

DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL DISCIPLINAR DA MAGISTRATURA (DAG)

DISCIPLINARY GLOBAL ADMINISTRATIVE LAW OF THE JUDICIARY (DAG)

Lidiane Rafaela Araújo Martins

Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Juíza de Direito Substituta do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Juíza Auxiliar Supervisora da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Paraná (2017-2018). Autora do livro Regime Jurídico-disciplinar da Magistratura (Editora Juspodivm)

Resumo: Revisita a evolução dos conceitos de Direito Administrativo para, na sequência, investigar a origem do denominado Direito Administrativo Global (DAG) na Europa e nos Estados Unidos. Estudam-se as diferenças conceituais entre Direito Mundial, Internacional e Transadministrativismo. Analisa-se, nesse contexto, a interferência da normatização administrativa na esfera doméstica, assim como a necessidade de se adotar experiências e modelos exitosos dos demais países por intermédio de um direito que ultrapassa o próprio Estado. Por derradeiro, questiona-se se é possível falar em Direito Administrativo Global na área disciplinar da Magistratura, ou se essa modalidade de direito somente seria aplicável nos demais ramos do Direito Administrativo. O ponto de partida é, sem dúvida, os Princípios de Bangalore. O estabelecimento de princípios e diretrizes justifica-se para aumentar os mecanismos de accountability do Poder Judiciário com padrões de conduta e de integridade judicial também no âmbito global. Afinal, que país não almeja que os ideais de justiça sejam traduzidos em um Poder Judiciário forte e confiável?

Palavras-Chave: Direito Administrativo Global. Multiplicidade de conceitos. Direito Administrativo Global Disciplinar da Magistratura.

Abstract: The article initially aims to revisit the evolution of the concepts of Administrative Law to, subsequently, investigate the origin of the so-called Global Administrative Law (DAG) in Europe and the United States. The conceptual differences between World Law, International Law and Transadministrativism are studied. In this context, the interference of administrative regulation in the domestic sphere is analyzed, as well as the need to adopt successful experiences and models from other countries through a law that goes beyond the State itself. Lastly, it is questioned whether it is possible to speak of Global Administrative Law in the disciplinary area of the Judiciary, or whether this type of law would only be applicable in other branches of Administrative Law. The starting point is undoubtedly the Bangalore Principles. The establishment of principles and guidelines is justified to increase the accountability mechanisms of the Judiciary with standards of conduct and judicial integrity also at the global level. After all, what country does not want the ideals of Justice to be translated into a strong and reliable Judiciary?

Keywords: Global Administrative Law. Origins. Multiplicity of concepts. Global Disciplinary Administrative Law of the Judiciary.

1. INTRODUÇÃO

Entre as clássicas áreas do conhecimento existem notícias de construção do Direito

Administrativo há aproximadamente um

século e meio, daí porque é considerado um dos ramos mais jovens do Direito.¹

Também se afasta das demais áreas por ser um direito praticamente não codificado,² além de contemplar uma gama ampla de assuntos diversos que vão desde a Administração Pública em si e seus poderes até os atos administrativos, processo administrativo, licitação, contratos, bens públicos, servidores, poder de polícia, responsabilidade civil do Estado, controle, limitações, apenas para citar alguns. E, mais, possui princípios próprios, o que o torna um ramo ímpar do direito.

A partir de meados do século XIX, o Direito Administrativo consolidou-se como um conjunto sistemático de preceitos obrigatórios para as autoridades de todos os níveis. É comum considerar a Lei Francesa de 1800 como o seu nascimento por ter disciplinado a organização administrativa francesa, à luz da hierarquia e da centralização. Tanto na França como na Itália editaram-se obras

sobre o tema e criaram-se cátedras.³ Mas foi a jurisprudência do Conselho de Estado francês que contribuiu para a elaboração original do Direito Administrativo e norteou, na sequência, seus institutos e princípios. Inicialmente com raízes na França, Itália e Alemanha, o Direito Administrativo expandiu-se para Espanha, Portugal e Bélgica (MEDAUAR, 2018).

Por muito tempo, acreditou-se que o sistema common law não contemplava o Direito Administrativo, já que a administração pública era disciplinada do mesmo modo que as atividades particulares. Entretanto, publicaram-se obras com preceitos administrativos de base europeia das quais se extrai o predomínio do aspecto processual, o peso atribuído às decisões administrativas e a importância ao controle da administração pelo Judiciário (MEDAUAR, 2018).

Enfim, a origem europeia continental e o modelo anglo-saxão e estadunidense não só influenciaram a gênese do Direito

1 Para Cassese (2015): “Durante seus dois séculos de vida, o direito administrativo foi amplamente paroquial, porque foi estudado como um esforço intelectual puramente nacional, baseado apenas nas regras nacionais. A bolsa de estudos sobre direito administrativo global adiciona uma nova camada e uma linguagem comum, contribui para a ênfase das semelhanças contra as diferenças e estabelece algumas características unitárias em um campo que, desde o declínio da doutrina do direito natural, foi concebido como apenas nacional”.

2 Sundfeld (2017, p. 283): “Vale lembrar que o Direito Administrativo é de origem exclusivamente jurisprudencial, tendo nascido nos arestos do Conselho de Estado francês, os quais pouco a pouco edificaram a teoria dos atos administrativos, dos contratos públicos etc., inicialmente sem qualquer auxílio legislativo (curioso fenômeno, aliás: o mais francês dos direitos, o administrativo, haver sido criado pela jurisprudência, e não por um Código, quando a França é justamente tida como a mãe do direito codificado – do civil law –, que se define por oposição ao direito jurisprudencial – da common law!”).

