ tem foco nos propósitos internos do próprio Poder Judiciário. Trata-se de uma apropriação interna que empresta inteligibilidade à sua fala, mesmo quando ele parece falar para fora do Judiciário. Não se trata de uma fala construída de fora para dentro, mas de uma fala construída de dentro para dentro. Na prática, tudo isso significa que a sociedade civil não tem uma efetiva representação e participação no CNJ ou qualquer possibilidade de controle e transparência do Poder Judiciário.⁴³

Nesse contexto, destaca-se que:

A agenda do CNJ tem sido gerada endogenamente, com papel relevante da liderança exercida pelo seu Presidente, ele mesmo Presidente do STF. Seu processo decisório é prisioneiro da representação corporativa e centralizada da sua composição. O CNJ não exerce o controle externo sobre a magistratura e mantém intactas as estruturas de poder que se exercem no interior de cada tribunal. Suas decisões sobre os juízes revelam uma concepção burocrática, individual e isolada da função judicial, e criam obstáculos à sua participação em espaços associativos. O foco dos debates sobre o CNJ deslocou-se, ao longo da década, do controle externo e políticas judiciais para o controle disciplinar e a gestão administrativa.⁴⁴

Portanto, o CNJ tal como atua hoje, evidencia o necessário processo de democratização e abertura do Judiciário, razão pela qual horizontalizar o CNJ, aproximando-o efetivamente da sociedade civil é um primeiro passo para o fortalecimento da participação cidadã. Ademais, num contexto onde se debate a adoção de práticas governança, gestão corporativa e *accountability* pelos Poderes Executivo e Legislativo, torna-se evidente a necessidade de apropriação desse debate, sobretudo da adoção das referidas práticas, também pelo Poder Judiciário. Tudo isso contribuirá para harmonia do pacto federativo tripartite, além da construção de um Poder Judiciário de proximidade, transparente e democrático.

4 O federalismo e a possibilidade de conselhos estaduais de justiça

Os tópicos anteriores desse artigo serviram para fomentar o debate sobre a teoria do Estado, do federalismo brasileiro e do Conselho Nacional de Justiça, tecendo conceitos fundamentais, a partir da teoria crítica, para que se possa iniciar a discussão sobre a possibilidade de uma versão estadual desses conselhos.

Analisando cronologicamente os julgados do Supremo Tribunal Federal é perceptível que há (ou havia) a construção de uma jurisprudência conservadora acerca da existência desses conselhos, inclusive com a vedação de membros externos ao judiciário em

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

sua composição, conforme já decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 98, em que Supremo Tribunal Federal - STF privilegiou o autogoverno do poder julgante, conforme se extrai do julgado:

Na formulação positiva do constitucionalismo republicano brasileiro, o autogoverno do Judiciário - além de espaços variáveis de autonomia financeira e orçamentária - reputa-se corolário da independência do Poder (ADI, n. 135-Pb, Gallotti, 21.11.96): viola-o, pois, a instituição de órgão do chamado "controle externo", com participação de agentes ou representantes dos outros Poderes do Estado.⁴⁵

Posteriormente, em 2003, houve a edição do enunciado da Súmula n.º 649, também o STF, que considera inconstitucional a criação de órgão de controle do judiciário com participação de representantes de outros poderes ou entidades.⁴⁶

O enunciado da Súmula em questão torna a composição de eventual Conselho Estadual de Justiça até mesmo mais restrita do que a Conselho Nacional de Justiça, conforme visto no tópico acima, pois este conta com dois representantes do Ministério Público, dois advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados e dois cidadãos de notórios saber jurídico, um indicado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado.

