



Sérgio William Domingues Teixeira

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Mestre em Direito pela Fundação Getúlio Vargas FGV - Direito Rio. Especialista em Direito Penal pela Universidade Federal de Minas Gerais. MBA em Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Rondônia. Atualmente, exerce os cargos de Juiz de Direito, Titular da Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas-Vepema da Comarca de Porto Velho. Professor da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia- Emeron. Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Federal de Rondônia-UNIR. Tem experiência na área de Direito Penal, Direito Penitenciário e Criminologia, com ênfase no estudo da violência, crime e castigo, atuando principalmente no campo da execução penal (CV-Lattes).

A CRISE DO JUDICIÁRIO E O SEU FUNCIONAMENTO PÓS CNJ: FOI ABERTA A CAIXA PRETA?

Sérgio William Domingues Teixeira

RESUMO

A crise do Judiciário brasileiro não é um fato novo, sendo identificada a partir da segunda metade do século XX, quando o Estado, ampliando os direitos sociais, não desenvolveu as políticas públicas que os tornassem efetivos, gerando, assim, enorme demanda que, não atendida, fez desaguar uma infinidade de novas ações nos tribunais do país. Sem as condições necessárias para seu regular funcionamento, o Judiciário não conseguiu dar respostas adequadas à sociedade em tempo razoável, o que o levou a ser duramente criticado por sua morosidade, além de outros problemas como a falta de transparência, o excesso de corporativismo e a dificuldade de acesso dos cidadãos aos tribunais. Com a crise, impôs-se a criação de um órgão de controle externo que tornasse o Judiciário mais eficiente, com a promessa de que se abriria a “Caixa Preta do Judiciário”. Assim, criado pela EC nº 45/2004, que tratou da reforma do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, órgão de controle da magistratura nacional, surgiu com a finalidade de estabelecer um controle centralizado das atividades administrativas, financeiras e disciplinares exercidas pelos órgãos do Poder Judiciário, propondo a reestruturação deste poder, dando-lhe maior transparência. Passados mais de 10 anos de sua criação, este estudo aborda a necessidade de se avaliar o formato institucional do órgão de controle da magistratura, averiguando sua natureza, composição e atribuições, indagando, ao final, se realmente a “Caixa Preta do Judiciário” foi aberta e se as promessas de melhoria deste poder, de fato, foram alcançadas.

Palavras-chave: Judiciário. Crise. Caixa-Preta. Órgão de Controle Externo. CNJ.

ABSTRACT

The Brazilian Judiciary crisis is not a new fact, being identified since the second half of XX century, when the State, increasing the social rights, did not develop public policies that became them effective, thus, generating a huge demand, that not answered, drained new actions in the country's courts. Without the necessary conditions for its regular functioning, the judiciary was unable to provide adequate responses to society in a reasonable time, thereafter, was strongly criticised for its slowness, and other types of troubles, such as lack of transparency, excessive corporativism and citizens' difficulties to access the court. As a result of the crisis, imposed the creation of a external control organization to become the Judiciary Power more efficient, with the promise that the "black box of the Judiciary" would be open. Thus, was created by Constitutional Amendment nº 45/2004, the "Conselho Nacional de Justiça (CNJ)". This organization is the national judiciary control agency, came up with the purpose of establishing a centralized control of administrative, financial and exercised disciplinary by the judiciary departments, proposing the restructuring of the power, giving the greater transparency. After ten years of its creation, this essay deals about the necessity of the assess the institutional format of the Judiciary's Control Agency, inquiring its nature, composition and powers, asking, at the end, if indeed the "Judiciary's black box" was opened and whether the promises of improvement of this Power, in fact, was achieved.

Keywords: Judiciary. Crisis. Black Box. External Control Organization.CNJ.

1. Introdução

O Poder Judiciário, no exercício de seu mister, não age isoladamente, dependendo diretamente da intervenção de diversos

outros atores e instituições para seu regular funcionamento¹, forma, desse modo, um amplo sistema. Por esta razão, o sistema de justiça, sob os fundamentos de uma estrutura republicana e democrática, deve ser entendido como o conjunto de instituições estatais encarregadas de garantir os preceitos constitucionais, de aplicar a lei e de distribuir justiça.

Sem olvidar a importância dos demais agentes e órgãos envolvidos, o papel destinado ao Poder Judiciário, dentro deste sistema de justiça, é de elevado destaque, cabendo-lhe, como um dos poderes da República, a organização e controle social do Estado. Eis, então, o porquê da necessidade de se analisar com cautela o papel a ser desempenhado por eventual órgão de controle desse Poder.

Falou-se e ainda se fala sobre crise do Judiciário, todavia, o estudo desta matéria comporta abordagens diversas, sendo possível, por exemplo, inscrevê-la na crise do próprio modelo de Estado em que se insere, portanto, mais ampla, ou mesmo sob um enfoque específico, localizado no processo de produção jurisdicional do direito, que pode ser mais burocratizado e lento e, assim, de menor eficiência.

Importante também destacar que, em maior ou menor escala, confunde-se a ideia de justiça, obrigação de todas as instituições públicas ou privadas e de todo o segmento social, com a de justiça a ser provida pelo Poder Judiciário, como se fosse atribuição exclusiva deste poder sua promoção. Cria-se, assim, o mito de que a via judiciária será a solução de todos os problemas, o que, ao final, agrava ainda mais a propalada crise, uma vez que esse Poder não consegue dar as respostas necessárias à diversidade de demandas que lhe são entregues, em um tempo razoável, levando, inevitavelmente, a uma situação de descrédito e desconfiança.

Surge, então, a discussão sobre a necessidade de reforma do Poder Judiciário sob os mais diversos argumentos, sendo os principais o combate à morosidade e lentidão que o assola, os arcaísmos que o cercam, a falta de transparência, o que teria levado a sociedade a vê-lo como uma espécie de caixa preta, indecifrável e, ainda, o

1 Para regular funcionamento do Sistema de Justiça, exige-se a intervenção de outras instituições como o Ministério Público, Advocacia, Defensoria Pública, Polícia Civil, Estadual e Federal, Polícia Militar etc.

excessivo corporativismo de seus membros, em especial os de cúpula, destacando, também, a dificuldade de acesso à Justiça.

Contudo, como ressaltado por Maria Tereza Sadek², entre os temas em discussão na reforma do Judiciário, poucos provocaram tanta paixão e celeuma quanto a criação de um órgão de controle externo desse poder.

Para muitos de seus defensores, a criação de um órgão judicial de controle externo serviria, de uma só vez, para aplacar os vários males que assolam o Poder Judiciário, combatendo, de plano, questões referentes à morosidade da justiça, comportamentos pouco idôneos de membros desse Poder, passando, ainda, por um uso mais racional de recursos e garantia da autonomia política da magistratura.

De outro lado, os contrários à criação de um órgão de controle externo, que engloba, ao menos inicialmente, grande parte da magistratura nacional, mostraram-se ferrenhos adversários, imputando como impróprio e até mesmo capaz de ferir um dos princípios basilares da democracia, a independência e autonomia dos poderes.

A despeito das críticas, e elas foram muito oportunas para definir, *prima facie*, o modelo de conselho judicial a ser adotado no Brasil, fortaleceram-se os argumentos a favor da criação de uma instituição para exercer o controle externo do Poder Judiciário, acentuando-se os limites de sua intervenção, o que, por outro lado, fez com que houvesse uma considerável diminuição no grau de resistência à criação de uma instituição com poderes de supervisionar a magistratura³.

Enfim, vistos como instituições típicas da reconstrução institucional da Europa do pós-guerra e que tinham como função, inicialmente, dar mais autonomia e independência ao Poder Judiciário, até então o de menor apelo social e sem forças para fazer frente aos poderes Legislativo e Executivo, os mecanismos de controle externo do judiciário ganharam força. Fortaleceram-se, ainda mais, quando, já nos anos 90, em face da intervenção do Banco Mundial, por intermédio do Relatório 319 S de 1996, que orientava a necessidade de um judiciário

2 SADEK, Maria Tereza. *Controle Externo do Poder Judiciário*. Em SADEK, Maria Tereza (org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

3 Idem. "...enquanto no início dos anos 90 temia-se que um organismo dessa natureza pudesse ferir de morte a independência entre os poderes e a autonomia do Judiciário, no final da década, os argumentos dominantes passaram a sublinhar o caráter democrático e republicano desta inovação. Da mesma forma, cresceram significativamente as manifestações de apoio ao CNJ, até mesmo no interior da magistratura."

“confiável”, sem esclarecer muito bem o que seria isso, de viés liberal, recomendou-se a instalação de conselhos de controle externo da magistratura em toda a América Latina e Caribe. Finalmente, após forte pressão, deu-se, no Brasil, a criação do Conselho Nacional de Justiça, que veio com a promessa de promover novos horizontes para o duramente criticado judiciário brasileiro.

Instituído em obediência ao comando do art. 103-B da Constituição Federal de 1988, o CNJ é hoje um órgão do Poder Judiciário, com sede em Brasília/DF, atua em todo o território nacional e visa, mediante ações de planejamento, à coordenação, ao controle administrativo e ao aperfeiçoamento do serviço público na prestação da Justiça. É um órgão voltado à reformulação de quadros e meios no Judiciário, sobretudo no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa.

Portanto, dada a relevância do tema, analisa-se, neste estudo, os fundamentos utilizados para a criação, no Brasil, de um órgão de controle judicial, externo ou interno, bem como a chamada crise do Poder Judiciário que, para muitos, justifica a existência do Conselho Nacional de Justiça. Em seguida, são identificados os modelos propostos de conselhos de justiça e o que acabou sendo adotado pelo Estado brasileiro, apontando, ao final, avanços ou retrocessos identificados no Judiciário brasileiro.

2. A Crise no Sistema de Justiça

Com a evolução da consagrada ideia montesquiana da tripartição do poder⁴, coube ao Poder Judiciário a função, hoje consagrada⁵,

4 Ainda no século XVIII, em pleno Iluminismo, Montesquieu, em “O Espírito das Leis”, apresentou a teoria da separação dos poderes, de forma que o poder pudesse ser descentralizado das mãos de uma só pessoa para que não o usasse em proveito próprio, aprimorando os estudos até então desenvolvidos, dando ênfase à centralidade da lei e dos costumes como instituições fundamentais da dinâmica política.