3 Medauar (2018, p. 30): “Em 1814 Romagnosi edita a obra *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*. Em Milão cria-se a cátedra denominada ‘Alta legislação em referência à Administração Pública’, regida por Romagnosi. Foram, no entanto, as obras de autores franceses que tiveram mais repercussão: formaram o núcleo original da doutrina do Direito Administrativo e tiveram papel relevante na formação desse direito”.

Administrativo como, também, foram as pedras fundamentais para as discussões hodiernas sobre o Direito Administrativo Global (DAG). Por esses motivos, tais escolas são as linhas iniciais para qualquer investigação sobre o tema.

Ante a multiplicidade de origens, o termo Direito Administrativo Global não é de simples compreensão porquanto possui significado que ainda está em construção, tanto é que com frequência é confundido com o Direito Internacional e com o próprio Direito Constitucional.

Esse aspecto merece especial atenção, pois mostra o caminho que o DAG tem percorrido e quais são os rumos que tende a seguir. Os conceitos e as definições revelam mais que simples divagações teóricas, antes demonstram o contexto social, político e econômico em que a discussão acadêmica se concentra.

Por esses motivos, o conceito de Direito Administrativo também não pode ser estável, tampouco ter base na conceituação tradicional, ao contrário, deve acompanhar a mudança dos paradigmas históricos do Direito. Se isso

for aceito, uma semelhança impressionante entre o Direito Administrativo Pós-moderno Doméstico e Transnacional vem à tona e abre uma nova perspectiva (LADEUR, 2011).

2. ORIGENS DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL

Benedict Kingsbury, Nico Krisch e Richard Stewart desenvolveram em 2003 e publicaram em 2005, na Universidade de Nova Iorque (NYU)⁴, pesquisa sobre o Direito Administrativo Global, que resultou no texto “A emergência de um Direito Administrativo Global”, considerado o artigo chave sobre o assunto.

Os autores investigaram a dicotomia entre o direito nacional e internacional com base em mecanismos privados que atuam em espaço administrativo distinto dos domínios do Direito Internacional Público e do Direito Administrativo Nacional. Segundo eles, são cada vez mais importantes as regulamentações por órgãos internacionais privados e também por organizações público-privadas, entre elas os representantes de empresas, das ONGs, dos governos nacionais e dos intergovernamentais (KINGSBURY; KRISCH; STEWART, 2005).

4 Traços que marcam a Escola da NYU, segundo Otavio Venturini (2020): “i) partem do fenômeno social da governança global para tomar emprestado do U. S. administrative law soluções principiologicamente para questões relacionadas à sua regulação; e ii) apresentam uma compreensão ampla do DAG, ao incorporarem no seu quadro analítico dos tipos de regulação global categorias normativas produzidas por organizações internacionais, constituídas por meio de instrumentos convencionais do direito internacional público (DIP).”

De acordo com os pesquisadores, essa situação desencadeou um déficit de accountability ante o aumento do poder regulador transnacional, daí porque organismos de natureza público-privada e exclusivamente privados passaram a adotar procedimentos decisórios e de estabelecimento de normas de direito administrativo.

Para tanto, tratados e decisões judiciais são formas de resolução de conflitos episódicos entre estados ou partes. Assim, a ação administrativa na esfera global inclui a criação de normas, não na forma de tratados negociados por Estados, mas como padrões e normas de aplicabilidade geral, o que inclui também decisões informais.

Para os referidos autores, o Direito Administrativo Global é assim definido:

Essas considerações nos levam a definir o Direito Administrativo Global como abrangendo os mecanismos, princípios, práticas e dando suporte aos entendimentos sociais que promovem ou afetam de outra forma a accountability dos órgãos administrativos globais, em particular assegurando que eles atendam a padrões adequados de transparência, participação, motivação da decisão e legalidade, e fornecendo efetiva review das regras e decisões tomadas por esses órgãos (KINGSBURY; KRISCH; STEWART, 2005, p. 28).

Extraem-se, ainda, do artigo de Kingsbury, Krisch e Stewart (2005) cinco tipos principais de regulamentação administrativa globalizada, as quais na prática, sobrepõem-se ou combinam:

QUADRO 1 – TIPOS PRINCIPAIS DE REGULAMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA GLOBALIZADA, SEGUNDO KINGSBURY, KRISCH E STEWART (2005)

(1) Administração por organizações internacionais formais	Organizações intergovernamentais formais criadas por tratados ou acordos executivos são os principais atores administrativos. Exemplo: Conselho de Segurança da ONU e seus comitês; Alto Comissário da ONU para Refugiados (ACNUR); Organização Mundial da Saúde; GAFI e o estabelecimento pelo Banco Mundial de padrões de “boa governança” para determinados países em desenvolvimento como condição para ajuda financeira.
(2) Administração baseada na ação coletiva de redes transnacionais de arranjos cooperativos entre autoridades reguladoras nacionais	Ausência de estrutura decisória formal e vinculante e predomínio da cooperação informal entre Estados reguladores. Exemplo: Comitê de Basileia.
(3) Administração distribuída realizada por reguladores nacionais sob tratados, redes ou outros regimes cooperativos	Agências reguladoras nacionais atuam como parte do espaço administrativo global: elas tomam decisões sobre questões de alcance externo ou global. Exemplo: exercício da jurisdição reguladora extraterritorial, em que um Estado busca regulamentar a atividade que ocorre principalmente em outra país.
(4) Administração por arranjos híbridos intergovernamentais-privados	Organismos que combinam atores privados e governamentais. Exemplo: Comissão Codex Alimentarius; Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN).
(5) Administração por instituições privadas com funções reguladoras	Exemplo: Organização de Padronização Internacional (ISO); algumas ONGs criaram padrões e mecanismos de certificação para produtos comercializados internacionalmente, como o café com certificado fair-trade e a madeira sustentável; Agência Mundial Antipodding.