Nesse contexto, destaca-se a ADI n.º 3.367, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), questionando a constitucionalidade do CNJ por suposta ofensa ao princípio da separação de poderes. A ação foi rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), consagrando o CNJ como órgão interno do Judiciário, de natureza exclusivamente administrativa, submetido ao controle jurisdicional do STF. A decisão abriu espaço para a magistratura capturar o CNJ e nele defender a constitucionalidade de sua atividade normativa, questionar o alcance de sua atividade disciplinar e manejar uma plêiade de procedimentos administrativos que lhes dê guarida.⁴⁷

Aliás, no que tange à autonomia federativa, na ADI n.º 3.367, o Supremo Tribunal Federal se manifestou contrário à existência de autonomia dos entes federativos para a instituição de conselhos estaduais, a saber:

Ao depois, e está aqui verdade jurídica que se deve antecipar e proclamar com toda a clareza, os Estados-membros carecem de competência constitucional para instituir conselhos, internos ou externo, destinados a controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar das respectivas Justças, porque a autonomia necessária para o fazer seria incompatível com o regime jurídico-constitucional do Poder Judiciário, cuja unidade reflete a da soberania nacional. (...) De modo que eventual poder de criação de conselho estadual, ordenado ao

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 98/DF*.

⁴⁶ É inconstitucional a criação, por constituição estadual, de órgão de controle administrativo do poder judiciário do qual participem representantes de outros poderes ou entidades.

⁴⁷ FREGALE FILHO; KOEERNER, Por uma revisão do modelo judiciário brasileiro, *cit*.

controle administrativo-financeiro e disciplinar da divisão orgânica do Poder, atribuída com fisionomia uniforme às unidades federadas, violentaria a Constituição da República, porque lhe desfiguraria o regime unitário, ao supor competência de controles díspares da instituição, mediante órgãos estaduais, cuja diversidade e proliferação, isto, sim, meteriam em risco o pacto federativo.⁴⁸

A mesma construção teórica da ADI 3.367 foi referendada em 2014, na ADI 197, proposta pela associação de Magistrados Brasileiros em face da Assembleia Legislativa de Sergipe⁴⁹, cuja relatoria coube ao Ministro Gilmar Mendes, o qual também entendeu pela inconstitucionalidade da criação de um conselho estadual de justiça.⁵⁰

Dessa forma, do recorte acima realizado, é perceptível que o entendimento do STF é de que os Estados-membros não possuem competência para criação de órgãos que exerçam o controle administrativo do Poder Judiciário Local. Nesse ponto, defende-se aqui uma mudança no entendimento do STF a fim de não obstaculizar o pleno desenvolvimento do Estado Federal, pelos motivos abaixo delineados, até mesmo porque o êxito federalista depende de certo grau de descentralização.

Acerca da questão explica Baracho:

Federalismo e descentralização constituem temas afins; mesmo assim o traço específico da tendência à centralização sublinha muito dos sistemas federativos. O relacionamento da ordem jurídica e uma ordem jurídica local são fontes essenciais de sua definição. A primeira é formada pelas normas centrais válidas em todo território federal. A segunda assenta-se nas normas locais que apresentam validade apenas em parte do território nacional.⁵¹

Ora, se o sucesso do federalismo pressupõe descentralização, experiências locais devem ser privilegiadas, até mesmo como maneira de viabilizar que os Estados se transformem em laboratórios de experiência para que as medidas exitosas sejam posteriormente replicadas. No mesmo sentido, Roberta Baggio assevera que é a descentralização quem possibilita a manutenção do equilíbrio de forças, estabilizando democraticamente o Estado nacional, sobretudo porque é a descentralização quem garante a autonomia dos entes federados e a harmonia do Estado federal.⁵²

Também não se pode desconsiderar a lição de Dalmo de Abreu Dallari de que União e os Estados-membros possuem isonomia no que concerne ao poder político, apenas

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 3367/DF*

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 197/DF*.

⁵⁰ BRASIL, *ADI n. 3367/DF, cit.*

⁵¹ BARACHO, *Descentralização do poder, cit.*, p. 157.

⁵² BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira*. Curitiba, PR: Juruá, 2006, p. 116.

diferenciando-se acerca das competências constitucionais⁵³. Dentro desse contexto, ao definir as atribuições comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Constituinte foi expresso ao atribuir a todos os entes da federação o zelo pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público, conforme se infere do art. 23, inciso I, da Constituição.⁵⁴

Ora, se o Estado tem a missão de resguardar as instituições democráticas (como o Judiciário), zelar pela Constituição (como os Conselhos teriam a missão de observar os princípios constitucionais da administração pública e de autonomia do Judiciário) e de conservar o patrimônio público, nítido que os Conselhos Estaduais de Justiça encontrariam amparo dentro das funções comuns a todos os entes políticos da federação.