5 O Poder Judiciário, na concepção montesquiana, seria um poder nulo, limitado a aplicar a lei aos casos concretos, sendo ele, então, uma simples ferramenta, qual seja, a de ser a boca que pronuncia a norma estabelecida pelo legislador, a “boca da lei”. Mais adiante, já no Estado Liberal, a atuação dos magistrados era limitada ao princípio da legalidade, onde o Juiz, em uma concepção individualista, decidia a lide dentro dos limites preestabelecidos pelo Poder Legislativo, tendo como escopo legitimar a atuação do legislador, figura de destaque no cenário do século XIX, ressaltando que o campo ético e social, por não ser prioridade, era naturalmente desprezado.

de garantir os direitos individuais, coletivos e sociais, de solucionar conflitos entre cidadãos, entidades e entre esses e o Estado, além de contribuir para a transformação da realidade social, assegurando-lhe, para cumprir e fazer cumprir seu mister, autonomia administrativa e financeira garantida pela Constituição da República.

O Judiciário, dentre os poderes, é, evidentemente, o de menor capital político⁶ e, por isso mesmo, pode sofrer, por um lado, as pressões do legislativo e do executivo, que acabam por interferir em sua atuação, podendo limitar o seu campo de poder. De outro lado, por ser o menos afeito aos humores da política, tende naturalmente a permanecer mais isolado⁷, o que de certa forma lhe é favorável, podendo, assim, evitar interferências nefastas em seu funcionamento.

De qualquer forma, a independência do Judiciário, um dos pilares da democracia, mostra-se de grande relevância, posto que lhe compete cumprir com zelo e rigor suas funções institucionais, notadamente a guarda, em última instância, da Constituição Federal, representando também garantia e reserva do cidadão contra os arbítrios do Estado. Sua independência e autonomia no campo jurídico, por isso mesmo, mostra-se de fundamental importância.

Assim, por conta de seu elevado compromisso com a democracia, concedeu-se aos juízes diversas garantias, como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de salários, corolários das prerrogativas de independência e imparcialidade inerentes ao cargo que ocupam, provendo-os de liberdade no agir e buscando aliviá-los de pressões internas ou externas.

Contudo, a despeito dos avanços já obtidos no campo teórico

6 O Poder Judiciário é o único dos poderes que não passa sob o crivo da escolha pelo voto e, então, por isso mesmo, para resguardar a sua legitimidade é imprescindível a observância de fundamentos básicos, como a transparência, publicidade e eficiência de seus atos, sujeitando-se, por óbvio, aos ditames constitucionais.

7 Paradoxalmente, é importante observar que, no momento atual, o discurso protagonizado pelos juízes, em suas diversas instâncias, tem contribuído para uma proeminência do Judiciário em relação ao Executivo e Legislativo, uma vez que com sua atuação interfere em quase todas as políticas públicas executadas, fenômeno hoje conhecido como “ativismo judicial”. Este fenômeno é apontado por Luiz Werneck, em seu livro “Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil”, como resultado da judicialização da política nacional, chegando o Judiciário, além da óbvia função jurisdicional, até mesmo a legislar sem ter sido escolhido para tanto, como em casos do Tribunal Superior Eleitoral em matérias como a determinação do número de vereadores e questões relativas à (in)fidelidade partidária.

e prático acerca da estrutura e funcionamento do Poder Judiciário, dando-lhe independência e autonomia, diversas questões não foram superadas, levando a uma variedade de problemas, dentre eles, a excessiva carga de processos, o distanciamento dos órgãos de cúpula dos anseios e angústias das partes litigantes, o apego a procedimentos burocratizantes, a demora na prestação jurisdicional e, ainda, a dificuldade de acesso à Justiça. Segundo Rocha⁸:

Ao mesmo tempo em que se distancia do povo, a magistratura, principalmente dos tribunais, 'aproxima-se' cada vez mais do círculo do poder político e econômico o que explicaria suas tendências conservadoras quando estão em jogo valores fundamentais do sistema e, inversamente, sua 'dificuldade' de efetivar as normas constitucionais e legais promotoras das mudanças sociais necessárias à melhoria das condições de vida da população, justamente por afetarem os interesses dominantes.

Nesse caminho, avolumaram-se os problemas e a credibilidade do Judiciário desandou, culminando no que se convencionou chamar de crise do Judiciário, pois, nos dizeres de Monnalise Gimenes (2007):

O Judiciário, assim como os demais poderes que compõem a estrutura estatal, sempre foi alvo de inúmeras críticas, que se tornaram muito mais intensas nos últimos anos, por parte de uma sociedade cada vez mais descrente na função jurisdicional do Estado, sendo notório que, há muito tempo, a população clama por justiça mais eficaz, tema constantemente debatido e estudado, o qual chegou a ser tratado por doutrinadores e estudiosos do direito como "crise do Judiciário".

A crise no Judiciário, contudo, não é recente. A bem da verdade, muito pelo contrário, pois já é identificada de longa data, notadamente a partir da segunda metade do século XX, quando o Estado, ampliando os direitos sociais, não desenvolveu políticas públicas que os efetivassem, gerando, assim, significativo déficit de

8 ROCHA, José Albuquerque. *Estudos sobre o Poder Judiciário*. São Paulo, Malheiros, 1995. pg.78.

efetividade dos direitos sociais e do cidadão. Além disso, condições de ordem econômica, agravadas com a crise do petróleo nos anos 70, a mudança de uma sociedade rural para urbana, incrementando os conflitos sociais que, invariavelmente, deságuam nesse poder, contribuíram para a formação desse quadro de crise que se tornou mais visível nos anos 90.

Evidentemente que o Poder Judiciário não é o único responsável pela distribuição de justiça no país, porém, sob um enfoque simplista, em períodos nos quais o *deficit* de direitos sociais é elevado, o encargo a ele imposto se torna inatingível, contribuindo, então, para uma crise de proporções significativas, não apenas no tocante à sua eficiência, mas de verdadeira crise de identidade em relação ao seu papel nesse cenário.

Pode-se, portanto, dizer que a crise do Poder Judiciário situa-se, em maior grau, na grande dificuldade de cumprir a sua missão de realizar justiça em um Estado com elevado *deficit* de direitos, tomando como base os princípios e valores constitucionais do Estado brasileiro, agravado, atualmente, pela elevada demanda de ações a ele dirigidas, culminando com a demora na prestação jurisdicional.

Sustentando a necessidade de mudanças e apontando novos caminhos para o Poder Judiciário, Maria Tereza Sadek⁹ declara que “o Judiciário, com baixíssima realidade política, ganhou vitalidade na ordem democrática ou, ao menos, foram-lhe propiciadas condições de romper com o encapsulamento em que vinha vivendo desde suas origens.” Esse rompimento, abrindo o que se chamou de “Caixa Preta”, daria ao Poder Judiciário maior transparência e legitimidade, permitindo, então, avanços para superação da crise instalada.

Os ventos de mudança sopraram por toda a América Latina, por conta de pressões externas e internas, exigindo um judiciário mais ágil, eficiente e transparente. Com isso, construiu-se a ponte para um novo caminho, um caminho melhor, porém, ainda incerto.

9 *in* SADEK, Maria Tereza Aina. Estudo sobre os sistemas de justiça. Em MICELI, Sérgio (org.). *O que ler na ciência social brasileira*. vol. 4, São Paulo, Sumaré/ANPOCS, 2002.

3. A Emenda Constitucional 45 e a Reforma do Judiciário

O Poder Judiciário, abalado por inúmeras críticas, destacadamente lastreadas na propalada morosidade de suas decisões, na alegada falta de transparência e, ainda, na apontada dificuldade de acesso do cidadão aos tribunais, além do também comentado corporativismo em excesso de seus membros, teve os seus alicerces estremecidos e, com isso, a ideia de sua reforma se mostrou algo inquestionável, a sua tábua da salvação. A “caixa preta” do judiciário precisava ser aberta e, para tanto, mudar era não só necessário como urgente. Pretendia-se, assim, um Poder Judiciário mais ágil, eficiente, fazendo surgir um novo modelo com horizonte muito mais promissor. Esse novo modelo, garantindo as prerrogativas funcionais da magistratura, mas, por outro lado, coibindo práticas perniciosas, buscava assegurar aos juízes a liberdade necessária para que pudessem julgar com razão, consciência e os olhos voltados à realidade social, alheios a quaisquer pressões internas e externas¹⁰.

De fato, há muito se falava em crise do Judiciário e em necessidade de reforma¹¹, contudo, somente em 26 de março de 1992, por meio de proposta apresentada na Câmara dos Deputados pelo Deputado Hélio Bicudo¹², que efetivamente se deu início à Proposta de Emenda

10 UCHOA, Marcelo Ribeiro. *Conselho Nacional de Justiça: um modelo tão eficaz quanto original?* (Análise à luz da EC 45/04). Monografia apresentada no Curso de Mestrado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, 2005.

11 Segundo Fabiano Engelmann in *Judiciário e a Sociedade: Reforma do Judiciário - Entre a força do direito e a força dos juristas*. Jota Justiça. 20 de novembro de 2015. “As discussões em torno da “reforma do Judiciário” e a criação de um Conselho Nacional de Justiça começam, já em 1974, com os primeiros movimentos em torno da produção de um diagnóstico por parte do governo militar, sobre o funcionamento do Poder Judiciário.

12 Conforme SADEK, Maria Tereza. in SADEK, MT., org. *Reforma do judiciário* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, 164 p. ISBN: 978-85-7982-033-5. “Dizer hoje que a PEC 96/92, aprovada na Câmara dos Deputados em 2000, tem como autor original o então deputado federal Hélio Bicudo (PTSP) é mera formalidade. Uma análise da evolução da proposta apresentada por Bicudo em 1992, até a que se encontra tramitando hoje no Senado Federal, demonstra que muito pouco do projeto original remanesceu ao longo das sucessivas versões discutidas e votadas na Câmara dos Deputados. A rigor, o primeiro ponto de inflexão desse processo pode ser localizado na tentativa de revisão constitucional de 1993-94, quando o então deputado e relator Nelson Jobim (PMDB-RS) ampliou o debate sobre a crise do Judiciário, introduzindo uma série de novas propostas de reforma que não tinham sido anteriormente cogitadas. De fato, pode-se dizer que as versões posteriores da PEC 96/ 92 foram balizadas muito mais pelas linhas gerais adotadas no projeto de Nelson Jobim do que pelas da proposta original.”

