

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

ANA CAROLINA ALBERGANTI ZANQUETTA

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO
DE UMA JURISDIÇÃO CIDADÃ: a *accountability* do Poder Judiciário**

FRANCA

2020

ANA CAROLINA ALBERGANTI ZANQUETTA

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO
DE UMA JURISDIÇÃO CIDADÃ: a *accountability* do Poder Judiciário**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Direito.

Área de concentração: A Cidadania Participativa nas Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Duarte Neto

FRANCA

2020

Z33c

Zanquetta, Ana Carolina Alberganti

O Conselho Nacional de Justiça como instrumento de exercício de uma jurisdição cidadã : a accountability do Poder Judiciário / Ana Carolina Alberganti Zanquetta. -- , 2020

221 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Farmacêuticas, Araraquara,

Orientador: José Duarte Neto

1. Accountability. 2. Conselho Nacional de Justiça. 3. Controle Administrativo do Judiciário. 4. Independência do Judiciário. 5. Jurisdição cidadã. I. Título.

ANA CAROLINA ALBERGANTI ZANQUETTA

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO
DE UMA JURISDIÇÃO CIDADÃ: a *accountability* do Poder Judiciário**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito. Área de concentração: A Cidadania Participativa nas Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE: _____

Prof. Dr. José Duarte Neto

1º EXAMINADOR: _____

2º EXAMINADOR: _____

Franca, ____ de _____ de 2020.

*“Todos estes que aí estão
Atravancando o meu caminho,
Eles passarão.
Eu passarinho!”*
(Poeminha do Contra – Mário Quintana)

Este trabalho é dedicado a meus pais, Luis e Sonia, os quais sempre me incentivaram a seguir em frente, apesar de todas as adversidades. Para eles, a beleza do mundo estaria em meu interior, ao passo que eu a conquistaria por meio de algo que nunca ninguém poderia me subtrair: o estudo.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor José Duarte Neto, por todos os anos de dedicação e ensinamentos.

ZANQUETTA, Ana Carolina Alberganti. **O Conselho Nacional de Justiça como instrumento de exercício de uma jurisdição cidadã: a *accountability* do Poder Judiciário.** 2020. 221 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

RESUMO

O Poder Judiciário Brasileiro passou por um intenso processo de concretização de sua independência e autonomia após a Constituição de 1988. Com o crescimento de seu protagonismo diante do cenário político nacional, não tardaram a surgir movimentos pela Reforma do Judiciário, a fim de que se pudesse deixá-lo mais transparente e controlável. Assim, com a Emenda Constitucional n. 45 de 2004, inúmeras inovações foram instituídas dentro da estrutura judiciária e, dentre elas, criou-se o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como órgão de cúpula administrativa do Judiciário. O CNJ tornou-se responsável por controlar administrativamente todo o Judiciário, a fim de que a sociedade pudesse enxergar nele a confiança e legitimidade necessárias. E é neste contexto que surge a questão da *accountability*. A *accountability* judiciária, entendida como uma prestação de contas seguida de uma responsabilização, poderia ser realizada pelo CNJ? Estaria ele apto, dentro de suas competências constitucionais e regimentais, a controlar e fiscalizar os atos administrativos do Judiciário? E mais, como o Judiciário não é um poder composto por membros democraticamente eleitos pelo povo, poderiam os cidadãos auxiliar o CNJ na tarefa de *accountabilizar* o Judiciário? Sendo assim, o presente trabalho terá o condão de analisar a questão do surgimento do fenômeno da *accountability* dentro do Judiciário, explicitar as modalidades existentes, analisar as atribuições constitucionais e regimentais do CNJ, realizar um estudo comparado entre conselhos de justiça pelo mundo, e por fim, pretender-se-á demonstrar se o CNJ poderá ser o destinatário dessa *accountability* judiciária, bem como suas hipóteses de instrumentalização e se os cidadãos também podem auxiliá-lo nesta tarefa em busca por uma jurisdição mais cidadã.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*. Conselho Nacional de Justiça. Independência Judiciária. Jurisdição cidadã. Controle administrativo do Judiciário.

ZANQUETTA, Ana Carolina Alberganti. **The National Council of Justice as an instrument for the exercise of a citizen jurisdiction: the *accountability* of Judicial Branch.** 2020. 221 f. Master Thesis (Master of law) – Faculty of Human and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

ABSTRACT

The Brazilian Judicial Branch went through an intense process of materializing its independence and autonomy after the Constitution of 1988. With the growth of its protagonism in the national political scene, movements for the Judicial Reform soon appeared, so that it could be possible makes it more transparent and controllable. Thus, with Constitutional Amendment n. 45 of 2004, innumerable innovations were instituted with the judicial structure and, among them, the National Council of Justice was created, as the administrative dome organ of Judicial Branch. The National Council has become the responsible for administratively controlling of the entire Judiciary, so that society could see the judicial trust and legitimacy. And it is in this context that the question of accountability arises. Could judicial accountability, understood as accountability followed by responsibility for acts, be carried out by the National Council? Would he be able, within his constitutional and regimental powers, to control and inspect judicial acts? Furthermore, since the Judiciary is not an organism composed of members democratically elected by the population, could citizens assist the National Council in the task of making the Judiciary accountable? Therefore, the present work will be able to analyze the question of the emergence of the phenomenon of accountability within the Judiciary, explain the existing modalities, analyze the constitutional and regimental attributions of the Council, carry out a comparative study between councils of justice around the world, and by finally, it will be intended to demonstrate whether the National Council can be the recipient of this judiciary accountability, what its chances of being instrumentalized and whether citizens can also assist it in this taks for a more citizen jurisdiction.

KEYWORDS: Accountability. Administrative control of the Judiciary. Citizen Jurisdiction. Judicial Independence. National Council of Justice.