Ademais, é preciso aqui resgatar a técnica do princípio da predominância dos interesses, entendida, na lição de José Afonso da Silva, como um princípio pela qual a União trataria de assuntos nacionais, os Estados dos interesses regionais e os Municípios de interesse local.⁵⁵

A Constituição Federal de 1988 criou um desenho institucional compartimentado do Poder Judiciário com a existência de Justiça Federal, do Trabalho, Militar e Estadual, de forma que as primeiras seriam de interesse geral e a última a ser regrada pelo ente responsável por sua instituição, até mesmo por força do art. 125 também da Constituição que dispõe que “os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.”⁵⁶

Os Estados-membros teriam preponderância no interesse de que os conselhos estaduais de justiça zelassem por uma administração pública pobra, o que será facilitado pela proximidade com o cidadão local.

Novamente, válido o magistério de Dalmo de Abreu Dallari:

Pode-se falar que com propriedade que cada um dos governos que se conjugam num Estado Federal tem suas competências próprias, havendo algumas que são exclusivas de cada governo e outras que são exercidas em comum por mais de um governo. Sob esse ângulo o Estado Federal é concebido como um “Estado de Estados”, com aparatos governamentais e administrativos próprios de cada componente, atuando nos limites de seus respectivos territórios, conjugados num aparato mais amplo, que atua no conjunto dos Estados federados, dando-se no conjunto o nome de Estado Federal.⁵⁷

⁵³ DALLARI, *O estado federal*, cit., p. 22.

⁵⁴ BRASIL. *Constituição (1988)*, cit. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

⁵⁵ DA SILVA. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 478.

⁵⁶ BRASIL, *Constituição (1988)*, cit.

⁵⁷ DALLARI, *O estado federal*, cit., p. 53.

Portanto, Conselhos de Justiças Estaduais com diferente composição poderiam resultar em casos de sucesso, em democratização do espaço público e ampliação da cidadania, garantindo que eventuais casos de sucesso fossem replicados em outros Estados-membros.

A liberdade de uma composição dos Conselhos Estaduais de Justiça com mais membros da sociedade civil também ensejaria o fortalecimento da própria democracia, pois a participação popular não se restringe à participação nas eleições periódicas, ainda mais em um país com instrumentos de democracia semidireta como o plebiscito, a lei de iniciativa popular e o referendo, apesar de pouco exploradas essas ferramentas.

Vale uma lição de Bonavides sobre a temática:

O povo na democracia semidireta não se cinge apenas a eleger, senão que chega do mesmo passo a estatuir, como pondera Prélot ou conforme Barthélemy e Duez: não é apenas colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também colaborador jurídico. O povo não só elege, como legisla.⁵⁸

Outro ponto digno de nota é que os membros que compõe o Conselho Nacional de Justiça, diferentemente daqueles do Conselho Nacional do Ministério Público, não passam pela sabatina do Senado Federal, Casa Parlamentar representativa da federação, enfraquecendo ainda mais o espírito federativo pátrio.

Dessa forma, dado o atual estado da arte na jurisprudência do STF, tem-se que o tema deverá ser reavaliado futuramente, sobretudo dentro de um viés que valorize a autonomia política dos entes federados e amenize a centralidade dos temas sujeito à esfera federal.

5 Conclusão

A construção histórica do Federalismo Brasileiro demonstra que os processos constitucionais evolutivos não foram marcados por verdadeiras rupturas, pelo contrário, trataram-se de movimentos de revoluções dentro da ordem ou mesmo de concessões das elites.

Esse estado de transformações legou à contemporaneidade traços marcantes dos sistemas ruídos, quase sempre voltados para a manutenção dos elementos de concentração e dominação de Poder.

⁵⁸ BONAVIDES, *Ciência política, cit.*, p. 296.