à Constituição - PEC para reforma do Judiciário, recebendo o número 96/92. Após oito anos, tendo como última relatora a Deputada Zulaiê Cobra, a referida PEC, aprovada em dois turnos, foi encaminhada ao Senado Federal e passou a ter o número 29/2000, sendo designado como primeiro relator o Senador Bernardo Cabral. Naquele mesmo ano, contudo, a legislatura se encerrou sem a apreciação da matéria em segundo turno. Iniciada a nova legislatura, o expressivo número de emendas apresentadas e a grande renovação da Casa, mais de 50% de sua composição anterior, fizeram com que o então Presidente do Senado Federal, José Sarney, com o aval absoluto do Plenário, determinasse o retorno da matéria à Câmara de Constituição e Justiça - CCJ para um novo parecer, tendo sido designado, em 26 de junho de 2003, o Senador José Jorge como o novo relator, de forma que, após novas rodadas de discussão e aperfeiçoamento, em 17 de novembro de 2004, este projeto foi finalmente aprovado.

Enfim, após 13 anos de tramitação legislativa, por intermédio da Emenda Constitucional nº 45, nominada "Reforma do Judiciário", promulgada no dia 08.12.2004, o Poder Constituinte derivado alterou e acresceu à Constituição de 1988 diversos dispositivos, assegurando a todos os cidadãos a razoável duração do processo, judicial ou administrativo, além de diversas outras medidas, todas com o escopo de agilizar e dar mais transparência ao Poder Judiciário. Todavia, a mais destacada e polêmica medida adotada foi a instituição do Conselho Nacional de Justiça - CNJ¹³, criando o chamado Controle Externo da Magistratura, cuja finalidade, em suma, seria a de estabelecer um controle centralizado das atividades administrativas, financeiras e disciplinares exercidas pelos órgãos do Poder Judiciário, propondo-se a reestruturação e abertura desse Poder¹⁴, bem como a unificação

13 Duas razões básicas sustentaram a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): a primeira delas em razão do Judiciário brasileiro ser composto por diversos tribunais diferentes (estaduais, federais, comuns e especializados), cada um deles com autonomia administrativa e financeira, com poucos padrões comuns em nível nacional para seu funcionamento, gerando descontrole e ineficiência. O segundo aspecto veio da crítica ao chamado corporativismo da magistratura e da necessidade de haver algum controle social sobre o único dos três poderes que não se submete ao voto popular.

14 Em face de seu isolamento político, avesso a avaliações externas, pouco se conhecia a respeito do que ocorria no interior desse Poder, incluindo-se, em especial, como se dava o poder disciplinar em sua estrutura interna.

da magistratura nacional¹⁵, possibilitando novos horizontes para o Judiciário Brasileiro. De acordo com Deocleciano¹⁶:

Além da reverberação positiva da EC nº 45/04 na legislação processual, ainda em fase de reconstrução, afirmamos que o Conselho Nacional de Justiça, objeto de análise deste trabalho, foi o maior mérito do legislador, no sentido de empreender esforços de mudança para o Judiciário. Não seria preciosismo dizer que a criação de uma estrutura administrativa autônoma, dentro do Poder Judiciário, foi uma proposta arrojada e audaciosa, muito embora, já adotada em outros países e pouco simpática para alguns membros da própria magistratura.

De fato, inicialmente, houve forte rejeição de um órgão de controle externo pela magistratura nacional, preocupada com possíveis interferências em sua atividade jurisdicional ou mesmo com questões ligadas ao corporativismo da carreira. Porém, passada a crise inicial, pode-se destacar como principais novidades da reforma proposta a obrigação de assegurar a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (art. 5.º, LXXVIII, e art. 7.º da EC n. 45/2004). Buscou-se, também, alargar o acesso à justiça, com a previsão do real cumprimento do princípio de acesso à ordem jurídica justa, estabelecendo-se a Justiça Itinerante e a sua descentralização, como a autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública Estadual (artigos 107, §§ 2.º e 3.º; 115, §§ 1.º e 2.º; 125, §§ 6.º e 7.º; 134, § 2.º; 168, e art. 7.º da EC n. 45/2004). Orientou-se a criação de varas especializadas, notadamente para solução de questões agrárias e, nesta linha de especialização em prol da efetividade, sugeriu-se também varas especializadas para as áreas do consumidor, ambiental, etc. (art. 126, caput). Admitiu-se como certa a “constitucionalização” dos

15 Conforme Joaquim Falcão (2006, p. 119), in *O diagnóstico do Poder Judiciário, no Brasil*, no tocante ao Poder Judiciário, em todos os seus níveis e instâncias, o que existia eram múltiplos poderes judiciais, se encarados do ponto de vista organizacional, econômico, sociológico ou político.

16 DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. *O Governo do Poder Judiciário: Efetividade e Independência no Contexto da Atuação do Conselho Nacional de Justiça*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Fortaleza - CE, agosto de 2010. pg.66.

tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, desde que aprovados pelo *quorum* qualificado das emendas constitucionais (art. 5.º, § 3.º), bem como a submissão do Brasil à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI), cuja criação manifestou adesão (art. 5.º, § 4.º). Federalizou-se o crime contra direitos humanos, por exemplo, tortura e homicídio praticados por grupos de extermínio, mediante incidente suscitado pelo Procurador-Geral da República- PGR no STJ, objetivando-se o deslocamento da competência para a Justiça Federal, de forma a adequar o funcionamento do Judiciário brasileiro ao sistema de proteção internacional dos direitos humanos (art. 109, V-A e § 5.º). Ficou estabelecida a criação do controle externo da Magistratura por meio do Conselho Nacional de Justiça, bem como a criação de ouvidorias para o recebimento de reclamações relacionadas ao Poder Judiciário (arts. 52, II; 92, I-A, e § 1.º; 102, I, "r"; 103-B, e art. 5.º da EC n. 45/2004). Várias mudanças relativas ao Estatuto da Magistratura foram apresentadas, todas no sentido de se dar maior produtividade e transparência à prestação jurisdicional, na busca da efetividade do processo, destacando-se: a) a previsão da exigência de três anos de atividade jurídica para o bacharel em Direito como requisito para o ingresso na carreira da Magistratura; b) aferição do merecimento para a promoção de magistrados conforme o desempenho, levando-se em conta critérios objetivos de produtividade; c) maior garantia ao magistrado para recusar a promoção por antiguidade somente pelo voto fundamentado de 2/3 de seus membros, conforme procedimento próprio e assegurada a ampla defesa; d) impossibilidade de promoção do magistrado que, injustificadamente, reter autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão; e) previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento; f) ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta (e não mais 3/2) do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa; g) previsão de serem as decisões administrativas dos tribunais tomadas em sessão pública; h) fim das férias coletivas do

Poder Judiciário, tornando a atividade jurisdicional ininterrupta; i) previsão de número de juízes compatíveis com a população; j) distribuição imediata de processos em todos os graus de jurisdição (art. 93).

4. A criação de Conselhos de Justiça

Historicamente, pode-se dizer que o Conselho da Magistratura é uma instituição típica da reconstrução institucional da Europa do pós-guerra, lembrando que, desde Montesquieu, o Judiciário, nos países europeus, era apontado como um poder ambíguo e de somenos importância na estrutura de poderes do Estado. Certo, também, que a Revolução Francesa de 1789 concebeu a função de julgar como um simples serviço público, situação que perdurou por longo período, até a 2ª Guerra Mundial.

Por conta disso, sob a denominação genérica de conselhos de justiça, criou-se, nas democracias contemporâneas, a partir da Segunda Grande Guerra¹⁷, um conjunto de instituições com estrutura e objetivos variados cujos denominadores comuns eram a administração do Poder Judiciário, garantia de sua independência e o exercício do controle externo sobre a atuação de seus membros.

Os ventos do constitucionalismo liberal do século XIX, por fim, sopravam firme, incorporando os princípios da separação de poderes e independência do Judiciário, porém com parte de sua autonomia ligada ao Poder Executivo, cujo traço de união se dava pelos Ministérios da Justiça. Em termos de liberdade e autonomia, porém, o Judiciário ainda estava muito longe das que se preconizam nos dias de hoje.

A Constituição americana de 1787, por sua vez, concebeu a efetivação de um Poder Judiciário com poder autônomo, cujo desenho institucional serviu de modelo para a maioria dos países sul-americanos.

Com isso, novas formas de regulação do judiciário foram apresentadas como necessidade para as novas democracias, de

17 Conforme Zaffaroni, in *Poder Judiciário: Crises e Desacertos*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1995. pg. 166. “foram os países derrotados que reconstruíram seus poderes judiciais sobre suas bases ou, pelo menos tentaram”, como a França, a Alemanha, e a Itália.

forma que as instituições de controle judiciário mostraram-se como elementos novos no constitucionalismo do Mundo Ocidental.

De acordo com Carvalho e Leitão¹⁸ dois modelos paradigmáticos de órgãos de controle podem ser apontados: o francês, com forte influência do Poder Executivo, e o italiano, com maior autonomia do Poder Judiciário.

Curioso destacar que, na França, durante o regime imperial, o cargo de juiz era visto com despreço, uma vez que era comprado, hereditário e havia muita corrupção, sendo os juízes criticados constantemente. Com a Revolução Francesa, foram extintos todos os cargos de juízes e determinada a realização de eleições. A iniciativa, contudo, não deu certo e, depois de 10 anos, foi extinta. Em 1799, criou-se a atividade judicial como função de Estado e Napoleão Bonaparte organizou a magistratura em carreira, hierarquizada, obediente à lei, todavia, era, e ainda é, o Executivo quem possuía o domínio da magistratura, nomeando oficiais, funcionários e juízes.

Atualmente, a Constituição francesa não considera o Judiciário um Poder de Estado, mas sim uma função judicial, atribuindo o controle de constitucionalidade, com exclusividade, ao Conselho Constitucional, criado em 1958.

Na Itália, embora diferente do modelo francês, os juízes também estavam vinculados à realeza e a sua autonomia era mínima, modificada a partir de regras surgidas em Nápoles que garantiam estabilidade aos juízes após 3 anos de exercício. Prosseguindo, a fim de reduzir a força do poder executivo, instituiu-se, por meio de um Decreto de 1865, uma Comissão de Justiça encarregada de assessorar o Poder Executivo na administração dos serviços judiciais, dando origem, mais tarde, por intermédio da Lei Orlando, ao Conselho da Magistratura, com atribuições de regular a transferência, seleção e promoção de juízes.