LISTA DE SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI	Ato Institucional
AIIA	Australasian Institute of Judicial Administration
AMB	Associação de Magistrados Brasileiros
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CMPOF	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Pub. e Fisc.
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CRP	Constituição da República Portuguesa
DJP	Departamento de Pesquisas Judiciárias
EC	Emenda Constitucional
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IDESP	Instituto de estudos ec., soc. e pol. de São Paulo
IPC-Jus	Índice de Produtividade Comparada da Justiça
IPESPE	Instituto de Pesquisas soc., pol. e econômicas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura
MS	Mandado de Segurança
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PCA	Procedimento de Controle Administrativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PJe	Processo Judicial Eletrônico
PLS	Plano de Logística Sustentável
PP	Pedido de Providências

PPA	Plano Plurianual
PRONAME	Programa Nacional de Gestão Doc. e Memória do Jud.
RD	Reclamação Disciplinar
RE	Recurso Extraordinário
REP	Representação por Excesso de Prazo
RGD	Reclamação para garantia das decisões
RICNJ	Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SNA	Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TSN	Tribunal de Segurança Nacional
UAC	Unidad de Atención Ciudadana

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. HISTÓRICO CONSTITUCIONAL ACERCA DA CONCRETIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO	16
1.1 O Poder Judiciário nas Constituições Brasileiras até 1988	16
1.1.1 O Poder Judiciário durante o período anterior à Constituição de 1824.....	16
1.1.2 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1824.....	20
1.1.3 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1891	24
1.1.4 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1934	29
1.1.5 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1937	31
1.1.6 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1946	35
1.1.7 O Poder Judiciário durante a Ditadura Militar instaurada em 1964.....	37
1.2 O Poder Judiciário com a promulgação da Constituição de 1988	43
1.3 Mudanças institucionais do Judiciário com a reforma ocorrida com a Emenda Constitucional n. 45/2004 e a afirmação de sua independência	54
2. A HISTÓRIA DOS CONSELHOS DE JUSTIÇA	63
2.1 Conselhos de Justiça: histórico de surgimento e análise de alguns dos conselhos existentes pelo mundo	63
2.2 Instalação do Conselho Nacional de Justiça no Brasil	75
2.3 Estrutura e organização do Conselho Nacional de Justiça: atribuições e composição.....	86
3. O FENÔMENO DA <i>ACCOUNTABILITY</i> NA ESFERA DO PODER JUDICIÁRIO. 96	96
3.1 <i>Accountability</i> : origem e significados	96
3.2 Tipos e modalidades de <i>accountability</i>	109
3.3 <i>Accountability</i> e sua representatividade no Estado Democrático de Direito Brasileiro: análise de sua ocorrência e expressividade nos três Poderes da União.....	122
4. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DE UMA JURISDIÇÃO CIDADÃ: A <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL DO PODER JUDICIÁRIO	136
4.1 Das competências do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que o permitiriam concretizar a <i>accountability</i> horizontal do Poder Judiciário	136

4.2 O papel dos cidadãos e da Corregedoria Nacional de Justiça para a concretização da <i>accountability</i> horizontal juntamente com o CNJ	147
4.3 Análise comparativa entre os Conselhos Brasileiro, Português e Espanhol: pontos em comum e divergências que poderiam auxiliar o CNJ a concretizar a <i>accountability</i> horizontal do Poder Judiciário	159
4.3.1 O direito de acesso e a estrutura normativa do Conselho Português.....	160
4.3.2 O direito de acesso e a estrutura normativa do Conselho Espanhol.....	167
4.3.3 O direito de acesso no Conselho Brasileiro.....	177
4.3.4 Comparativo entre o direito de acesso e o papel do Conselho nos três países: aspectos relevantes, similaridades, diferenças e aplicabilidade junto ao CNJ.....	193
CONCLUSÃO	203
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	209
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	219

INTRODUÇÃO

Para que o Poder Judiciário possa exercer suas funções típicas reunidas basicamente em sua função jurisdicional – qual seja, solucionar conflitos de interesse em cada caso concreto –, deve-se respeitar o princípio da separação dos poderes, bem como a delimitação da independência e autonomia deste poder com relação aos demais. Um Judiciário se torna efetivo e justo ao passo que consegue exercer suas funções sem a insegurança de possíveis intervenções de agentes externos, já que os jurisdicionados devem confiar na concretude da justiça.

A caracterização do que estaria abarcado pela independência judiciária possui alguns desdobramentos. Pode-se defini-la como a liberdade de o Judiciário se organizar institucionalmente, podendo criar seu próprio orçamento, instituir suas metas e objetivos, além de organizar concursos de provimentos para os cargos que compõem seus quadros funcionais. Ademais, a proteção constitucional a uma gama vasta de garantias, assim como deveres dos magistrados, é uma das diversas manifestações da independência judiciária, com a finalidade de que se atinja uma jurisdição imparcial e livre de influências de outros poderes.

A independência judiciária atual passou por uma evolução histórica marcada por avanços e retrocessos a fim de se alcançar o grau de autonomia existente com a Constituição de 1988. Após esse texto constitucional, com a Emenda n. 45/2004, o Judiciário passou a ter novos instrumentos que confirmavam sua influência e independência, tais como a possibilidade de, por meio de seu tribunal supremo, formular súmulas com efeitos vinculantes em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Além disso, pode também atribuir eficácia vinculante às decisões definitivas em ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, §2º, da CF).

Ao mesmo tempo em que a criação de tal emenda constitucional buscou conferir maior autonomia, independência e influência judiciárias, o legislador também se preocupou em criar um mecanismo que fizesse com que essa independência pudesse ser limitada internamente por meio de um órgão de cúpula administrativa dentro da estrutura do próprio Poder Judiciário. Logo, a EC n. 45/2004 criou também o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nascido como um órgão administrativo dentro dos quadros do Judiciário com a função de fiscalizar e administrar os atos não judiciais deste Poder.

Assim, dentre as competências atribuídas ao CNJ, objetiva-se que ele controle e fiscalize o funcionamento do Judiciário e seja o motor que direciona a máquina judicial em

busca de uma constante evolução. É o CNJ quem estabelece metas e prazos para instituição de políticas judiciárias criadas por ele mesmo, bem como é ele o responsável pelo planejamento estratégico judiciário.

Diante dessas atribuições conferidas ao CNJ, surge a importância de se entender como o conceito de *accountability* – vindo da Ciência Política e dos estudos sobre a Administração Pública – poderá ser aplicado na administração do Poder Judiciário. É preciso identificar se os desdobramentos decorrentes de tal conceito conseguirão auxiliar o CNJ como instrumento de controle administrativo interno do Judiciário.

O termo *accountability* ainda não possui uma tradução para o português que seja completamente fiel ao teor valorativo que possui em sua origem inglesa. Alguns autores interpretam como “prestação de contas”, outros como “responsabilização”, no entanto essas traduções acabam não conseguindo mensurar exatamente seu significado, visto que quando *accountability* aparece em textos de língua inglesa, geralmente quer se transmitir a ideia de um tipo de prestação de contas com sua conseqüente responsabilização.