Fonte: elaboração própria conforme Kingsbury, Krisch e Stewart (2005, p. 17-20).

Observa-se da classificação anterior que apenas a quarta e a quinta categoria possuem a participação não estatal. Entretanto, essa circunstância não retira o valor e a força inovadora do Global Administrative Law

Project, o qual busca desenvolver parâmetros para suprir o déficit democrático no âmbito de governança global, bem como submeter as organizações a processos de accountability (VENTURINI, 2020).

Do outro lado do continente, desde 2005, na Escola de Viterbo, são realizados seminários anuais sobre o DAG que nasceram da colaboração entre a Universidade Tuscia em Viterbo (Giulio Vesperini e Stefano Battini) e a Universidade de Roma La Sapienza (Sabino Cassese). Entre os estudiosos italianos destaca-se Sabino Cassese, para quem a centralidade do Estado para a noção de poderes públicos torna-se uma ilusão de ótica. O autor não admite a exclusão do papel do Estado, mas afirma que se perde parte de sua autonomia em troca de influência mais ampla que a nacional:

Verticalmente, há continuidade e não uma linha divisória clara entre os níveis global e nacional. “Global” não significa que o Estado esteja excluído. Sociedades civis nacionais, burocracias nacionais, executivos nacionais são todos atores importantes na arena global, onde aceitam perder parte de sua autonomia (soberania) em troca de obter influência em uma área muito maior que a do Estado nacional. O bazar substitui a catedral (CASSESE, 2012, p. 2).

Cassese explica que problemas globais – como organização dos jogos olímpicos e doping, terrorismo global, controle de epidemias, comércio e finanças internacionais, internet, políticas migratórias – exigem instituições globais. Em 2015, o autor deixou explícitas algumas conclusões: (1) o Direito Administrativo Global não é apenas global, não é apenas administrativo, e não é apenas direito;

(2) não é apenas global porque inclui muitos acordos e autoridades supranacionais regionais ou locais; (3) não é apenas administrativo porque inclui muitos elementos de direito privado e constitucional; (4) a lei administrativa global não é apenas lei porque também inclui muitos tipos de soft law e padrões.

Atente-se que a Escola de Viterbo e a de Nova Iorque apresentam proximidades quanto à postura metodológica de extrair do Direito Administrativo princípios para alcançar a regulação global. No entanto, Viterbo concentra-se no tema da estatalidade e apresenta uma agenda própria desenvolvida com base nas relações do Direito Administrativo Global (DAG) e do Direito Administrativo Transnacional (DAT) no âmbito da União Europeia (Venturini, 2020).

Digna de nota, também, é a Escola Alemã, representada pelo Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Direito Internacional, o qual se concentrou nas repercussões da governança global no Direito com base em uma perspectiva comparativa de instituições internacionais e nacionais.

Essa Escola apresenta agudas distinções com as de Viterbo e de Nova Iorque, principalmente quando questiona a legitimidade da fusão do

Direito Administrativo e do Internacional doméstico sob a ótica do consentimento e da soberania estatal (VON BOGDANDY, 2008).

A cautela alemã quanto à relevância do Estado também está presente na obra de Ladeur, professor da Universidade de Hamburg, em que o autor afirma: “para ser claro: enquanto o Estado não perde sua relevância, seu papel vem mudando. O Estado não recua nem desaparece porque, como no passado, padrões cada vez mais complexos de diferenciação da sociedade, expressando-se em práticas policêntricas de experimentação no campo privado, produzem efeitos perversos, que o Estado é chamado a resolver. Aqui, o Estado assume o papel de um jogador com responsabilidade pelas regras do jogo” (LADEUR, 2011, p. 259).

A discussão sobre Direito Administrativo Global não se limitou ao eixo Europa e Estados Unidos, estendendo-se a problemática aos dilemas da “sul-globalização”. Destaca-se o workshop apresentado em Buenos Aires no ano de 2007, por meio do texto *El Proyecto Derecho Administrativo Global: una reseña desde Brasil*, de Michelle Ratton Sanchez Badin (2016).

Para a autora, há duas linhas de trabalho para o desenvolvimento da agenda do DAG na América Latina: uma em âmbito nacional e regional e outra no debate global sob a estrutura do DAG.

A Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas está inserida no GAL Project, que tem o escopo de pesquisar a regulação e a governança global nos países em desenvolvimento e desempenha papel crítico relevante em relação aos efeitos da globalização jurídica sobre as instituições nacionais (VENTURINI, 2020).

3. CONCEITOS E MAIS CONCEITOS

O conceito de Direito Administrativo Global é enfrentado por muitos teóricos e a discussão inicia-se no termo global ou mundial. A expressão global é utilizada pelos autores de língua inglesa (*global administrative law*) e remete à ideia de aldeia global, fenômeno batizado por H. M. McLuhan diante da expansão da tecnologia da comunicação. Entrementes, há quem adote o Direito Administrativo Mundial, em referência direta ao fenômeno mais abrangente de mundialização em curso,

como os autores europeus continentais.⁵ Nesse panorama, a mundialização conduziria à unificação da ordem jurídica, ao passo que a globalização contemplaria ordens jurídicas de toda natureza (MOREIRA NETO, 2014).