Destaca-se, portanto, que a criação de conselhos judiciais externos, originariamente, deu-se como forma de outorgar ao Judiciário, até então um órgão sem maiores expressões e sob o domínio do Poder Executivo, a autonomia necessária para o desempenho de sua

18 CARVALHO, Ernani & LEITÃO, Natália. *O Poder dos Juízes; Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do conselho nacional de justiça*. Revista de Sociologia e Política, V. 21, nº 45: 13-27, 2013.

função básica, a de julgar as lides que lhe são postas, buscando, ao mesmo tempo, afastar a indesejável interferência dos outros poderes (executivo e legislativo) em seu funcionamento.

Destarte, dar ao Poder Judiciário a sua independência e autonomia frente aos outros poderes, lembrando que, à época, de fato, o judiciário nem poder era, foi a razão essencial da criação dos conselhos judiciais.

Portanto, a toda evidência, conforme Sampaio (2007) a ideia da constituição de conselhos judiciais teve início na busca de independência do judiciário na França e na Itália e esse mesmo autor aponta que dois tipos de conselhos judiciais possuem, hoje, maior força: o latino-europeu, seguindo a orientação da França e da Itália, e o nórdico-europeu, com diretrizes diferenciadas e mais elásticas.

No modelo latino-europeu, o que mais nos importa, dada a sua proximidade com a nossa realidade, dominaram os laços do Judiciário com o executivo, cuidando-se mais das formas de ingresso na magistratura e das questões disciplinares. Outros países¹⁹, como Espanha, Portugal, Bélgica, Turquia, Rússia, Egito, Hungria e Ucrânia também seguem esse modelo.

O modelo nórdico-europeu caracteriza-se por uma relativa independência do conselho em relação ao Executivo e por assumir atribuições de autogoverno do Judiciário em sua plenitude²⁰.

Na América Latina, vivenciou-se, nas décadas de 80 e 90, um processo de reforma de suas instituições judiciárias com o suposto objetivo de fortalecer a administração da Justiça, ora sob a forma de democratização da prestação judiciária, mediante ampliação de vias de acesso e de simplificação dos procedimentos, ora sob inspiração moralizante ou econômica, por meio da criação de mecanismos de transparência e controle dos gastos dos tribunais²¹.

No Brasil, contudo, seguindo padrão diferente ao de outros países, como bem salienta Gilmar Mendes²², a instituição do Conselho Nacional de Justiça:

19 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20. São Paulo, Atlas, 2008.

20 SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Poder Judiciário*. Belo Horizonte, Del Rey, 2007. pg. 192.

21 idem, pg. 196.

22 MENDES, Gilmar Ferreira. *In As Contribuições do CNJ para o Judiciário brasileiro*. disponível em <<http://www.editorajc.com.br/2012/07/as-contribuicoes-do-cnj-para-o-judiciario-brasileiro/>>

“... não ocorreu para responder a anseios da magistratura por maior autonomia e independência, nem para impedir a ingerência de outros poderes no Judiciário, mas como forma de integração e coordenação dos diversos órgãos jurisdicionais nacionais, por meio de uma instituição central com atribuições de controle e fiscalização de caráter administrativo, financeiro e correicional.”

Desde 1968, já se pensava em um Conselho que regulasse a atuação dos magistrados brasileiros. Contudo, foi somente em 1975, a partir da Emenda Constitucional nº 7, que surgiu o Conselho Nacional da Magistratura, o qual tinha como principal função receber reclamações contra membros dos tribunais e magistrados, com o escopo de evitar atos de corrupção e de insubordinação administrativa em relação ao Supremo Tribunal Federal. O modelo foi duramente criticado por ser apontado como uma espécie de tribunal para julgar juízes. Abolido pela Constituição Federal de 1988, ressurgiu o tema de um órgão de controle em 1992, com a PEC 96/92.

A despeito das críticas que podem ser feitas quanto à criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário, que, conforme sua estrutura e funcionamento, pode influir diretamente na independência do Judiciário, algo tão caro em um regime verdadeiramente democrático, é importante a afirmação de Herkenhoff²³, que diz:

Também é preciso combater a ideia de que o Poder Judiciário está acima de críticas e de inspeção. Todo Poder e toda autoridade pública deve estar submetida à crítica e fiscalização popular. A independência que o Poder Judiciário deve ter em face da intervenção indébita de outros poderes não pode erguê-lo à condição de um Poder que fique acima do povo.

De outro lado, vale destacar que, na década de 90, ápice do neoliberalismo no Brasil, ocasião em que grandes investidores pretendiam ingressar no mercado brasileiro, o Banco Mundial, uma instituição financeira internacional de cunho marcadamente capitalista, portanto, facilitadora da economia de mercado, vinculada às Nações Unidas, passou a propor novas políticas para o Poder

23 HERKENHOFF, João Batista. *Direito e Utopia*. São Paulo, Editora Acadêmica, 1990. pg. 36.

Judiciário na América Latina e Caribe²⁴.

A partir do Relatório Técnico de nº 319 S de junho de 1996²⁵, propondo Elementos de Reforma para o Poder Judiciário dos países da América Latina e do Caribe, somado aos Relatórios de nº 19 de 1997 intitulado “O Estado num Mundo em Transformação” e o de nº 24 de 2002 titulado de “Instituições para o Mercado”, o Banco Mundial recomenda valores fundamentais a serem incutidos no Poder Judiciário. Apesar de não apresentar uma lista exaustiva, o Relatório Técnico 319 S discute os elementos que entende necessários para garantir uma reforma em direção a uma maior eficiência, segurança e confiabilidade nas decisões do Poder Judiciário, destacando a proposta de criação de mecanismos de controle externo da magistratura.

Felizmente os debates foram intensos e, conforme Engelmann²⁶:

... a mobilização dos juristas brasileiros conseguiu bloquear parte significativa do modelo de reforma do sistema judicial legitimado no espaço internacional que apontava para um pacote de mudanças institucionais “adequado” ao modelo econômico neoliberal e que subordinava a prestação jurisdicional à lógica do bom ambiente de negócios.

Acrescenta, ainda, o referido autor que:

A proposta de Hélio Bicudo é representativa de um conjunto de posições que aponta na direção da ampliação do acesso à Justiça e à democratização do poder judiciário. O conteúdo político da proposta de reforma defendida por Bicudo se opõe a outro conjunto relacionado aos movimentos de adequação do sistema judicial às necessidades da organização do mercado econômico. Este segundo projeto põe em relevo a necessidade de dotar a atuação do Judiciário

24 No dizer de Engelmann, *In Judiciário e a Sociedade: Reforma do Judiciário - Entre a força do direito e a força dos juristas*. Jota Justiça. 20 de novembro de 2015, nessa seara “estão presentes teses do movimento americano Law & Economics que costuma indagar “o que é um bom sistema judicial”, do ponto de vista do mercado para o bom funcionamento da economia.”

25 Banco Mundial - Documento Técnico número 319 - *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe - Elementos para Reforma*. 1ª Ed. Junho de 1996.

26 *Judiciário e a Sociedade: Reforma do Judiciário - Entre a força do direito e a força dos juristas*. Jota Justiça. 20 de novembro de 2015.

de “calculabilidade e eficiência” adequando este poder de Estado à globalização.

5. Formato Institucional dos Conselhos

Como o discurso, às vezes belo, nem sempre tem o compromisso com a verdade ou com a realidade, mesmo entendendo como conveniente a existência de um órgão de controle judicial, é preciso discutir seu formato e os mecanismos de seu funcionamento, sob pena de se criar um órgão puramente censório e limitador das garantias do cidadão frente ao Estado. Portanto, sem essa cautela, poder-se-ia se estar contribuindo para a criação de um judiciário a serviço do mercado financeiro e do interesse de grupos dominantes, rompendo com a ideia de democracia republicana.

Por isso mesmo, conceber os conselhos de justiça como instituições de controle significa entendê-los também como órgãos de responsabilização²⁷, ou seja, como agências estatais que têm o direito e o poder legal para realização de ações, que vão desde a supervisão de rotinas à imposição de sanções legais, tudo com o escopo de garantir o controle e a eficiência do Poder Judiciário.

Duas questões, de plano, se mostram essenciais para a organização de um conselho judicial: a autonomia e a capacidade de impor suas decisões. A autonomia implica considerações sobre a independência do órgão traduzida na definição constitucional de sua estrutura, das suas atribuições, da independência financeira e orçamentária, das garantias e imunidades legais para seus membros; liberdade para definir métodos e programas de trabalho, pessoal especializado e recrutado universalmente; acesso irrestrito a informações e elaboração de decisões e relatórios sem restrições. É ainda necessário discutir, dentro do formato institucional de cada instituição, sua verdadeira capacidade de decidir de forma isenta e sua capacidade de ser obedecida, entendida como capacidade de *enforcement*²⁸.

27 *Accountability* é um termo inglês que pode ser traduzido como “responsabilidade com ética”, remetendo à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a de seus representantes.

28 PESSANHA, Charles. *A experiência dos Conselhos da Magistratura Ibero-Americanos: Uma análise comparativa entre Portugal, Espanha, Argentina e Brasil*. p.15

Por isso mesmo, antes de mais nada, é preciso averiguar a natureza dos conselhos judiciais, de forma que se pode ter instituições administrativas, políticas, auditorias independentes, mistas ou constituídas pelo mais alto tribunal judiciário. A instituição pode ou não ter participação de membros do executivo, representado pelo Presidente da República, Primeiro Ministro ou Ministro da Justiça, do Presidente do Legislativo, ou ainda da Corte Suprema de Justiça. Neste último caso, o conselho pode ou não ter jurisdição sobre os magistrados da Suprema Corte ou atuar apenas sobre juízes de instâncias inferiores ou mesmo sobre ambas.

Um segundo aspecto seria a sua composição, de forma que o Conselho pode ser majoritariamente político, profissional, apenas com membros da magistratura, ou possuir uma composição mista, sendo certo que, somente em casos excepcionais, não se vê a participação de membros da instituição controlada.

O terceiro critério diz respeito às atribuições, existindo conselhos destinados exclusivamente ao controle das atividades administrativas ou, ainda, para atividades de controle e disciplina, bem como aqueles que formam a mais alta instância judicial, constituindo a cúpula do Poder Judiciário.