O Direito é uma ciência umbilicalmente ligada à história, política e economia, razão pela qual o conhecimento de uma Constituição, de uma Lei ou até mesmo de um princípio geral de Direito exige um exercício de inteligibilidade que ultrapasse o tempo presente. A importação de ideários estrangeiros, muitas vezes alheios aos interesses nacionais, fez prevalecer uma formação e atuação jurídica que se apresenta como insuficientes para ampliação dos signos de participação popular dentro das estruturas de Estado, cujo limite sempre é permeado pela disputa de classes.

Nesse contexto, tem-se o Conselho Nacional de Justiça, que atua enquanto corporação muito mais voltada à proteção dos interesses das categorias que o compõe ao invés de executar atividades voltadas ao aperfeiçoamento e controle a atividade jurisdicional. Assim, passados mais de 15 anos de criação do CNJ é hora de avaliar as possibilidades de aperfeiçoamento de sua atuação, sobretudo no que diz respeito à contribuição para o fortalecimento da democracia brasileira e harmonização em relação aos demais Poderes da República, nos termos do modelo federalista tripartite adotado pela Constituição de 1988.

Uma possibilidade seria por meio da superação do atendimento jurisprudencial atualmente adotado STF, no sentido de possibilitar a criação de Conselhos Estaduais de Justiça, com pluralidade de composição e efetiva participação social, sobretudo da advocacia enquanto forma de democratização do espaço público, ampliação da cidadania e consonância com os preceitos estatuídos pelo Estado Federal, conforme motivos delineados nesse artigo.

Para tanto, defende-se a ideia de transformação dos Estados em laboratórios de experiências sociais, criando espaços para experimentos institucionais, com base na vivência local, de forma a potencializando e ampliar o exercício da cidadania enquanto estratégia de fortalecimento da democracia.

Por fim, dado o atual estado da arte na jurisprudência do STF, tem-se que o tema deverá ser reavaliado futuramente, sobretudo dentro de um viés que valorize a autonomia política dos entes federados e amenize a centralidade dos temas sujeito à esfera federal.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 29 out. 2018.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 197*. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Requerido: Assembleia Legislativa Do Estado De Sergipe. Relator: Gilmar Mendes Brasília, 03 de abril de 2014.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367*. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Requerido: Congresso Nacional. Relator: Cezar Peluso, Brasília, 13 de abril de 2006.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.060*. Requerente: Confederação Nacional Dos Estabelecimentos De Ensino - CONFENEM. Requerido: Governador Do Estado De Santa Catarina e Assembleia Legislativa Do Estado De Santa Catarina. Relator: Luiz Fux. Brasília, 25 de fevereiro de 2015.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 649*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1631>. Acesso em: 25 de outubro. 2018.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.356*. Requerente: Associação Nacional das Operadoras de Celulares – ACEL. Requerido: Governador do Mato Grosso do Sul. Relator: Edson Fachin. Brasília, 03 de agosto de 2016.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm Acesso em 06 de jul. de 2020
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 61, de 11 de novembro de 2009*. Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça... Diário Oficial da União, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc61.htm Acesso em 06 de jul. de 2020.
- BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira*. Curitiba, PR: Juruá, 2006.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. *Revista de informação legislativa*, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181609> Acesso em 16 de mar. de 2020.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- COAN, Hugo de Pellegrin. As relações entre o federalismo brasileiro e a intervenção federal: o guardião da federação. *Dissertação (Mestrado)* - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2020.
- DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 52, 08 mar. 2006. São Paulo: Malheiros: 2006.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ed. Ática, 1986.
- FERNANDES, Florestan. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

- FREGALE FILHO, Roberto; KOEERNER, Andrei. Por uma revisão do modelo judiciário brasileiro. *Vermelho*. 23 dez. 2014 Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/255971-1>. Acesso em 08 de set. 2018.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formas da intervenção federal no Brasil*. 2 ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum conhecimento jurídico, 2018.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Crise e golpe*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: formação e sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SINGER, Paul. *Dominação e Desigualdade: Estrutura de classes e repartição da renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1981.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

Como citar este artigo: COAN, Hugo de Pellegrin; SCAPIN, Evelyn. O Estado Federal Brasileiro e a possibilidade de Conselhos Estaduais de Justiça: uma abordagem republicana e democrática. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 1–23, 2022.

Recebido em 22.04.2022

Publicado em 11.07.2022