Como bem observa Sundfeld, tal como ocorre na ciência, noções assim valem mais pelo que recusam, não exatamente pelo que afirmam. Enquanto o Direito Doméstico é enclausurado nos limites do estado nacional, na organização da vida econômica, social e política interna do país, o Direito Global extrapola largamente as fronteiras do Estado nacional para buscar fonte fora dele, como nos tratados multilaterais (Mercosul, União Europeia, Convenções de Direitos Humanos), normas dos organismos internacionais (ONU, Organização Mundial do Comércio, Conselho da Europa) e jurisprudência dos entes jurisdicionais internacionais (Corte Internacional de Justiça, Corte Interamericana de Direitos Humanos (SUNDFELD, 2017).

O Direito Administrativo Global (DAG) decorre diretamente do próprio fenômeno da globalização e acende novamente a tendência

em homogeneizar os sistemas internacionais, o que reafirma o dilema em se preservar a soberania e os instrumentos políticos, jurídicos e sociais de cada país.

Nesse contexto, ressaí a inevitável indagação se o DAG é distinto do Direito Internacional. Sabino Cassese já adianta que sim:

o direito internacional não capta plenamente as peculiaridades da globalização (é focado nas relações entre Estados), enquanto o DAG é mais capaz de analisar tanto as relações transnacionais e transgovernamentais quanto as sociedades civis que atuam como atores globais, na premissa de que os Estados são fragmentados (CASSESE, 2012, p. 4).

De fato, a interpretação de que o global equivaleria ao internacional seria uma visão simplista e não atende ao alcance do termo. Com efeito, o DAG é composto das mais variadas cadeias de normas, internas ou externas, e essas das mais diversas origens. É composto por uma complexa estrutura de órgãos, uns estatais, outros internacionais, produzindo e aplicando o Direito (SUNDFELD, 2017).

Já as disciplinas de Direito Internacional Administrativo (DIA) e Direito Administrativo Internacional (DAI) na Europa continental

⁵ Para Moreira Neto (2014): “Mundialização é a expressão mais antiga, tendo surgido conotada à aspiração kantiana de um Estado Mundial e, complementarmente, à emergência de uma cidadania mundial, uma tendência perfilhada em diferentes escritos e movimentos que se sucederam, tais como no campo do direito internacional público, na obra de G. Clark e L. B. Sohn, conexas aos dos seguidores do cosmopolitismo filosófico de Immanuel Kant, aos do monismo internacional sociológico de Georges Scelle e aos do conceito político de democracia internacional de Norberto Bobbio, que se sustentam na ideia da paulatina aproximação das sociedades humanas, que evidenciaria essa tendência à formação de um Estado Mundial.”.

já existiam muito tempo antes dos estudos sobre Direito Administrativo Global (DAG), ou seja, a internacionalização das relações administrativas não é uma novidade. Contudo, enquanto as referidas disciplinas possuem como elemento central o Estado-nação, o DAG faz com que o Estado perca a sua centralidade (VENTURINI, 2020).

A Escola Alemã de Heidelberg, por seu turno, contesta o termo DAG pelos estudos de Armin von Bogdandy, que defende que é mais apropriado falar do “exercício da autoridade pública internacional”, enquanto Eyal Benvenisti se refere à “lei da governança global” (CASSESE, 2015, p. 465-468). Já Gunther Teubner, ao explicar a linha tênue entre lei administrativa e constitucional, observou que o Direito Administrativo Global é “o último candidato para a constitucionalização da sociedade mundial” e que “a maioria dos autores evita linguagem do constitucionalismo e se contenta com os princípios gerais de Direito Administrativo, sem abordar adequadamente a base de sua validade na esfera transnacional” (apud, CASSESE, 2015, p. 465-468).

Sob outra perspectiva, afirma-se que os requisitos substanciais que contribuem para a formação do Direito Administrativo Global são extraídos da doutrina evolutiva de princípios⁶ de direitos fundamentais, entre eles: proporcionalidade, racionalidade entre meios e fins, uso de meios menos restritivos e expectativas legítimas, os quais se transpõem com algum atraso para as ações administrativas do Direito Administrativo Global (HEILMANN, 2011).

No mesmo sentido, reconhece-se que no DAG, embora existam normas, tem natureza principiológica: direitos fundamentais e princípios derivados constituem sua base: “é um direito com vocação a se realizar, não meramente indicativo, embora com frequência se manifeste como soft law; é algo mais que um futurível carregado de utopia” (MEILÁN GIL, 2012).

Por fim, a doutrina ainda apresenta espécie do Direito Administrativo Global, que é o Direito Administrativo Transestatal, ou Transadministrativismo, com origem nas necessidades ordinatórias das sociedades que não são providas pelos Estados, nem

⁶ Para Allegretti (2006, p. 806): “O Direito Administrativo Global opera com a técnica do agir conjunto, entre organizações globais e administrações nacionais e no seu campo vai se formando um corpo de princípios comuns: legalidade, participação na formação de normas, obrigação de realizar consultas, direito de ser ouvido”.

nacional, nem internacionalmente. Nesse caso, os centros de poder politicamente independentes se multiplicam a cada ano por meio de organizações ultraestatais. Ou seja, onde há relações com interesse fora da órbita jurídica dos Estados, elas poderão ser objeto de uma normatização ultraestatal (MOREIRA NETO, 2014).

4. DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL DISCIPLINAR DA MAGISTRATURA

O Direito Global, ante a mundialização da economia, além de influenciar na reforma dos Estados, criou nova organização e impôs regulações para todo tipo de assunto: relações trabalhistas, compras estatais, mercados financeiros, serviços públicos, patentes industriais, sistemas previdenciários (SUNDFELD, 2017).

Nesse passo, indaga-se se o Direito Disciplinar da Magistratura, como ramo do Direito Administrativo, acompanha ou passa ao largo da nova tendência do Direito Administrativo Global.

Houve inúmeras tentativas de elaborar um Código Internacional de Ética Judicial, entre eles os Princípios Básicos relativos à Independência da Magistratura, adotados pelo Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Milão, no ano de 1985, e endossados pela Assembleia Geral das Nações Unidas nas suas Resoluções n. 40/32 e 40/146.⁷

Em 2000, no entanto, criou-se o Grupo Judicial para Fortalecimento da Integridade Judicial (*The Judicial Integrity Group*), formado inicialmente por um grupo informal de desembargadores e juízes de tribunais superiores de todo o mundo.⁸

Desde então seu trabalho e realizações cresceram e o grupo ocupa espaço significativo no cenário judicial global. As discussões que antecederam o surgimento do grupo foram iniciadas por Nihal Jayawickrama e Jeremy Pope, no Centro de Pesquisa e Inovação da Transparência Internacional.

7 Princípios Básicos relativos à Independência da Magistratura. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/princbasicos-magistratura.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

8 O Grupo determina a admissão de novos membros, ante a importância de garantir, na medida do possível, uma justa distribuição geográfica ou a representação dos principais sistemas jurídicos do mundo. Os membros se juntam ao Grupo no entendimento de que se demitirão caso se envolvam pessoalmente em uma controvérsia que tem o potencial adverso de afetar o trabalho do Grupo. *The Judicial Integrity Group*. Associação atual. Disponível em: <https://www.judicialintegritygroup.org/an-innovative-experiment>. Acesso em: 3 ago. 2021.

Os juízes-chefes se reuniram em Viena sob os auspícios do Programa Global das Nações Unidas contra a Corrupção diante da constatação de que, em muitos países da África, Ásia, Europa Central e Oriental e América Latina, o público estava perdendo a confiança em seus sistemas judiciais, principalmente devido à percepção de que o Judiciário era uma instituição corrupta.⁹

O Grupo de Integridade Judicial é uma entidade independente, autônoma, sem fins lucrativos, voluntária, pertencente e dirigida por seus membros, e todos são ou foram autoridades do Judiciário ou juízes nos respectivos países ou internacionalmente.

Os membros devem ter independência do Executivo e compartilhar valores e crenças comuns sobre a integridade do Judiciário. A justificativa para a criação do Grupo é, entre outras, que:

em muitas jurisdições, a qualidade da educação jurídica não era de um padrão aceitável. Alguém poderia se formar sem nenhum conhecimento de filosofia jurídica, direito internacional, direitos humanos, ou direito ambiental, e juízes que foram produtos dessas escolas de direito seriam inadequadamente equipados. Devido à falta de

treinamento, muitos juízes desconheciam o que se passava em outras jurisdições.¹⁰

Daí que o Grupo reconheceu a necessidade de uma declaração universal de princípios da conduta judicial, o que veio a acontecer em Bangalore com o Projeto de Conduta Judicial. Após inúmeras discussões e revisões, sobreveio o trabalho denominado Princípios de Conduta Judicial de Bangalore, endossado por três agências principais das Nações Unidas – a Comissão de Direitos Humanos, a Comissão de Crime Prevenção e Justiça Criminal e a Comissão Econômica e Social.¹¹

Rememore-se que a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção assenta no art. 11 as medidas relativas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público:

Tendo em vista a independência do Judiciário e seu papel fundamental no combate à corrupção, cada Estado parte deverá, de acordo com os princípios fundamentais de seu sistema e sem prejuízo da independência judicial, tomar medidas para fortalecer a integridade e para prevenir oportunidades de corrupção entre membros do judiciário. Tais medidas podem incluir regras relativas à conduta dos membros do judiciário (ONU, 2007, art. 11).

Assim, os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore, produzidos pelo Grupo de Integridade Judicial, tiveram início no ano de

9 JIG. History. Disponível em: <https://www.judicialintegritygroup.org/an-innovative-experiment>.

10 JIG. Determinações do Grupo de Integridade Judicial (Anexo A). Disponível em: <https://www.judicialintegritygroup.org/an-innovative-experiment>. Acesso em 3 ago. 2021.

11 IG. An innovative experiment. Disponível em: <https://www.judicialintegritygroup.org/an-innovative-experiment>. Acesso em: 3 ago. 2021

2000, em Viena (Áustria), foram formulados em abril de 2001, em Bangalore (Índia), e oficialmente aprovados em novembro de 2002, em Haia (Holanda).

Os Princípios de Bangalore são utilizados como base ou como guia para os países de todos os continentes desenvolverem seus próprios

códigos nacionais de conduta judicial ou para revisar códigos existentes. Enumera valores universais¹² que devem ser seguidos como princípios por juízes do mundo todo.