Importante observar que, a depender do modelo escolhido, poderemos ter uma maior ou menor influência da partidarização política dentro dos conselhos, via poderes Legislativo e Executivo, o que, ao final, não serviria para dar ao Judiciário a necessária independência e autonomia.

Pode-se citar o caso da Argentina, influenciada também pela onda que impôs a criação de conselhos externos na América Latina e Caribe, por intermédio do Banco Mundial. No país vizinho, o *Consejo de la Magistratura* foi instituído em 1994, dez anos antes da criação de seu equivalente no Brasil, tendo a seu cargo a seleção dos magistrados e a administração do Poder Judiciário.

De início, tendo como fundamento garantir a independência do Poder Judiciário, buscou o *Consejo de La Magistratura*, desde logo, assegurar que as nomeações de juízes ficassem afastadas do partidarismo político e do compadrio, da nomeação pela simples amizade, estabelecendo novos critérios baseados em mérito e

idoneidade. Além disso, propôs que as promoções e remoções dos juízes deveria se dar de forma mais célere e objetiva, por intermédio do Jurado de *Enjuiciamiento*, que passou a avaliar o desempenho da atividade profissional dos integrantes do Poder Judiciário. Em tese, foram só melhorias.

A norma constitucional que instituiu o *Consejo de La Magistratura*, no entanto, não fixou a composição do órgão, deixando tal atribuição aos cuidados do Poder Legislativo e, com isso, manobras políticas modificaram a sua estrutura original e forma de funcionamento, excluindo o Presidente da *Suprema Corte de Justicia de La Nacion* da presidência do *Consejo de La Magistratura* e do Jurado de *Enjuiciamiento*, aumentando significativamente a influência política sobre a atuação do órgão, o que deu origem a inúmeras críticas, sendo a principal delas a frustração na despolitização na nomeação de juízes, o que limitou, significativamente, a autonomia do Poder Judicial na Argentina.

No Brasil, vale lembrar que a atuação do Conselho Nacional de Justiça, por força do Supremo Tribunal Federal, foi limitada à função de gerência administrativa do Poder Judiciário e de controle correccional de seus membros. Ressalte-se, ainda, que inicialmente não houve indicação se o CNJ seria ou não um órgão de cúpula, submetendo todas as instâncias ao seu controle. Mais adiante, porém, ficou estabelecido que o CNJ é órgão interno do poder Judiciário, submetido ao controle do STF, posição que se mostrou adequada, em especial quando a Suprema Corte teve que intervir para limitar a atuação do conselho em questões de caráter jurisdicional²⁹.

6. O Conselho Nacional de Justiça

Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, também nominado como controle externo

29 O CNJ, em procedimento censurável, chegou a suspender decisão judicial de órgão do próprio Poder Judiciário, atuando, equivocadamente, como uma espécie de revisor, o que obrigou a intervenção direta do STF que, por sua vez, limitou o campo de atuação do conselho à esfera administrativa.

da magistratura³⁰, foi instalado no Brasil em junho de 2005 e, desde então, encarrega-se de realizar a supervisão da atuação administrativa, financeira e correicional do Poder Judiciário³¹.

Com o CNJ, passou-se a estabelecer alguns padrões e diretrizes nacionais para o funcionamento dos tribunais, especialmente no tocante à administração de recursos humanos e financeiros, à informatização e à gestão de informações, unificando, no que é possível, esses tribunais. Além disso, contra o citado corporativismo dos membros do Judiciário, a EC nº 45/2004, reforçada pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI - 4638), deu ao CNJ o poder de correição e de controle disciplinar, permitindo-lhe investigar, corrigir e punir irregularidades e desvios de conduta praticados por membros do Judiciário, contribuindo, assim, para maior transparência desse poder.

Portanto, hoje considerado órgão integrante do Poder Judiciário, por força do art. 92, I-A, da CF/88, o Conselho Nacional de Justiça é formado, com lastro no art. 103-B da CF/88, por 15 membros: nove magistrados (um Ministro do STF, o seu Presidente, que também atuará como Presidente do Conselho; um Ministro do STJ, que será o Corregedor do órgão; um ministro do Tribunal Superior do Trabalho; um Desembargador de Tribunal de Justiça; um Juiz de Tribunal Regional Federal; um Juiz de Tribunal Regional do Trabalho; um Juiz estadual; um Juiz federal e um Juiz do trabalho); dois membros do Ministério Público, um oriundo do Ministério Público da União e outro do Ministério Público estadual; dois advogados; dois cidadãos, de

30 Conforme UCHÔA, Marcelo Ribeiro. *Conselho Nacional de Justiça: um modelo tão eficaz quanto original? (Análise à luz da EC 45/04)*, "De pronto se conclui que o Conselho Nacional de Justiça não é órgão externo ao Judiciário. Ele é híbrido. Possui membros de fora da estrutura judiciária, mas a grande maioria (nove) é interna. Além disso, dos seis considerados de fora, quatro não são estranhos à justiça: os dois do Ministério Público e os dois da Advocacia, conquanto a Constituição Federal considere o Ministério Público instituição essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127) e o advogado indispensável à administração da justiça (art. 133, CF/88)". pg. 24.

31 O Ministro César Peluso, relator da ADI 3.367, afirmou que "sem profanar os limites constitucionais da Independência do judiciário, agiu dentro de sua competência reformadora o poder constituinte derivado, ao outorgar ao Conselho Nacional de Justiça o proeminente papel de fiscal das atividades administrativa e financeira daquele Poder. A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional."

notável saber jurídico e reputação ilibada, todos com mandato de 2 anos, admitida apenas uma recondução.

Salvo o Presidente do Supremo Tribunal Federal, que é também o Presidente do Conselho Nacional de Justiça³², todos os demais integrantes permanecem sob a dependência da nomeação do Presidente da República e da aprovação da maioria absoluta do Senado Federal, nos termos do art. 103-B, § 2º da CF/88.

Questionada acerca da constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, sob o argumento de que violava o princípio da separação dos poderes e impunha lesão ao princípio federativo³³, a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal que, ao final, a despeito das críticas, julgando a ADI - 3367, reconheceu o CNJ como órgão interno do Judiciário e, portanto, ausente ofensa à cláusula pétrea da separação dos poderes, declarando a constitucionalidade da EC nº 45/2004 que o instituiu como órgão administrativo do Poder Judiciário, ressaltando, ainda, e este é um ponto destacado e relevante para o modelo brasileiro, que o Conselho é órgão hierarquicamente abaixo do STF³⁴.

Portanto, embora seja destacada a função de controle e fiscalização da atividade administrativa e funcional dos membros do Poder Judiciário pelo CNJ, ressalta-se que ela deve se limitar ao controle administrativo e ao cumprimento dos deveres funcionais de seus integrantes, evitando-se toda e qualquer forma de ingerência na atuação jurisdicional, de forma a garantir a plena atuação do magistrado em sua atividade fim, a de julgar, longe de qualquer forma

32 Com a alteração firmada pela EC nº 61/2009, o Presidente da Suprema Corte passou a ser também membro nato e Presidente do Conselho Nacional de Justiça, sendo, por isso mesmo, dispensado de ser sabatinado pelo Senado Federal.

33 UCHÔA, Marcelo Ribeiro in *Conselho Nacional de Justiça: um modelo tão eficaz quanto original? (Análise à luz da EC 45/04)*, p. 25, referindo-se aos movimentos corporativos do próprio Judiciário, afirma que: "há também em tais segmentos aqueles que defendem que a criação do Conselho Nacional de Justiça carrega inconstitucionalidade por impor aos judiciários estaduais subordinação hierárquica administrativa, disciplinar e financeira a órgão da União Federal, o que, a princípio, violaria pacto federativo. A tese embora criativa, não procede porque o legislador derivado, a bem da representação que exerce da soberania popular, pode, havendo interesse social (e inegavelmente houve no caso presente), incluir no âmbito do Poder Judiciário um órgão para controlar a administração de todo sistema. Além disso, de nada podem reclamar os tribunais estaduais porquanto também foram contemplados na composição do Conselho..."

34 O Supremo Tribunal Federal aproveitou a ocasião para reafirmar sua força como órgão máximo do Judiciário ao qual também o Conselho Nacional de Justiça está sujeito.

de pressão ou interferência, sob pena de se afrontar cláusula pétrea representada pela independência dos membros do Poder Judiciário.

7. Questionamentos Acerca do CNJ

Funcionando desde 2005, contando mais de 10 anos de atuação de um órgão de controle do Poder Judiciário brasileiro e, com isso, diversos questionamentos foram levantados, sendo certo que, confirmada a constitucionalidade do órgão e mantido intocado o seu poder disciplinar, o CNJ ganhou força como mecanismo de controle e coordenação desse Poder.

Para muitos, o CNJ, embora questionado no início, é visto hoje como referência para a Justiça³⁵, identificando-se que, nesse período de mais de 10 anos, avanços foram conquistados, em especial no tocante a aspectos relacionados à gestão e à padronização de metas a serem cumpridas pelos diversos tribunais do país, podendo-se dizer que o Judiciário passou a ser, de fato, um poder nacional, onde cada um dos órgãos, independentemente de sua competência, compõe uma engrenagem maior.

No mais, algumas mudanças foram muito bem recebidas. Aspectos como o processo eletrônico e a virtualização judicial, aponta o próprio CNJ, vêm contribuindo para tornar o judiciário mais ágil. Além disso, a proibição do nepotismo, bem como a publicação de relatórios anuais sobre a produção, gastos, recursos humanos, litigiosidade e produtividade de cada um dos 91 tribunais do país, garantem, por sua vez, maior transparência ao Poder Judiciário.

Importante também observar que com a criação do CNJ, à exceção do STF, todos os demais tribunais do país sujeitaram-se ao seu controle administrativo e correicional, destacando que, anteriormente, somente o judiciário de primeiro grau era efetivamente fiscalizado. Tribunais estaduais, federais e os tribunais superiores não se submetiam ao controle das respectivas corregedorias. Hoje, no entanto, há, de fato,

35 O próprio Presidente da Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), João Ricardo dos Santos Costa, manifestou-se, em artigos e entrevistas, no sentido de que o CNJ melhorou o Judiciário Brasileiro.

um maior controle dos demais órgãos do Judiciário, avaliando-se a produção, modo de gestão, programas e atividades correicionais dos diversos tribunais do país.