Assim, mesmo diante da inconstância do termo, o CNJ surge como uma figura de destaque para sua concretização. Se o Conselho Nacional de Justiça possui o status de órgão de cúpula administrativa do Judiciário, responsável por sua gerência e coordenação, então ele seria o destinatário de uma possível *accountability* dos atos administrativos do Poder Judiciário? As atribuições constitucionais e regimentais conferidas ao CNJ são capazes de fazer com que ele possa ser o tomador das contas prestadas pelo Judiciário, além de ser capaz de aplicar-lhe sanções como meio de responsabilização pelos seus atos?

Diante disso, destaca-se que muito se fala sobre a transparência e a responsabilização nos poderes Executivo e Legislativo. Entretanto quando o assunto é o Judiciário, tais questões ficam ainda não são claramente discutidas. Ao passo que Executivo e Legislativo controlam-se mutuamente por meio de efetivos instrumentos de freios e contrapesos, além, até mesmo, de um controle judicial desses poderes, o que transparece é que o Judiciário, guardião dos demais poderes, não é guardado efetivamente.

Apesar de haver um controle interno por meio das corregedorias, além de haver igualmente uma atuação dos Tribunais de Contas com relação às finanças judiciárias, as ações administrativas do Judiciário ainda se mostram obscuras com relação a efetivos mecanismos de fiscalização e controle. Em linhas breves, o Judiciário sofre interferências externas quando o Executivo exerce o controle de seu orçamento, bem como quando o Presidente da República indica os membros do Supremo Tribunal Federal, os quais passarão por uma sabatina pelo Senado Federal. Já o Legislativo interfere no Judiciário quando elabora as leis que serão interpretadas e utilizadas por seus órgãos.

Nesse contexto em que o Judiciário aparenta não ser efetivamente vigiado, a *accountability* surge como uma possível solução para que se concretize a fiscalização da atuação judiciária. E é na concretização dessa fiscalização, por meio de sua ótica administrativa interna, que o CNJ poderá ser o protagonista.

O CNJ não possui competência jurisdicional e, portanto, não será um órgão recursal. A atribuição recursal fica a cargo dos tribunais e, em última instância, do Supremo Tribunal Federal. No entanto, ele possui certas competências que fazem com que possa controlar e fiscalizar, administrativamente, a atuação do Judiciário. Dentre elas podem ser destacadas as seguintes: competência normativa, disciplinar, correcional, administrativa, financeira e também informativa.

O fato de ser um órgão interno da estrutura judiciária faz com que o CNJ possa exercer um tipo de controle interno misto, pois contém também elementos externos. Isto decorre do fato de que sua composição é heterogênea: abarca tanto membros do próprio Judiciário, quanto membros externos como advogados, membros do Ministério Público, bem como cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Por todos esses motivos – sucintamente destacados – é que a presente dissertação funda sua relevância. O primeiro capítulo será destinado à compreensão de toda a trajetória do Poder Judiciário no Brasil para que se possa entender como se deu o alcance da atual autonomia e independência.

A autonomia e independência adquiridas pelo Judiciário ao longo da história fez com que ele passasse a exercer um protagonismo no cenário político brasileiro, ao passo que começou a exercer algumas competências que não lhe eram típicas, como no caso da judicialização da política, ou quando passou a inovar nas decisões por meio do ativismo judicial. Por conta desse protagonismo, vislumbrou-se a necessidade de criação de um órgão interno ao Judiciário que pudesse exercer o seu planejamento e controle administrativo, o que fez surgir o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Emenda Constitucional n. 45 de 2004.

O segundo capítulo será destinado à análise dos diversos tipos de conselhos de justiça pelo mundo, além de um estudo comparativo entre aqueles que mais influenciaram a criação do conselho brasileiro. Tal capítulo ainda será utilizado para contextualizar, historicamente, a instalação do CNJ no Brasil, além de discorrer sobre suas características, composição, atribuições e afins. Toda a história trazida tanto no primeiro quanto no segundo capítulos apresenta-se como peça chave para que se consiga compreender o porquê de ter havido a necessidade de se criar um órgão interno ao Judiciário responsável por exercer o seu controle administrativo.

O terceiro capítulo será reservado para a demonstração do fenômeno da *accountability*: qual a sua origem, em que consiste, suas características principais bem como todo o debate doutrinário acerca de seu alcance e significação. Além disso, a análise também recairá sobre suas modalidades e tipos, a fim de que se possa entender se, dentre todas as vertentes possíveis, quais poderão ser efetivamente utilizadas pelo CNJ no controle do Judiciário.

Outro ponto a ser tratado no terceiro capítulo é sobre a demonstração de como acontece a *accountability*, principalmente nos poderes Executivo e Legislativo. Pelo fato de esses poderes serem eleitos democraticamente, torna-se mais simples o entendimento de como instrumentos de controle interno e externo podem atuar em suas fiscalizações. Ademais, também demonstrar-se-á quais os controles já existentes no Judiciário, sem se considerar aqueles trazidos pela *accountability*.

O quarto e último capítulo será destinado a entender como as atribuições constitucionais e regimentais conferidas ao CNJ podem auxiliá-lo e, até mesmo, legitimá-lo a agir como protagonista na *accountability* judiciária. Será também destinado um tópico para tratar sobre a atuação dos cidadãos junto à Corregedoria Nacional de Justiça para que se possa atingir uma jurisdição cidadã, ou seja, como os cidadãos podem acionar o CNJ, por meio de sua Corregedoria, para que eles possam se sentir fazendo parte desse controle e fiscalização.

A busca por uma jurisdição cidadã insere-se no entendimento de como os cidadãos, que pouco podem fazer para interferir no funcionamento e na estrutura do Judiciário – considerando-se o contexto democrático em que eles conseguem eleger os membros dos demais poderes – podem, por meio do CNJ, influenciar na administração e controle do Judiciário. O que se pretende, neste cenário, é entender se as reivindicações administrativas vindas dos jurisdicionados poderiam ser levadas por eles até o CNJ para que este, como órgão de cúpula administrativa do Judiciário, pudesse ser o destinatário da *accountability* de tal demanda.

Ao expor suas reivindicações, queixas ou sugestões, o jurisdicionado não estaria buscando, na figura do CNJ, a resolução de uma lide, como quando há o ajuizamento de uma ação. Neste caso, o CNJ seria utilizado como instrumento para que o Judiciário pudesse ouvir as vontades de seus jurisdicionados e assim, conseguisse melhorar sua gestão.