Confira-se:

QUADRO 2 – PRINCÍPIOS DE BANGALORE

Independência	A independência judicial é um pré-requisito do Estado de Direito e uma garantia fundamental de um julgamento justo. Um juiz, conseqüentemente, deverá apoiar e ser o exemplo da independência judicial tanto no seu aspecto individual quanto no aspecto institucional.
Imparcialidade	A imparcialidade é essencial para o apropriado cumprimento dos deveres do cargo de juiz. Aplica-se não somente à decisão, mas também ao processo de tomada de decisão.
Integridade	A integridade é essencial para a apropriada desincumbência dos deveres do ofício judicial.
Idoneidade	A idoneidade e a aparência de idoneidade são essenciais ao desempenho de todas as atividades do juiz.
Igualdade	Assegurar a igualdade de tratamento de todos perante as cortes é essencial para a devida execução do ofício judicial.
Competência e diligência	Competência e diligência são pré-requisitos da devida execução do ofício judicante.

Fonte: elaborado pelo autor conforme ONU (2008).

A fim de que estes princípios não permanecessem em meras aspirações e expectativas, na sequência, elaboraram-se os Comentários aos Princípios de Bangalore, com

o intuito de facilitar uma compreensão mais ampla dos valores e princípios incorporados.

Publicado em 2007 na língua inglesa, os comentários posteriormente foram traduzidos para todas as línguas oficiais das Nações

12 Para Martins Filho (2016): “Esses valores, enunciados em princípios, tiveram suas ‘aplicações’, ou seja, normas de condutas específicas, aproveitadas quando da elaboração de outros códigos regionais ou nacionais de ética judicial.”

Unidas, com recomendação para divulgá-los em fóruns judiciais internacionais.

Indo em frente, o grupo em reunião realizada em Lusaka, Zâmbia, publicou, em 2010, as Medidas para a implementação eficaz dos Princípios de Conduta Judicial de Bangalore, divididas em duas partes: descrição de medidas que devem ser adotadas pelo Judiciário; descrição de arranjos institucionais necessários para assegurar a independência judicial e que são de competência exclusiva do Estado (JIG, 2010).

Surge do referido documento, no que diz respeito à disciplina dos juízes (Capítulo 15), que o poder de disciplinar deve ser atribuído a uma autoridade ou tribunal independente da legislatura e do Executivo, composto por juízes em exercício ou aposentados, podendo incluir entre seus membros outras pessoas que não sejam juízes, desde que não integrem o Legislativo ou o Executivo. Além disso, cada jurisdição deve identificar as sanções permitidas no próprio sistema disciplinar e garantir que tais sanções sejam aplicadas (JIG, 2010).

O grupo de integração judicial também observou que as principais deficiências sistêmicas identificadas nas pesquisas de usuários de tribunais eram:¹³

- (a) falta de treinamento adequado para os juízes;
- (b) atraso e letargia no sistema judicial;
- (c) duração do processo judicial;
- (d) falta de habilidade na língua inglesa entre alguns juízes;
- (e) o desaparecimento de autos do tribunal;
- (f) preconceito;
- (g) socialização inadequada de juízes e advogados;
- (h) variações na sentença;
- (i) atraso na entrega de julgamentos;
- (j) serviços jurídicos privados caros; e
- (k) pagamentos não oficiais necessários para várias atividades administrativas inerentes ao processo judicial.

Como bem observou o Ministro Gilson Dipp, ao escrever o prefácio da edição brasileira do referido documento:

¹³ Centre for Basic Research, Final Report on Judicial Integrity in Uganda, November 2002; Nigerian Institute of Advanced Legal Studies, Summaries of Findings of Surveys conducted in Lagos and Borno States (September 2002); The Marga Institute (Sri Lanka Centre for Development Studies), A System Under Siege – An Inquiry into the Judicial System of Sri Lanka (January 2003).

Os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore é um projeto de Código Judicial em âmbito global, elaborado com base em outros códigos e estatutos, nacionais, regionais e internacionais, sobre o tema, dentre eles a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU. Essa declaração de direitos prevê um julgamento igualitário, justo e público, por tribunal independente e imparcial, princípio de aceitação geral pelos Estados-Membros (ONU, 2008).

Ainda, em 2016, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), com o apoio do Estado do Qatar, lançou o Programa Global para a Promoção de uma cultura da legalidade, que tratou de diferentes temas específicos de Declaração de Doha¹⁴, incluindo o tema do fortalecimento da integridade judicial e da prevenção da corrupção no sistema judicial.

Um dos principais objetivos do programa é a criação de uma Rede Global de Integridade Judicial, com a conjugação de experiências de juízes, associações nacionais, regionais e de pessoas do mundo todo.

Entre as finalidades da rede está a “elaboração e implantação de Códigos de Conduta e o estabelecimento de mecanismos efetivos de

monitoramento e prestação de contas para Judiciários e funcionários de tribunais”.¹⁵

Mais adiante, a Rede Global de Integridade Judicial¹⁶ elaborou, em Viena, no ano de 2019, o guia *How to develop and implement Codes of Judicial Conduct*, firmado na premissa de que padrões internacionais e boas práticas fortalecem a integridade do Judiciário e previnem a corrupção.

À luz de Bangalore, consignou-se que os valores de conduta judicial foram construídos ao longo da história sob influência de tradições culturais e até mesmo religiosas. Muito embora os Princípios de Bangalore forneçam um amplo conjunto de valores reconhecidos e compreendidos, é possível observar variações na redação dos respectivos códigos de ética, a fim de que haja adaptação com o contexto legal e cultural de cada país (GLOBAL JUDICIAL INTEGRITY NETWORK, 2019).