Segundo Rubens Curado, ex-conselheiro do CNJ, desde a gestão da Ministra Ellen Gracie, o processo eletrônico tornou-se uma bandeira do órgão para acabar com a cultura cartorária existente, assentando que “há muita tramitação burocrática, como se esse excesso de procedimento fosse mais importante do que o resultado final do processo.”

Apesar do discurso de membros do CNJ ser, em alguns casos, mais virtuoso que a prática, ainda assim, avança-se em transparência e credibilidade com a existência deste órgão, porém, a despeito disso, há cuidados a serem tomados e muitos problemas a serem resolvidos.

O primeiro deles diz respeito a não interferência do Conselho Nacional de Justiça no tocante à função típica do Judiciário, a de julgar, ou seja, a de não interferir, sob qualquer fundamento, em sua função jurisdicional. É que, extrapolando os limites de sua atuação, o CNJ, equivocadamente, já suspendeu decisão judicial do próprio Poder Judiciário quando em sua função típica, atuando de forma inaceitável como uma espécie de órgão judicial revisor.

Neste sentido, casos emblemáticos foram os julgamentos dos Mandados de Segurança 28.598 e 28.611 pelo Supremo Tribunal Federal, em 2010, tendo como relator o Ministro Celso de Mello, que suspendeu decisão do então Corregedor do CNJ, Gilson Dipp³⁶, que, por sua vez, teria, no âmbito do CNJ, tornado sem efeito acórdãos do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA). A decisão da Suprema Corte nos dois MS's, tomada à unanimidade, reafirmou que o CNJ não possui atribuição jurisdicional, não podendo interferir na função típica do Judiciário, possuindo apenas função administrativa, de controle interno e organizacional.

Outra crítica diz que, além de usurpar função jurisdicional, houve

36 A Defesa de Maria do Socorro no MS 28.611, em tese acolhida pelo STF, ao questionar ato do Corregedor Nacional de Justiça, afirmou que: “Em nenhuma de suas atribuições e competências constitucionais, encontramos que este órgão (CNJ) poderá investir-se de função jurisdicional para tornar ineficaz uma decisão judicial de um Tribunal de Justiça, pois, se acertada ou não tal decisão, somente poderá ser reformada por um tribunal superior, obedecendo, ainda, o duplo grau de jurisdição.”

também, por parte do CNJ, a usurpação de função legislativa. É que, a partir de 2005, este órgão passou a editar diversas resoluções sobre os mais diversos temas³⁷, sob o fundamento de organizar ou reorganizar o Poder Judiciário. Embora algumas resoluções tenham se mostrado de grande relevância, como a que tratou do nepotismo no Judiciário³⁸, dando maior respeitabilidade a esse Poder, aponta-se que as Resoluções 115/2010 e 123/2010, referentes aos precatórios e a Resolução 80/2009, referente aos Cartórios de Registros Públicos, não se limitaram a regulamentar metas a serem cumpridas pelo Judiciário, mas, efetivamente, segundo a crítica, legislaram sobre tais assuntos³⁹.

Ainda outro ponto que se questiona diz respeito aos diversos programas e ações desenvolvidos e executados pelo CNJ, muitos de reconhecida relevância, porém, como declara Joaquim Falcão⁴⁰, Diretor da FGV Direito Rio e ex-Conselheiro do CNJ, a execução de projetos não deveria ser uma função desse órgão, declarando que o CNJ “não é um órgão de caráter executivo ou gerencial. Sua competência é para criar regras e fiscalizar se os tribunais as estão cumprindo.”

Vê-se, então, que apesar de ter competência definida constitucionalmente, o CNJ tem estendido sua ação por diversas áreas, desenvolvendo programas relacionados a Assuntos Fundiários, Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas; Audiência de Custódia; Cadastro Nacional de Adoção; Cidadania nos Presídios; Combate à Corrupção; Começar de Novo; Conciliação e Mediação; Cooperação Judiciária; Doar é Legal; Fórum de Saúde; Gestão Documental e Socioambiental; Governança Diferenciada das Execuções Fiscais; Inspeções e Audiência Públicas; Justiça Aberta; Justiça em Números; Justiça Plena; Numeração Única; Pai Presente; Portalzinho CNJ; Precatórios; Priorização do 1º Grau de Jurisdição; Projeto de Diagnóstico de Fortalecimento da Justiça Estadual; Redescobrimdo os Juizados Especiais; Segurança

37 Até o presente momento foram editadas 216 Resoluções, a primeira delas ainda em 2005 e a última em 02/02/2016, dispondo sobre a eficácia e alcance das Resoluções e determinações expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça e trata da competência da Corregedoria Nacional de Justiça no tocante à Justiça Eleitoral.

38 Resolução nº 07, de 18 de março de 2005.

39 Nenhum dos conselheiros foi escolhido pelo povo para legislar e, portanto, não podem agir dessa forma.

40 Disponível em <http://www.valor.com.br/legislacao/3828216/ponto-de-resistencia-da-reforma-cnj-hoje-referencia-para-justica#ixzz3MFnkP1Rx>

Pública; Sistemas; Tabelas Processuais Unificadas; Viagem ao Exterior. Nesse sentido, de acordo com Neiva⁴¹:

Sem adentrar à necessidade ou mérito dos programas, a preocupação, por fim, é no sentido de que o Conselho Nacional de Justiça está se ocupando de tarefas que não lhe compete constitucionalmente e, por conta disso, criando uma estrutura que necessariamente vai se tornar maior que o criador. Neste caminhar, penso eu, não vai demorar e o Conselho Nacional de Justiça terá estrutura de um Ministério da República e necessitará, sem dúvidas, de um controle externo ou de uma corregedoria, ou seja, vamos precisar de outro tipo de conselho para controlar o conselho recomendado pelo Banco Mundial.

Teremos, então, que ter um órgão de controle do órgão controlador? Afinal, quem iria controlar esse outro órgão controlador?

Pois bem, não se nega a possibilidade de diversificar programas e ações, desde que não sejam olvidadas as verdadeiras funções do CNJ, imputando-lhe como atribuição básica o cumprimento de seu papel constitucional, ou seja, zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do art. 37 da CF/88, no âmbito desse Poder, atentando-se para os princípios básicos da administração pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, deverá ainda conhecer das reclamações contra membros do Poder Judiciário e, em especial, refletir democraticamente sobre os problemas que ainda o assolam, propondo soluções para o seu enfrentamento, buscando, com isso, o fortalecimento de um Judiciário autônomo, probo, democrático, transparente e eficiente.

Destaque-se que as justificativas para criação de um conselho externo da magistratura eram, de início, além da apontada falta de transparência do Judiciário e a falta de acesso à Justiça, a necessidade de se combater a morosidade de suas decisões, esta última, certamente, a falha que veio a ser a maior fonte de críticas e fundamento para a criação do novo órgão de controle.

Dizia-se que com a criação de um conselho externo, a “Caixa preta”

41 Disponível em <http://www.gerivaldoneiva.com/2011/08/origem-e-descaminhos-do-conselho.html>.

seria aberta e teríamos, então, um novo Poder Judiciário, muito mais eficiente.

Não é bem o que se viu.

Tivemos avanços, sem dúvidas, contudo, foi preciso que os poderes do Conselho Nacional de Justiça fossem limitados pela Suprema Corte para que a independência e a garantia do exercício da jurisdição fossem assegurados aos magistrados de carreira. Coube, realmente, ao Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do sistema judicial, assentar que não seria admissível, em qualquer caso, a interferência do órgão em decisões de caráter jurisdicional, função típica dos juízes do Poder Judiciário, cabendo-lhe, tão somente, a intervenção em questões administrativas, disciplinares e de planejamento.

Além disso, sofre-se ainda com o agigantamento do Judiciário, com 91 tribunais, 15 mil varas, 20 mil juízes concursados e cerca de 100 milhões de processos em trâmite. Não bastasse isso, as esferas da Justiça, hoje divididas por área e competência (Estadual, Federal, Trabalhista, Eleitoral e Militar), tornam ainda mais complexos o andamento e o controle processual, bem como o funcionamento regular do próprio Poder Judiciário, exigindo, portanto, uma nova realidade.

Renato Nalini⁴², Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, afirma que poderíamos ter uma só Justiça com algumas especializações, pois isto dividiria melhor o investimento. Sugere, ainda, que se tenha apenas duas instâncias e não quatro, como o que se tem hoje⁴³, de forma a garantir o princípio constitucional do duplo grau de jurisdição e o da garantia da duração razoável do processo. Mudanças como essas, podem e devem ser objeto de discussão e análise pelos membros do CNJ.

No mais, aponta-se que, ainda hoje, há problemas de acesso à Justiça, pois, de acordo com dados do próprio CNJ, apesar do gigantesco número de processos existentes e em tramitação nos diversos tribunais do país, 51% deles vinculam-se ao setor público,

42 In Reforma do Judiciário não evitou excesso de processos e morosidade. Disponível em <http://www.valor.com.br/legislacao/3824206/reforma-do-judiciario-nao-evitou-excesso-de-processos-e-morosidade#ixzz3M3nhUmBT>

43 Primeiro grau, Tribunais, Tribunais Superiores, Supremo Tribunal Federal.

nas três esferas de poder, outros 38% tem como parte o sistema financeiro, 6% ligam-se às empresas de telefonia e apenas 5% desse total é que se reserva aos cidadãos⁴⁴.

É preciso racionalizar o acesso à Justiça, sobretudo pelos órgãos da Administração Pública, a fim de que o Judiciário não entre em colapso e, em especial, tenha condições de dar ao cidadão a garantia de acesso pleno, com a estrutura e os instrumentos necessários a uma decisão justa, equitativa e célere.

No tocante à morosidade, a despeito do Processo Judicial Eletrônico e da preocupação com a gestão de cartórios, medidas importantes, é claro, não se vê avanço significativo. Aponta-se que, em 2014, a principal causa de reclamação junto a Ouvidoria do CNJ foi a de morosidade nas decisões judiciais. Todavia, em relação ao problema da morosidade, das causas da lentidão na obtenção de decisões judiciais, não há um consenso. Sadeck⁴⁵ assinala como causas para a lentidão, dentre outras: a legislação, o número de recursos, o formalismo, o tratamento dado às demandas individuais repetitivas, o número de juízes, a infraestrutura, o gerenciamento, o orçamento, a mentalidade de magistrados e dos demais operadores do direito.