Isso decorre do fato de que, como o Judiciário é o destino daqueles que possuem um problema a ser resolvido, a quem se deveria recorrer quando o problema em questão é com o próprio Judiciário? Por isso é trazido o questionamento sobre a possibilidade de o cidadão

agir junto ao CNJ para “*accountabilizar*”¹ o Judiciário por meio de denúncias de irregularidades, sugestões de mudanças, elogios a políticas judiciárias instaladas, participando, assim, ativamente de sua gestão.

E por fim, reservou-se um tópico para se realizar um estudo comparado de Direito Internacional. A partir da análise de conselhos de justiça pelo mundo busca-se retirar, das experiências deles, exemplos a serem implementadas no Brasil, assim como ensina-los com o que o CNJ mostrar-se mais eficaz. Para isso o estudo comparado recairá sobre os conselhos de justiça português e espanhol: Conselho Superior de Magistratura e Consejo General del Poder Judicial, respectivamente.

Após o percurso de todo o caminho descrito anteriormente, pretende-se compreender e concluir se o CNJ conseguirá ser o destinatário da *accountability* judiciária. Buscar-se-á demonstrar qual, dentre todas as modalidades, será a *accountability* mais adequada para essa atuação do conselho, além de como o atuação dos cidadãos poderá auxiliar o CNJ a fazer um Judiciário mais cidadão.

¹ A palavra *accountability*, com natureza gramatical de substantivo, não possui um equivalente na língua portuguesa. Assim, como sua carga valorativa depende da interpretação no contexto em que está inserida, optou-se por transformar tal palavra em um verbo nesta passagem. Isso decorre do fato de que “*accountabilizar*” traz o sentido de exercer a *accountability* e, como esta não tem tradução, o verbo também ficará sem a sua correspondente transposição para o português, podendo ser entendido como um neologismo.

1. HISTÓRICO CONSTITUCIONAL ACERCA DA CONCRETIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

1.1 O Poder Judiciário nas Constituições² Brasileiras até 1988

O Poder Judiciário Brasileiro é um dos poderes da União, com previsão constitucional, juntamente com o Executivo e o Legislativo. Esses poderes são independentes e harmônicos entre si (conforme art. 2º, da CF/88), entretanto a independência do Poder Judiciário, que é o poder sobre o qual debruçará o foco do presente estudo, nem sempre teve as diretrizes que possui hoje, com a atual estrutura de independência e autonomia prevista pela Constituição Federal de 1988.

A seguir, ter-se-á uma análise do crescimento e evolução do Poder Judiciário no Brasil, desde a época colonial até a atual estrutura proposta pela Constituição Federal de 1988. Tal análise poderá ser capaz de conferir o entendimento sobre como o Judiciário adquiriu sua atual estrutura, demonstrando a evolução e a conquista de autonomia e independência de uma maneira gradual e progressiva.

1.1.1 O Poder Judiciário durante o período anterior à Constituição de 1824

Durante a fase colonial, que compreende o período desde a chegada dos portugueses em 1500 até a independência do país em 1822, a estrutura judiciária ainda estava indefinida. Durante o período em que o Brasil foi colônia de Portugal, não havia em terras brasileiras uma legislação própria. Assim, o Brasil vivia sob o comando das Ordenações do Reino Português: primeiro as ordenações Afonsinas, depois as Manuelinas e por fim as Filipinas.

Em meio às ordenações Manuelinas, por volta de 1530, chega ao Brasil a primeira expedição colonizadora, sob a chefia de Martim Afonso de Souza, “com a finalidade de colonizá-lo, tendo, entre outros poderes, o de distribuir a justiça, sem jurisdição, todavia, em relação aos fidalgos” (SAMPAIO, 2007, p. 25). Nos vilarejos que fundou, Martim Afonso tratou de nomear juízes ordinários ou da terra que possuíam funções judiciais e “no âmbito da comarca ou da província, havia o governador, denominado alcaide-mor, com jurisdição para o cível e para o crime. Era de Martim Afonso a instância de revisão das decisões que tomasse” (SAMPAIO, 2007, p. 25-26).

² Nas palavras de Canotilho, Constituição “é uma ordenação sistemática e racional da comunidade política, plasmada num documento escrito, mediante o qual se garantem os direitos fundamentais e se organiza, de acordo com o princípio da divisão de poderes, o poder político” (1993, p. 12).

A evolução da configuração do Estado brasileiro demonstra que “o Brasil nasceu separado em capitanias, depois vieram o governo geral, o Vice-Reinado, o Reino Unido, o Império e, por fim, a República” (TOFFOLI, 2016, p. 164). Com a divisão do território brasileiro em capitanias hereditárias a jurisdição foi distribuída entre os donatários³.

Esses donatários não exerciam as funções jurisdicionais, mas tinham a prerrogativa de “nomear um ouvidor (magistrado superior) e outros funcionários (escrivães, tabeliães, meirinhos)” (CHAVES, 2017, p. 286). Como salienta Maria Teresa Sadek (2010, p. 02),

No início do período colonial, os administradores da justiça – juízes ordinários, almotacés, vereadores e outros funcionários – eram nomeados pelos donatários, que por sua vez se constituíam também em autoridade máxima, com direito, inclusive, de receber pedidos de reexame das decisões em grau de recurso. Os tribunais da corte, sediados em Lisboa, só examinavam causas cíveis de grande valor econômico.

Apesar de se ter essa organização judiciária coordenada pelos donatários,

Isso não implica considerar qualquer nível de autonomia ou independência no exercício da atuação de seus designados, fosse ouvidor, membro da Câmara municipal ou qualquer outro funcionário. Ao donatário era garantida isenção de visitas de qualquer magistrado da Coroa, mesmo que ele próprio fosse acusado de um crime [...] Esse contexto oferecia ao donatário exercício pleno e irrestrito de seus poderes sobre as vastas terras que recebeu para conduzir a povoação. (CHAVES, 2017, p. 286).

O incipiente Poder Judiciário tido na época configurava-se pela jurisdição exercida e coordenada pelos donatários. A característica desse período era a de descentralização, visto que

As capitanias eram organizações sem qualquer vínculo umas com as outras. Seus titulares – *os donatários* – dispunham de poderes quase absolutos. Afinal de contas, elas constituíam seus domínios, onde exerciam seu governo com *jurisdição cível e criminal*, embora o fizessem por ouvidores de sua nomeação e juízes eleitos pelas vilas. A dispersão do poder político e administrativo era assim completa, sem elo que permitisse qualquer interpenetração, salvo apenas a fonte comum que era a metrópole (SILVA, 2014, p. 71-72, grifo do autor).