O Direito Disciplinar é composto por dois pilares: orientação e punição. No Brasil, a responsabilidade disciplinar dos juízes é regulada pela Lei Complementar n. 35, de 14

14 Em 2015, os Estados Membros da ONU adotaram a Declaração de Doha no 13º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, reafirmando o seu compromisso de envidar todos os esforços necessários para prevenir e combater a corrupção e para implementar medidas destinadas a aumentar a transparência na administração pública e promover a integridade e a prestação de contas no sistema de justiça criminal, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas contra corrupção.

15 Global Judicial Integrity Network. Disponível em: <https://www.unodc.org/ji/>. Acesso em: 8 ago. 2021.

16 A Rede Global de Integridade Judicial também desenvolveu trabalho sobre o uso das redes sociais por juízes e questões de integridade judicial relacionadas ao gênero.

de março de 1979, pelo Código de Ética da Magistratura de 2008 e pela Resolução CNJ n. 135, de 13 de julho de 2011.

Rememore-se que os Princípios de Bangalore passaram por extensas consultas com juízes de mais de 75 estados-membros e são os primeiros instrumentos não elaborados pelos representantes dos governos aceitos e endossados pelas Nações Unidas. Tanto é que o Relatório Econômico das Nações Unidas de 2006 “convidou os Estados-membro, de acordo com seus sistemas jurídicos internos, a incentivar seus judiciários a levar em consideração os Princípios de Bangalore ao revisar ou desenvolver regras em relação à conduta ética dos membros do Judiciário”.¹⁷

Enfim, não se pode olvidar que Bangalore é fonte de inspiração de diversos códigos de conduta judicial: Código Ibero-americano de Ética Judicial (2006), Declaração de Londres sobre Ética Judicial (2010), Código de Conduta do Tribunal de Justiça da União Europeia (2007) e Resolução sobre Ética Judicial

aprovado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (2008).

Vários órgãos regionais também fornecem orientações e opiniões no que diz respeito à adoção e aplicação de códigos de conduta judicial, incluindo o Conselho Consultivo de Juízes Europeus (CCJE), o Rede Europeia de Conselhos da Magistratura (ENCJ),¹⁸ o Grupo de Estados contra Corrupção do Conselho da Europa (Greco) e da Comissão Ibero-americana de Ética Judicial (Global Judicial Integrity Network, 2019).

Os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore não são juridicamente vinculantes: oferecem padrões de comportamento e orientações preciosas aos juízes no desempenho da função judicante. Esses princípios representam valores universais e por isso sua aplicabilidade é global e uniformiza as diferenças de sistemas jurídicos aos quais os juízes estejam vinculados, seja o civil law, seja o common law.

Nesse contexto, organizações não governamentais, associações de juízes e

17 NAÇÕES UNIDAS. **Resolução do Conselho Econômico e Social 2006/23**. Disponível em: https://www.unodc.org/ji/resdb/data/2006/_220_/the_bangalore_principles_of_judicial_conduct_ecosoc_resolution_200623.html?lng=en. Acesso em 4.8.2021.

18 Em 2015, o ENCJ revisou a relação entre a ética e as regras disciplinares no projeto de definição de padrões mínimos para o judiciário. O ENCJ concluiu que deve ser feita distinção entre códigos éticos e códigos disciplinares. Sobre a questão de violação, o ENCJ disse que uma violação de código de ética não deve *ipso facto* levar a processos disciplinares, mas que pode haver processos disciplinares se houver uma violação persistente da ética. ENCJ (2015).

também a American Bar Association utilizam os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore como texto oficial em seus programas, o que leva à reflexão sobre o Direito Administrativo Global (DAG) também na área disciplinar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Administrativo Global (DAG), assim como as questões globais em si, há muito tempo tem despertado discussões que ainda estão longe do consenso. O Direito Administrativo possui eixos diferentes de atuação conforme o país em que está inserido, o que reflete no conceito objeto de estudo e na própria metodologia do Direito Administrativo Global (DAG).

Alguns “globalistas” são mais otimistas em relação à autonomia do DAG, como Benedict Kingsbury e Richard Stewart, para quem o campo do DAG transcende o Direito Internacional porque, entre outras coisas, também inclui as sociedades civis nacionais entre seus atores (CASSESE, 2015).

Outros são mais céticos quanto à autonomia científica em relação ao Direito Internacional e ainda outros, como Karl-Heinz Ladeur, embora defendam a autonomia e relevância do DAG, negam a viabilidade de uma sociedade global

homogênea, marcada por uma suposta unidade e guiada pela legitimidade (VENTURINI, 2020).

Por conta da multiplicidade de conceitos e controvérsias, a discussão sobre o Direito Administrativo Global ainda é pulsante e instigante tanto pela ausência de unanimidade sobre a sua autonomia em relação aos demais ramos do Direito quanto pelo próprio objeto de estudo.

Alguns limitam o Direito Administrativo Global à ausência de estatalidade e à presença de instituições privadas, para outros, isso é apenas um detalhe. Outros, ainda, concentram a temática em padrões universais de qualidade e standards com o escopo de atingir a qualidade global.

A área administrativa-disciplinar de membros do Judiciário não ficou alheia a essa realidade e também foi influenciada pela tendência global. A orientação e a punição de juízes – assuntos tão sensíveis outrora, basta lembrar a criação do Conselho Nacional de Justiça – tornam-se temas comuns a serem debatidos com outros países de culturas e sistemas distintos em busca de valores universais e, como consequência, a elaboração

de códigos de conduta que preservem a integridade judicial.