Evidentemente que, com processos que duram em média mais de 10 anos, o que é um absurdo, partindo da premissa de que justiça tardia será sempre justiça falha⁴⁶, o verdadeiro fundamento da morosidade encontra-se na estrutura do próprio Poder Judiciário e na legislação processual que o ampara. Vale lembrar que a prosperar a situação atual, continuaremos a ter quatro graus de jurisdição (primeiro grau, tribunal local, tribunais superiores e Supremo Tribunal Federal), podendo um processo ter que passar por todas elas para que se obtenha a decisão final, passível de ser executada. Isto equivale a eternizar o processo e, em contrapartida, desmoralizar o próprio judiciário que, com todo o esforço possível, não terá condições de impor uma decisão final em prazo minimamente razoável. Significa,

44 Justiça em Números, Relatório do CNJ, referente ao ano de 2012.

45 SADECK, Maria Tereza Aina. *In Acesso à Justiça: Um Direito e Seus Obstáculos*. Revista USP. São Paulo. Nº 101. Pg.55-66. Março/Abril/Maio 2014.

46 Rui Barbosa, em 1920, em sua Oração aos Moços, assentou que: "... Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta..."

portanto, postergar uma decisão necessária, contribuindo para o desgaste do Judiciário como instituição.

A própria Maria Tereza Aina Sadeck, comentando sobre as críticas à morosidade do Judiciário, afirma:

Os defensores de alterações na legislação relativa ao número de recursos apontam que, na situação atual, um processo comum pode ser apreciado em quatro graus de jurisdição até que se obtenha a decisão final, passível de ser executada. Dessa forma, sustentam, os processos podem ser eternizados. O diagnóstico e a proposta de redução nas possibilidades de recurso se apoiam em dados comparativos internacionais, evidenciando que o Brasil é o único país do mundo democrático em que um processo pode percorrer tão longo trajeto. Entre as 56 Supremas Cortes representadas na Comissão de Veneza, apenas no Brasil um processo individual tem tão ampla possibilidade... Além das questões relativas aos graus de recurso, é salientado que o modelo em vigor acaba por diminuir o papel e a responsabilidade dos juízes que atuam no primeiro grau e mesmo dos desembargadores, convertendo esses graus de jurisdição em mero rito de passagem.

De fato, com quatro instâncias de poder e infindáveis recursos, que muito mais servem para protelar uma decisão final e, muitas vezes, levá-la à prescrição⁴⁷, não há como se falar em fim da morosidade do judiciário.

Registre-se, ainda, que o que se exige no plano internacional e que também é encampado pela Constituição Federal como direito e garantia individual, é o reconhecimento ao duplo grau de jurisdição, ou seja, o direito de ter a decisão judicial desfavorável revista por um órgão jurisdicional de grau superior, supostamente mais experiente. Nada mais do que isso.

César Peluso, ex-ministro da Suprema Corte, preocupado com a garantia de acesso à Justiça, ou seja, com a democratização do Poder Judiciário, bem como com a simplificação do trâmite dos processos, entendendo que o Judiciário, ao final, trabalha muito, mas para poucos,

47 Vale lembrar que prescrição, principalmente em matéria penal, significa também impunidade que, por sua vez, leva ao descrédito da justiça e do próprio Poder Judiciário.

concluiu que a solução para o flagelo da morosidade da justiça passa por providências que reduzam as possibilidades de recursos. Vale salientar que, à época em que presidiu o CNJ, chegou a afirmar que se deveria atacar frontalmente a chamada “indústria de recursos”, em que manobras protelatórias podem retardar o andamento dos processos e impedir a execução de sentenças judiciais. Sua proposta estabelecia o final do processo após o esgotamento do duplo grau de jurisdição, de forma que, recursos às cortes superiores, embora possíveis, não impediriam a execução imediata das decisões emanadas dos juízes ou dos tribunais estaduais e regionais.

Importante registrar que o flagelo da morosidade finda por minar a credibilidade da justiça e, por conseguinte, a confiança no Poder Judiciário, corroendo a crença do cidadão na prevalência da lei e na instituição encarregada de aplicá-la, além de provocar impactos que extrapolam o âmbito individual, atingindo a sociedade como um todo.

Certamente, com uma legislação processual mais equilibrada, mesmo com menor número de recursos, garantindo-se, no entanto, o contraditório, a ampla defesa e o duplo grau de jurisdição a todos os litigantes perante o judiciário, problema como o da morosidade das decisões poderá ser equacionado de forma muito mais eficiente.

Quanto ao acesso à Justiça, não se pode admitir a possibilidade de alguns poucos demandarem excessivamente, sugando toda a força de trabalho do Poder Judiciário, enquanto a maioria não consegue sequer acessá-lo ou obter a solução de seus conflitos, seja por problemas de ordem econômica, social ou por algum outro motivo.

Infelizmente, apesar das mudanças já propostas pelo CNJ, ainda não se conseguiu blindar o sistema judicial brasileiro do seu uso predatório. Um exemplo, neste caso, pode ser dado através dos Juizados Especiais Cíveis⁴⁸, que, criados com a finalidade de atender demandas simplificadas, cotidianas, de baixo valor econômico e, em regra, de impacto restrito às partes litigantes, solucionadas preferencialmente pela conciliação e propostas exclusivamente por pessoas físicas, se vê hoje envolvido em demandas de massa, como

48 Instituído como uma espécie de Justiça informal, simples, rápida e barata, teve como escopo principal facilitar o acesso à Justiça.

nos casos de telefonia⁴⁹, promovendo em um excessivo número de processos respostas inadequadas para um problema de ordem coletiva, pois, conforme Richard L. Abel *apud* por FERRAZ⁵⁰, ao resolver as demandas de forma individual, desorganiza os conflitos e, portanto, evita a sua agregação, o que frustra a tentativa de responsabilização coletiva e, sobretudo, a reparação de todos os indivíduos lesados pelo setor telefônico.

O setor público é o responsável por cerca de 51% das demandas judiciais em tramitação no país e o INSS, da mesma forma, é o protagonista em cerca de 22,3 % dos processos, sendo um dos maiores litigantes do país. Pode-se, então, dizer que o Poder Judiciário, em seu modelo atual, atrai mais um certo tipo de litigante e, ao invés, se fecha ou desencoraja o acesso da grande massa de indivíduos incapazes de manejar adequadamente os instrumentos legais para a efetivação de seus direitos. Com isso, ganham as corporações, o governo, frustram-se os mais simples, o cidadão. Ao final, perde-se a Justiça e o Poder Judiciário.

Morosidade, impunidade ou mesmo a falta de acesso à Justiça são questões muito importantes e que já deveriam ter uma resposta diferenciada para um problema tão persistente, pois, se o CNJ veio para apontar novos horizontes ao Judiciário, aspectos essenciais como esses, que são os que realmente mais se destacam e interessam ao cidadão, alterando a credibilidade do Poder Judiciário, não podem ficar como estão.

Decerto, apesar dos avanços já alcançados, os verdadeiros problemas do Poder Judiciário, os mais graves, pode-se assim dizer, infelizmente, ainda não foram equacionados e, pior, não se sabe quando o serão, de forma que ainda há muito a ser feito, pelo próprio CNJ, sob pena de não contribuir para maior respeitabilidade do Poder Judiciário e, por via inversa, cair também em descrédito.

49 As empresas de telefonia estão presentes em cerca de 6% de todos os casos demandados na Justiça brasileira, sendo, portanto, um dos responsáveis pelo aumento do número de processos e da elevação da taxa de congestionamento.

50 FERRAZ, Lésle Shérída. *Acesso à Justiça e processamento de demandas de telefonia: o dilema dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil*. Revista CNJ. 1ª Edição . 2015. Pg. 54-61.

8. Conclusão

Justiça, palavra com acepções diversificadas, pode ser entendida como uma construção moral e política de um povo, baseada na igualdade de direitos e na solidariedade de seus membros, ou seja, um estado ideal de interação social em que exista um equilíbrio razoável e imparcial entre os interesses, riquezas e oportunidades ofertadas às pessoas envolvidas em determinado grupamento social.

É algo que todo ser humano almeja e que distingue uma sociedade da outra, importando em maior ou menor grau de civilidade de um povo, quando efetivamente presente, valendo-se as sociedades modernas do Poder Judiciário para a sua promoção. Evidentemente, que não apenas o Poder Judiciário tem a obrigação de promover justiça, uma vez que toda a sociedade e todos os órgãos que a compõem têm também essa responsabilidade. Todavia, todas as vezes que um cidadão se vê violado em seu direito, passa a buscar sua reparação por intermédio desse poder.

Ocorre, porém, que, com a evolução da sociedade e a ampliação dos direitos básicos do cidadão, notadamente a partir da segunda metade do século passado, elevou-se, significativamente, o número de demandas que aportaram no Judiciário, que, sem a estrutura necessária, viu-se afogado em processos, deixando de ofertar as respostas necessárias em tempo razoável.

Com isso, elevaram-se as críticas, relacionadas basicamente com a morosidade em suas decisões, falta de transparência, excessivo corporativismo e dificuldade de acesso à Justiça, e, com elas, o descrédito, o que, com o passar do tempo, levou à discussão sobre a necessidade de mudanças, exigindo-se, nessa nova ótica, um judiciário mais ágil e eficiente. Contudo, acerca das falhas apontadas, muito mais do que uma exigência da sociedade, um clamor popular, a criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário deu-se, aparentemente, por interferência do poder econômico que, seguindo orientação do Banco Mundial, em seu conhecido Relatório 319 S, de

1996, claramente de viés liberal, recomendou a instalação desses conselhos por toda a América Latina e Caribe, ante a necessidade de um “judiciário confiável”.

De fato, desde 1968, já se pensava na criação de um órgão de controle do Poder Judiciário, tanto que, em 1975, por intermédio da EC nº 07, criou-se o Conselho Nacional da Magistratura, basicamente com a função de colher reclamações contra seus membros, evitar atos de corrupção e de insubordinação administrativa. Esse conselho foi abolido pela Constituição Federal de 1988, ressurgindo a discussão sobre o tema em 1992, com a PEC 96, que propunha a reforma do Poder Judiciário, apresentando como proposta mais polêmica a criação de um órgão de controle externo da magistratura.