Na tentativa de se centralizar o poder e de se especializar as funções, cria-se a Governadoria-Geral, em 1549. O primeiro Governador-Geral foi Tomé de Sousa, que exercia a função de chefe do governo, com o auxílio de seus ministros. Dentre eles havia o provedor-geral, responsável pela administração fazendária; o capitão-mor, que poderia ser considerado

³ As capitanias hereditárias eram independentes umas das outras e o único fator comum entre elas era o vínculo com a metrópole portuguesa. Eram os donatários, em suas respectivas capitanias, que exerciam a administração e distribuição da justiça (TEIXEIRA, 2000, p. 02).

como uma espécie de chefe das forças armadas; e um ouvidor-geral, autoridade máxima da justiça (SAMPAIO, 2007, p. 26).

Sob a chefia dos capitães-mores, formaram-se governos locais, os quais eram considerados como centros de autoridade política, judiciária e militar (TEIXEIRA, 2000, p. 02). Neste contexto,

Com a instituição das governadorias gerais, a administração da justiça tornou-se formalmente menos personalizada, estruturando-se de acordo com as Ordenações Filipinas em três instâncias. Na primeira estavam os juizes, os ouvidores gerais, os corregedores, almotacés, alcaides e vereadores, entre outros servidores. Para funcionar como segunda instância foram instalados dois tribunais de justiça, o Tribunal de Relação do Rio de Janeiro e o Tribunal de Relação da Bahia⁴. No ápice do sistema estavam o Desembargo do Paço de Lisboa e as juntas das capitanias, como tribunais de última instância (SADEK, 2010, p. 02).

As autoridades judiciárias que foram se instituindo no período, tais como Ouvidor Geral, Provedor-Mor, Alcaide, acabavam por acumular funções administrativas e judiciárias e eram os auxiliares da Governadoria, visto que não havia uma autonomia no exercício das funções. Apesar de ter se tentado conferir alguma hierarquização, com a instituição de instâncias divididas⁵, antes da chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808⁶, não havia realmente uma estrutura de instituição com funções judiciais.

A organização judiciária não conseguia fazer valer sua vontade frente aos arbítrios do período colonial, “caracterizando-se muito mais como uma instituição com funções administrativas e policiais” (SADEK, 2010, p. 02). A fim de exemplificar como a justiça era exercida no período, destaca-se a existência das devassas.

A devassa era considerada como um rito processual judicial criminal, previsto pelas Ordenações do Reino, com características inquisitoriais, ou seja, sem respeitar os princípios conhecidos atualmente como contraditório e ampla defesa. Como exemplo de uma dessas

⁴ O Tribunal de Relação da Bahia foi criado em 1587, mas efetivamente instalado apenas em 1609. Mais de um século depois, em 1751, surge a Relação do Rio de Janeiro, perdendo o Tribunal da Bahia o título de Relação do Brasil. (Histórico. **Supremo Tribunal Federal**, [s.d]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20era,de%2026%20do%20mesmo%20m%C3%AAs>. Acesso em: 19 ago. 2020).

⁵ Como demonstrado anteriormente, houve certa divisão de instâncias com a criação dos Tribunais da Relação da Bahia e do Rio de Janeiro. No sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, há a relação de julgamentos históricos ocorridos ao longo da história brasileira e, neste período dos tribunais de relação, há menção apenas de um julgamento ocorrido em 1796, no qual se requeria o reconhecimento jurídico da condição de liberta de uma escrava. (Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=Tribunal_da_Relacao_Principal. Acesso em: 19 ago. 2020).

⁶ Em 1808, quando da chegada da corte portuguesa ao Brasil, “a estrutura judicial da Colônia compunha-se da Relação da Bahia e da Relação do Rio de Janeiro. A designação *relação* era atribuída aos tribunais de segunda instância. D. João VI criou no Brasil os equivalentes da Casa de Suplicação e do Desembargo do Paço portugueses, instâncias superiores às relações” (TEIXEIRA, 2000, p. 05).

devassas da história brasileira, tem-se o julgamento de Tiradentes, por conta da Inconfidência Mineira ocorrida em 1789.

A Inconfidência Mineira foi um movimento de revolta das elites de Minas Gerais, cuja finalidade imediata era se rebelar contra a cobrança de altos impostos pela metrópole portuguesa – principalmente pela cobrança do imposto denominado de “quinto”. Como objetivo mediato, tinha-se a busca pelo estabelecimento de um governo republicano.

Como um dos membros do movimento, encontrava-se Joaquim José da Silva Xavier, conhecido como Tiradentes, o qual tinha uma função de militar de baixa patente, além de também exercer o ofício de dentista. O processo contra os inconfidentes ocorreu entre os anos de 1789 e 1792 e tramitou perante a Corte Portuguesa⁷.

Em 1790, “o relatório do processo judicial, com sua minuciosa e confusa versão dos acontecimentos de Minas chegou a Lisboa” (MAXWELL, 1995, p. 205). Um tribunal composto por desembargadores da Casa de Suplicação de Lisboa, julgou e condenou Tiradentes, por meio dos Autos de Devassa da Inconfidência Mineira, ao crime de lesa-majestade, pela traição ao rei. Segundo Título VI, do Livro 5 das Ordenações Filipinas: “Lesamajestade quer dizer traição cometida contra a pessoa do Rei, ou seu Real Estado, que é tão grave e abominável crime, e que os antigos Sabedores tanto estranharam que o comparavam à lepra [...]”.

Como pena pelo crime cometido, Tiradentes morreu enforcado. O procedimento penal instaurado contra Tiradentes, por meio da denúncia de José Silvério dos Reis, seguiu o rito da devassa, que, como já visto, não assegurava o direito de defesa, tampouco exercício do contraditório. Assim, nota-se que nesse caso a justiça existente no Brasil agiu com uma função policial, ao realizar o levantamento dos acontecimentos, como se fosse um inquérito. Mas ao final, quem julgou foi Portugal.

Portanto, durante esse período, havia uma recém-nascida estrutura judiciária, que possuía atribuições administrativas e policiais. No final, as decisões judiciais acabavam sendo decididas pela Corte Portuguesa. Assim, não havia estrutura judiciária, tampouco independência e autonomia. Os conflitos eram resolvidos dentro das próprias capitânias e de acordo com os interesses determinados pela Coroa.