A autonomia e a soberania dos países, nessa perspectiva, não ficaram ameaçadas, e sim fortalecidas pelas diretrizes globais disseminadas. Eventuais influências ou até mesmo interferências na normatização administrativo-disciplinar da magistratura na seara doméstica revelam a necessidade de se adotar experiências e modelos exitosos dos demais países por intermédio de um direito que ultrapassa o próprio Estado. Afinal, que país não almeja que os ideais de Justiça sejam traduzidos em um Poder Judiciário forte e confiável?

Esse esforço se alicerça, em grande medida, na necessidade de combate constante à corrupção que passa pela integridade do Judiciário e pelas linhas estabelecidas para o perfil institucional. O estabelecimento de valores, princípios e diretrizes globais não se limita tão somente à versão sonhadora de um mundo melhor. Ao contrário, justifica-se para aumentar, *pari passu*, os mecanismos de accountability do Poder Judiciário de acordo com padrões de conduta e integridade judicial de cunho internacional.

Pondere-se que o Grupo de Integração Judicial também observou as principais deficiências do sistema judiciário, consoante foi apresentado, como a duração dos processos, a insegurança jurídica, o atraso na entrega da prestação jurisdicional, entre outros problemas que ultrapassam as fronteiras.

Os grupos, as reuniões, os acordos juridicamente não vinculantes podem ser altamente eficazes para a busca da solução de problemas crônicos em diversos sistemas, além de constituírem fonte para códigos de conduta e de integridade judicial da sociedade global.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, Umberto. Il valore della Costituzione nella cultura amministrativistica. **Diritto Pubblico**, Bologna, v. 3, p.751-820, set./dez. 2006. DOI: 10.1438/24595.

BADIN, Michelle Ratton Sanchez. **O projeto do Direito Administrativo Global: uma leitura a partir do Brasil**. In: Ensaios sobre o direito administrativo global e sua aplicação no Brasil. São Paulo: FGV Direito SP, 2016.

CASSESE, Sabino. Global administrative law: the state of the art. **International Journal of Constitutional Law**, Oxford, v. 13, n. 2, p. 464-468, April 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mov022>.

CASSESE, Sabino. What is global administrative law and why study it. Global administrative law: an Italian perspective. **RSCAS Policy Paper**, San Domenico di Fiesole, v. 4, p. 4. 2012.

EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY (ENCJ). **Minimum Judicial Standards V: Disciplinary proceedings and liability of judges**. ENCJ report, 2014-2015. ENCJ, 2015. Disponível em: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Hague/encj_

report_minimum_standards_v_adopted_ga_june_2015.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

GLOBAL JUDICIAL INTEGRITY NETWORK. **Guide on how to develop and implement codes of judicial conduct**. Vienna: UN, 2019. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/ji/knowledge_products/Codes_of_Conduct_2020.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

JUDICIAL INTEGRITY GROUP (JIG). **Measures for the effective implementation of the bangalore principles of judicial conduct: the iumplementation Measures**. Lusaka: JIG, 22 January 2010. Disponível em: <https://www.judicialintegritygroup.org/an-innovative-experiment>. Acesso em: 30 nov. 2023.

JUDICIAL INTEGRITY GROUP (JIG). **History**. Website JIG. Disponível em: <https://www.judicialintegritygroup.org/an-innovative-experiment>. Acesso em: 30 nov. 2023.

HEILMANN, Maria de Jesus Rodrigues Araújo. **Globalização e o novo Direito Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2011.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard. The emergence of global administrative law. **Law and Contemporary Problems**, v. 68, n. 15, 10 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://www.ilj.org/wp-content/uploads/2016/11/Kingsbury-et-al-The-Emergence-of-Global-Administrative-Law-2006.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2021.

LADEUR, Karl-Heinz. The Emergence of Global Administrative Law and Transnational Regulation. **IIJ Working Paper**, History and Theory of International Law Series, [1] 2011. Disponível em: <https://www.ilj.org/publications/the-emergence-of-global-administrative-law-and-transnational-regulation-2/>. Acesso em 18 jul. 2021.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O Controle disciplinar da magistratura e o perfil ético do magistrado**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDAUAUR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 21ª ed.

MEILÁN GIL, José Luis. **Derecho administrativo revisado**. Santiago de Compostela: Andavira, 2016.

Lidiane Rafaela Araújo Martins

Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Juíza de Direito Substituta do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Juíza Auxiliar Supervisora da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Paraná (2017-2018). Autora do livro Regime Jurídico-disciplinar da Magistratura (Editora Juspodivm).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PORTUGAL. Procuradoria-Geral da República. **Princípios Básicos relativos à Independência da Magistratura**. Lisboa: Ministério Público de Portugal. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/princbasicos-magistratura.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Transadministrativismo: uma apresentação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 67-83, set./dez. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório Contra Drogas e Crime (Unodoc). **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Tradução: Marlon da Silva Malha; Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório Contra Drogas e Crime (Unodoc). **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Nova York: ONU/UNODOC, 2007. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

UNITED NATIONS (UN). Economic and Social Council. **Resolution n. 2006/23: Strengthening Basic Principles of Judicial Conduct**. E/2006/INF/2/Add.1, 27 July 2006. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2000-2009/2006/ECOSOC/Resolution_2006-23.pdf. Acesso em: 4 ago. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017. 2ª ed.

VENTURINI, Otavio. **Teorias do direito administrativo global e standards: desafios à estatalidade do Direito**. São Paulo: Almedina, 2020.

VON BOGDANDY, Armin; DANN, Philipp; GOLDMANN, Matthias. Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities. **German Law Journal**, v. 9, p. 1375-1400, 2008.