No Brasil, duas razões básicas foram apontadas para a criação de um órgão de controle externo: o primeiro relacionado ao fato de que o judiciário, com diversos tribunais, cada um deles com autonomia administrativa e financeira, com poucos padrões comuns, apresentava forte descontrole e ineficiência. O segundo, vinculado à ideia de combate ao corporativismo da magistratura e da necessidade de controle social sobre o único dos três poderes que não se submetia ao voto popular.

Tínhamos, portanto, conforme apontado, vários poderes judiciários dentro do Brasil, o que não se mostrava razoável. Assim, as forças externas, representadas pelo Banco Mundial e seu relatório que exigia um órgão de controle do Poder Judiciário, somadas com o descontrole administrativo desse poder, impôs, ao final, a criação do Conselho Nacional de Justiça, sendo relevante, a partir de então, discutir o seu formato e os mecanismos de seu funcionamento, bem como a natureza jurídica desse órgão, ou seja, da adoção de qual papel irá desempenhar, quer seja de caráter administrativo, político, de auditoria independente, misto ou, ainda, funcionando como a mais alta corte judicial do país.

Assim, após 13 anos de discussão legislativa, foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o Conselho Nacional de Justiça

- CNJ, também denominado controle externo da magistratura, sendo instalado no Brasil em 2005, encarregado de realizar a supervisão da atuação administrativa, financeira e correicional do Poder Judiciário, sendo-lhe vedada, no entanto, a interferência em atividades de caráter jurisdicional.

No Brasil, registre-se, optou-se pela formação de um órgão misto, contando o CNJ com 15 membros, sendo 9 deles oriundos da magistratura, dois do Ministério Público, dois da advocacia e dois cidadãos indicados pelo legislativo, impondo-se como fundamento de sua atuação evitar qualquer ingerência na atuação jurisdicional.

Passados mais de 10 anos de sua instalação, confirmada a sua constitucionalidade e mantido o seu poder disciplinar sobre todos os juízes e tribunais, salvo o STF, este sim, o órgão de cúpula do judiciário nacional, o CNJ ganhou força, visto, hoje, como importante avanço para a justiça, impondo gestão e padronização de metas a serem cumpridas pelos diversos tribunais, de forma que o Judiciário pode, finalmente, ser considerado um poder nacional. Além disso, a adoção do processo eletrônico, a virtualização judicial, a proibição de nepotismo, a obrigação da elaboração de relatórios anuais de produtividade, gastos, recursos humanos, litigiosidade e produtividade dos tribunais, reforçada pela permanente fiscalização e controle das ações dos juízes, faz com que o Judiciário avance em transparência e credibilidade. Antes, por exemplo, somente o primeiro grau de jurisdição era efetivamente fiscalizado, ficando os órgãos de cúpula sem o necessário controle.

Contudo, acerca dos avanços, e eles foram muitos, é preciso cautela quando se analisa o papel do CNJ, posto que sua interferência em atividade tipicamente jurisdicional, como já ocorreu em processos oriundos do Tribunal de Justiça do Maranhão - TJMA, pode comprometer sua legitimidade, afrontando o princípio da independência do Judiciário. Além da crítica à usurpação de função jurisdicional, também não deve ser tolerada eventual usurpação de função legislativa, como a que se viu com a edição das Resoluções

80/2009, 115/2010 e 123/2010, que legislaram, por exemplo, sobre cartórios de registros públicos, lembrando que o CNJ não tem legitimidade para tanto.

Um outro ponto que gera preocupação diz respeito ao fato do CNJ estar se ocupando de tarefas que não lhe competem constitucionalmente, promovendo uma diversidade de programas e atividades que podem desviá-lo de sua atribuição básica, criando, também, uma superestrutura de difícil controle e, pior ainda, comprometendo sua verdadeira vocação que é a de zelar pelas questões administrativas, disciplinares e de planejamento do Poder Judiciário. Enfim, após mais de 10 anos de existência do CNJ, supostamente aberta a tal “Caixa Preta”, o que se pergunta agora é se o que foi prometido com a instalação do CNJ se cumpriu?

A resposta ainda é duvidosa, pois, apesar das promessas de inovações e avanços com o CNJ, mesmo percebendo que o Judiciário evoluiu, os problemas fundamentais desse poder, aqueles de maior gravidade, ainda prosseguem sem solução.

Continuamos com um Judiciário moroso, agigantado e, curiosamente, apesar de nele tramitar cerca de 100 milhões de processos, com dificuldade de acesso. Ora, dividido por cinco áreas de competência (Estadual, Federal, Trabalhista, Eleitoral e Militar), com quatro instâncias de poder, o que é um fato único no mundo, tem-se um verdadeiro absurdo que faz com que a obtenção de uma decisão final se converta em uma batalha sem fim, afrontando, invariavelmente, a garantia da duração razoável do processo.

Sofremos também com problemas de acesso à Justiça, pois, conforme o próprio CNJ, dos processos em trâmite, 51% deles vinculam-se ao setor público, 38% ao sistema financeiro, 6% às empresas de telefonia e, infelizmente, apenas 5% é que se reserva aos cidadãos, levando-nos à conclusão de que poucos demandam excessivamente e, infelizmente, apesar das mudanças já propostas pelo CNJ, ainda não se conseguiu blindar o sistema judicial brasileiro do seu uso predatório. Com isso, frustram-se os mais simples, o

cidadão. Perde, de outro lado, a Justiça e o Poder Judiciário.

Ainda no tocante à morosidade, a principal causa de reclamação do Judiciário junto à Ouvidoria do CNJ, ressaltando que os processos duram em média mais de 10 anos, o problema até hoje não foi equacionado, pois, conforme salientado, o que se aponta é que ele se encontra na estrutura do próprio Poder Judiciário e na legislação processual que o ampara, de forma que, a prosperar a situação atual, mesmo com todo o esforço possível, ainda assim não haverá condição de impor uma decisão final em prazo minimamente razoável, o que significa contribuir para o desgaste do Judiciário como instituição.

Avanços foram alcançados e o Judiciário ficou mais transparente, porém, como visto, as soluções para os problemas básicos não foram alcançadas, sendo certo que ainda há muito o que ser feito.

9. Referências

AGUIAR, Adriana. ROSA, Arthur. IGNÁCIO, Laura. BAETA, Zínia. BASILE, Juliano. *Reforma do judiciário não evitou excesso de processos e morosidade*. Disponível em <http://www.valor.com.br/legislacao/3824206/reforma-do-judiciario-nao-evitou-excesso-de-processos-e-morosidade#ixzz3M3nhUmBT>

BAGATINI, Júlia & WICKERT, Lisiane Beatriz. *Ponderações Reflexivas Acerca do Conselho Nacional de Justiça*. Repro, nº 186. Ano XIX nº 33, jan-jun. 2010/nº 34, jul-dez. 2010. pg. 91-119.

BRANCO, Denilson. *Conselho Nacional de Justiça e Judiciário precisam afinar seus diagnósticos*. disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-out-19/jose-branco-cnj-judiciario-afinar-diagnosticos?>

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. *A crise do Poder Judiciário e as Reformas Instrumentais: Avanços e Retrocessos*. Revista Eletrônica sobre

Reforma do Estado. Número 5, mar/abr/maio 2006 - Salvador - Bahia.

CARVALHO, Ernani & LEITÃO, Natália. *O Poder dos Juízes; Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do conselho nacional de justiça*. Revista de Sociologia e Política, V. 21, nº 45: 13-27, 2013.

DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. *O Governo do Poder Judiciário: Efetividade e independência no Contexto da Atuação do Conselho Nacional de Justiça*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Fortaleza - CE, agosto de 2010.

ELGELMANN, Fabiano. *Judiciário e a Sociedade: Reforma do Judiciário - Entre a força do direito e a força dos juristas*. Jota Justiça. 20 de novembro de 2015. Disponível em <http://jota.info/judiciario-e-sociedade-reforma-do-judiciario-entre-a-forca-do-direito-e-a-forca-dos-juristas>.

ENGELMANN, Fabiano & PENNA, Luciana. *Política na forma da lei: o espaço dos constitucionalistas no Brasil Democrático*. Texto resultante de pesquisa apoiada pelo CNPQ, Projeto Interpretes da Constituição, porta-vozes de políticas: juristas e ordem política brasileira (1990-2010). Lua Nova, São Paulo, 92: 177-206, 2014.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. *O diagnóstico do Poder Judiciário*. Disponível em <<http://stj.empauta.com/noticia>>. Acesso em: 22 jun. 2006.

FERRAZ, Léslie Shérida. *Acesso à Justiça e processamento de demandas de telefonia: o dilema dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil*. Revista CNJ. 1ª Edição . 2015. Pg. 54-61.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Justiça na França*. Disponível em <http://www.lbrajus.org.br/revista/artigo.asp?IdArtigo=170>.

MOREIRA, Caio Rocha. *O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o controle externo do Judiciário*. disponível em <http://jus.com.br/artigos/22514>

MENDES, Gilmar Ferreira. *As Contribuições do CNJ para o Judiciário brasileiro*. Disponível em <<http://www.editorajc.com.br/2012/07/as-contribuicoes-do-cnj-para-o-judiciario-brasileiro/>>.

PESSANHA, Charles. *A experiência dos Conselhos da Magistratura Ibero-Americanos: Uma análise comparativa entre Portugal, Espanha, Argentina e Brasil*. Disponível em http://www.encontroabc2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403747409_ARQUIVO_IXABCPtextoenviado.pdf

SADEK, Maria Tereza Aina. *Controle Externo do Poder Judiciário*. Em SADEK, Maria Tereza (org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SADEK, Maria Tereza Aina. *Estudo sobre os sistemas de justiça*. Em MICELI, Sérgio (org.). *O que ler na ciência social brasileira*, v. 4, São Paulo, Sumaré/ANPOCS, 2002.

SADECK, Maria Tereza Aina. In *Acesso à Justiça: Um Direito e Seus Obstáculos*. Revista USP. São Paulo. nº 101. pp.55-66. Março/Abril/Mao 2014.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Poder Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

UCHÔA, Marcelo Ribeiro. *Conselho Nacional de Justiça: um modelo tão eficaz quanto original?* (Análise à luz da EC 45/04). Monografia apresentada ao Curso de Mestrado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck et all. *Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. *Poder Judiciário: Crises e Desacertos*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2005.