O cenário somente começaria a mudar com a vinda da família real portuguesa ao Brasil, no início do século XIX, e, posteriormente com a Independência do Brasil e a outorga da primeira constituição brasileira em 1824, deu-se início ao processo de modificação da estrutura Judiciária que se tinha até então.

⁷ Processo que resultou na morte de Tiradentes é publicado na internet. **Conjur**, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-26/autos-devassa-inconfidencia-mineira-sao-publicados-internet>. Acesso em: 13 ago. 2020.

1.1.2 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1824

A chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, foi o marco para o início de grandes transformações na organização judiciária. Como a família real vinha ao Brasil com o objetivo de fugir das tropas napoleônicas, a remessa dos autos brasileiros para a Casa de Suplicação de Lisboa tornou-se inviável. Assim, em 10 de maio de 1808, converteu-se a Relação do Rio de Janeiro em Casa de Suplicação do Brasil^{8,9}.

O governo instalado seguia os ditames de Portugal, pois como ensina Waldemar Martins Ferreira (2003, p. 40),

O governo instaurado no Rio de Janeiro era o governo português. Arvorou-se a colônia em metrópole, por inversão histórica dos acontecimentos. O poder real, desprovido de assembleia legislativa ou deliberante, que seria impossível improvisar, exerceu-se em toda sua plenitude ditatorial. Era a ditadura real.

Pela Carta de Lei, de 16 de dezembro de 1815, o Brasil é elevado à categoria de Reino Unido de Portugal. No dia sete de setembro de 1822, declara-se a independência do Brasil, dando início ao período conhecido como Brasil Império – até novembro de 1889, com a Proclamação da República.

Com a proclamação da Independência, em 1822¹⁰, “o problema da *unidade nacional* impõe-se como o primeiro ponto a ser resolvido pelos organizadores das novas instituições” (SILVA, 2014, p. 76, grifo do autor). Era necessário, portanto, que houvesse a confecção de uma constituição para que a unidade nacional pudesse vir a ser conquistada.

Então, em março de 1824, teve-se a outorga, pelo Imperador Dom Pedro I, da primeira constituição do Brasil, a constituição de 1824. A Carta Imperial “foi inspirada no constitucionalismo inglês, segundo o qual é constitucional apenas aquilo que diz respeito aos poderes do Estado e aos direitos e garantias individuais” (NOGUEIRA, 2012, prefácio).

O novo texto tinha o objetivo de fortalecer a independência brasileira. Assim, a Constituição de 1824 possuía um caráter centralizador, em que a autoridade era centralizada

⁸ A Casa de Suplicação do Brasil foi o primeiro nome do órgão judicial de cúpula que hoje se conhece por Supremo Tribunal Federal. Há alguns julgados históricos realizados pela Casa de Suplicação do Brasil e dentre eles destacam-se os seguintes temas: falência de empresa, exercício ilegal de profissão, divórcio por maus tratos, falsidade ideológica e demarcação de terras/sesmarias. (Julgamentos Históricos. **Supremo Tribunal Federal**, [s.d]. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=Casa_da_Suplicacao_Principal. Acesso em: 19 ago. 2020).

⁹ Histórico. **Supremo Tribunal Federal**, [s.d]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20era,de%2026%20do%20mesmo%20m%C3%AAAs>. Acesso em: 19 ago. 2020.

¹⁰ A Carta de lei de 16 de dezembro de 1815 elevou o Brasil à categoria de Reino Unido de Portugal. Posteriormente, com a proclamação da independência em 1822, dá-se origem ao Estado brasileiro sob a forma de governo imperial (TEIXEIRA, 2000, p. 02).

na capital do Império e nos poderes que a Constituição criou e dos quais derivavam as atribuições do Estado. Apesar de haver a quebra do laço formal que unia o Brasil – antes colônia – a sua antiga metrópole – Portugal – permaneceu o laço de subordinação ao Imperador, ao qual condicionavam-se as atribuições das autoridades deste período.

No artigo 10 da Constituição de 1824 vinha previsto que “Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial”. Nota-se que o Poder Judiciário, chamado de Judicial à época, já constava desde a primeira constituição brasileira.

A divisão de titularidade e de exercício entre os quatro poderes era assim distribuída: o Poder Legislativo era exercido por meio da Assembleia Geral; o Poder Moderador era exercido exclusivamente pelo Imperador. Já o Poder Executivo era exercido pelos ministros de Estados, que estavam sob a chefia do Imperador. E o Poder Judiciário era composto por juízes e jurados (SILVA, 2014, p. 77).

Como descreve Waldemar Martins Ferreira (2003, p. 44), o Brasil Imperial possuía um governo monárquico, hereditário e constitucional, que tinha como imperador D. Pedro I, que era ao mesmo tempo chefe de dois poderes: o Executivo e o Moderador. O Poder Moderador era a “chave do organismo político estatal” (FERREIRA, 2003, p. 44), sendo privativo do Imperador. Havia “a predominância incontestada da vontade imperial sobre todos os órgãos do Estado, e até mesmo acima da vontade popular, pelo exercício do Poder Moderador” (COMPARATO, 2004, p. 152).

No que tange à estruturação do Poder Judicial, havia a previsão pelo artigo 151 de que “O Poder Judicial é independente e será composto de juízes e jurados, os quais terão lugar assim no cível como no crime, nos casos, e pelo modo, que os códigos determinarem”. Nessa sistemática, os jurados tinham como função se pronunciarem sobre os fatos e os juízes aplicariam a lei (art. 152).

A independência dos juízes no que diz respeito à possibilidade de interpretarem as leis era meramente formal, pois “qualquer interpretação de textos legais, poderia, em tese, ser tomada como ato de usurpação das atribuições do Poder Legislativo, o que o subsumia à possibilidade de ser removido ou suspenso pelo exercício do Poder Moderador” (KOERNER apud CHAVES, 2017, p. 298-299).

O Imperador influenciava diretamente na estruturação do Poder Judicial visto que, além de ter a faculdade de nomear a justiça togada, ainda tinha o direito de suspender ou transferir juízes, conforme artigos 153 e 154 da Constituição de 1824. Apesar de o artigo 153 prever que os juízes eram perpétuos, o mesmo dispositivo negava a garantia da inamovibilidade, podendo a lei determinar a mudança para outros locais.

Ademais, a vitaliciedade dos magistrados estava condicionada ao arbítrio do Imperador, pois, de acordo com o artigo 154, “O Imperador poderá suspendê-los por queixas contra eles feitas, precedendo audiência dos mesmos juízes, informação necessária, e ouvido o Conselho de Estado”. Logo, o texto constitucional acabava por negar duas das principais garantias tradicionais da Magistratura: a vitaliciedade e a inamovibilidade.

Diante disso, apesar de haver previsões no texto constitucional, “não se pode dizer que o Judiciário constituísse, na prática, um poder independente, na forma como hoje se concebe a harmonia e independência que preside os diferentes poderes do Estado democrático” (NOGUEIRA, 2012, p. 26). A independência do Poder Judiciário Imperial com relação ao Imperador era algo que ficava muito mais no plano formal, visto que durante o Brasil Império, o Judiciário se apresentava apenas “como fiel servidor do governo” (COMPARATO, 2004, p. 152).

Mesmo com o Judiciário – Poder Judicial – compondo a estrutura dos quatro poderes, “não havia qualquer garantia institucional de autonomia administrativa ou financeira” (CHAVES, 2017, p. 299). Ainda assim, autores como José Antonio Pimenta Bueno, reconheciam a importância do papel que o Judiciário deveria ter desempenhado à época,

[...] a sociedade deve possuir e exigir uma administração de justiça protetora, fácil, pronta e imparcial; por isso mesmo que este poder exerce preponderante influência sobre a ordem pública e destinos sociais, influência que se estende sobre todas as classes, que se exerce diariamente sobre a honra, liberdade, fortuna e vida dos cidadãos; por isso mesmo, dizemos, é óbvio, que nem a constituição, nem as leis orgânicas deveriam jamais olvidar-se das condições e meios essenciais para que ele ministre todas as garantias, para que possa desempenhar sua alta missão, e ao mesmo tempo não possa abusar sem recursos ou impunemente (1857, p. 329).

Apesar de Pimenta Bueno reconhecer a importância do Judiciário, ele também destaca que como o Poder Judicial era exercido pelos juízes e jurados, apenas os jurados possuíam maior liberdade política, enquanto que os juízes sofriam mais intensamente as consequências da influência do Imperador,

Considerando em relação à liberdade política, o júri é o mais firme baluarte dela, a mais sólida garantia da independência judiciária. Nem todos os juízes, embora perpétuos ou inamovíveis, se olvidarão que o governo é quem verifica as promoções e distribui as graças, as honras e as gratificações pecuniárias (1857, p. 330).

A Constituição de 1824 regulamentou o funcionamento do Supremo Tribunal de Justiça¹¹. Entretanto, ele não tinha a competência para revisar os julgados, visto que

¹¹ Previsto pelo artigo 163 da Constituição de 1824, o Supremo Tribunal de Justiça era composto por juízes letrados, tirados das Relações por suas antiguidades. Efetivamente ele foi instalado em 1829. Dentre os julgamentos com mais destaque, têm-se: *habeas corpus* nº. 73 (depositário infiel), *habeas corpus* nº. 88

Ele não foi, nem devia ser instituído como uma terceira instância para estudar os fatos, ou para apreciar as provas, sim e só para manter o império da lei, a sua plena observância, a unidade de seus preceitos, a uniformidade da jurisprudência [...] Ele trabalha só no império intelectual da lei e não no domínio material das questões privadas, julga da inteligência dela na sua região pura, geral e abstrata e sem consideração aos fatos: quanto a estes os tribunais de segunda ou última instância têm jurisdição exclusiva e soberana (PIMENTA BUENO, 1857, p. 372).

O papel do Poder Judicial à época era distinto do atual, pois caso houvesse divergência na interpretação das leis, esta era resolvida pelo Legislativo e não pelo Judiciário. Conforme previa o artigo 15, a Assembleia Geral (Câmara e Senado) detinha a atribuição de fazer leis, mas também de interpretá-las. Apesar de haver a previsão, conforme artigo 163, da existência do Supremo Tribunal de Justiça, ele não detinha o condão de funcionar como um tribunal que unificasse a jurisprudência.

Assim, além de o Judiciário não ter a prerrogativa de unificar a jurisprudência, interpretando as leis que aplicava, tal atribuição também não ficou com o Legislativo – como estava previsto constitucionalmente. Isto porque tal função “terminou absorvida pelo Executivo, durante todo o Império” (NOGUEIRA, 2012, p. 29).

Ademais, por conta do previsto pelo artigo 158, o Supremo Tribunal da Justiça “não podia conceder revista aos julgamentos dos Tribunais da Relação existentes nas províncias, que tinham que decidir em última instância” (NOGUEIRA, 2012, p. 29), corroborando a informação de que a jurisprudência produzida por todas as relações das províncias não conseguia ser uniformizada. Além disso, durante o período em que o Supremo Tribunal de Justiça esteve vigente, durante o Império, dois de seus presidentes foram portugueses¹²: José Albano Fragoso (1829-1832) e Albino José Barboza de Oliveria (1880-1882), demonstrando que ainda havia influência portuguesa na justiça brasileira¹³.

No mais, nota-se que o Poder Judicial do período Imperial era um poder restrito. Sua autonomia e competência eram limitadas. Suas atribuições estavam “à mercê do Executivo [...] A competência se restringia às controvérsias de direito privado [...] Não era aos juízes reconhecido, por conseguinte, o poder de fiscalizar a constitucionalidade das leis” (SAMPAIO, 2007, p. 30-31).

(estelionato) e *habeas corpus* nº. 652 (liberdade individual). (Julgamentos Históricos – Supremo Tribunal de Justiça. **Supremo Tribunal Federal**, [s.d]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=STJPrincipal>. Acesso em: 19 ago. 2020).

¹² MELLO FILHO, José Celso de. **Notas sobre o Supremo Tribunal** (Império e República). 4. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 12.

¹³ José Duarte Neto entende que o judiciário brasileiro foi se desenvolvendo concomitantemente ao desenvolvimento do Estado Nacional, mas retirando suas raízes do Estado Português. Assim, durante a fase imperial, o autor entende que houve uma organização constitucional imperial, mas estruturando-se em uma “burocracia dependente” (2019, p. 215).

Durante o período imperial a organização judiciária, apesar de ter tentado se unificar, ficou distante de uma unidade concreta. Além disso, a ideia de independência e autonomia também não obteve grandes sucessos, visto que havia “uma forte subordinação constitucional e institucional ao poder imperial [...] subsumida às forças e aos potentados locais, que mediante compromissos de ordem política, influenciavam a administração da justiça” (CHAVES, 2017, p. 306).

O Poder Judiciário, durante a vigência da primeira constituição brasileira, “não apresentava efetivas condições nem de independência, nem de eficácia” (SADEK, 2010, p. 02). Assim,

Embora se tenha avançado no sentido de profissionalização da magistratura, os vícios da colônia ainda se reproduziam depois da independência. O mandonismo local, expresso na figura dos coronéis, patentes compradas à Guarda Nacional, na verdade, continuava a interferir na prestação jurisdicional (SAMPAIO, 2007, p. 31).

Os problemas do Judiciário não eram apenas com relação às suas precariedades intrínsecas, mas também pelo fato de que ele “sofria as limitações decorrentes do poder de fato do imperador” (SADEK, 2010, p. 02). Segundo Octaciano Nogueira,

[...] o Executivo não só se arrogava o direito de discutir a justiça das decisões do Judiciário, como também estava disposto a punir todos aqueles que, no seu exclusivo juízo, agissem em desacordo com suas crenças. Não se pode dizer, ante tal realidade e ante o poder expressamente concedido ao Imperador (...) que o Judiciário do Império fosse efetivamente um poder independente (2012, p. 27).

Conclui-se que o período imperial foi importante para a história da estrutura judiciária brasileira, visto que fora neste período que ela efetivamente surgiria. Entretanto, nota-se que apesar de ter tentado construir uma estrutura judiciária independente e autônoma, não houve um expressivo êxito, visto haver ainda grande subordinação do Poder Judiciário com relação ao Poder Moderador.

1.1.3 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1891

O Poder Judiciário da Primeira República sofreu intensamente com as instabilidades políticas do período. A instituição de um Judiciário na Constituição de 1891 gerou grandes debates, sendo que a principal chave de discussão pairava sobre a possibilidade de ele ser unificado ou dual, ou seja, se ele estaria vinculado à União, diretamente, ou se ele teria uma subdivisão contendo um Judiciário federal ao lado de um estadual.

No artigo 1º dessa constituição tem-se que “A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa”. Logo, a descentralização no âmbito político já era uma realidade presente e a forma de Estado federal representou o início da autonomia dos Estados.

Ao lado da criação da Justiça Federal, a estrutura anterior do Judiciário foi mantida, visto que os demais órgãos foram mantidos, ainda que com novas denominações. As atribuições de diversos órgãos foram modificadas a fim de que se pudesse enfrentar a problemática sobre a subordinação do Judiciário aos demais poderes (SADEK, 2010, p. 04).

O Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, “criou a Justiça Federal e transformou o Supremo Tribunal de Justiça no Supremo Tribunal Federal¹⁴, assegurando-se a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos” (SAMPAIO, 2007, p. 32). A criação do Supremo Tribunal Federal datou logo dos primeiros anos da República, pois

Passada a convulsão política que derrubou a Monarquia e instalou o regime republicano no Brasil, o governo provisório tratou de criar instituições – entre elas as da Justiça – mais condizentes com a nova conjuntura. Na ausência da figura do imperador, era necessário definir a última instância para resolução de conflitos públicos e privados [...] (VIOTTI DA COSTA, 2006, p. 24).

A promulgação, em 24 de fevereiro de 1891, do novo texto constitucional, trouxe, além da formalização constitucional da existência do Supremo Tribunal Federal¹⁵, a instituição do controle de constitucionalidade das leis¹⁶. A partir do artigo 55 da Constituição de 1891, há a previsão de que o Poder Judiciário seria formado pelo Supremo Tribunal Federal, por juízes e tribunais federais e juízes e tribunais estaduais.

Nota-se, então, que houve a organização da estrutura judiciária de maneira dual: a esfera federal e a esfera estadual. Nesse contexto, “as instâncias estaduais e municipais da justiça seriam de responsabilidade das unidades da federação” (GASPARETTO JÚNIOR, 2015, p. 07). Isso demonstra que os Estados e a União estavam em pé de igualdade na vida Judiciária, ou seja, a esfera judiciária federal não era superior à esfera estadual, ambas caminhavam lado a lado.

¹⁴ Foi a primeira vez que a denominação “Supremo Tribunal Federal” aparece na história das constituições brasileiras.

¹⁵ A instalação do Supremo Tribunal Federal ocorreu em 28 de fevereiro de 1891. Em 2020, a Suprema Corte completou 129 anos de existência.

¹⁶ O controle de constitucionalidade das leis aqui previsto era apenas o controle no caso concreto. Isto porque o STF passou a ter competência para analisar a constitucionalidade também em tese (ou seja, em abstrato), mediante representação do Procurador-Geral da República, apenas com a Emenda Constitucional nº. 16/1965, à Constituição de 1946. (ABREU, Iduna Weinert de. **O Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 1976, p. 08. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalCuriosidade/anexo/PlaquetaOSupremoTribunalFedera1976.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020).

Ademais, como um meio de coibir os abusos e a submissão do Judiciário ao Executivo, como ocorrera na constituição anterior, a Constituição de 1891, em seu artigo 57, previu que “os juízes federais são vitalícios e perderão o cargo unicamente por sentença judicial”. Acrescentou ainda que “os seus vencimentos serão determinados por lei e não poderão ser diminuídos”.

A justiça estadual sofria com ameaças por parte de governadores e presidentes no que tange às garantias da magistratura, visto que se entendia que a Constituição de 1891 as assegurava apenas para os integrantes da justiça federal. Não era raro encontrar o Judiciário sendo “usado como instrumento de política partidária, continuando-se, pelos sertões, a prática do mandonismo feudal” (SAMPAIO, 2007, p. 35). O Poder Judiciário, principalmente o estadual, acabava por ocupar uma posição de “submissão geral à pessoa do Presidente ou do Governador de Estado; o que representa, de certa forma, a transposição na esfera estatal do tradicional relacionamento do coronel do interior com os seus agregados e capatazes” (COMPARATO, 2004, p. 153).

O Supremo Tribunal Federal era o órgão de cúpula e tinha previsão detalhada no artigo 56. Seus membros eram nomeados pelo Presidente da República, entretanto estavam sujeitos à aprovação do Senado, “dentre os cidadãos de notável saber e reputação, elegíveis para o Senado”. Esse processo de nomeação dos ministros do Supremo sofria grande influência das oligarquias, visto que elas “determinavam a lista tríplice de candidatos ao cargo de juiz federal, enviada ao presidente da República, como também, em razão dos pedidos formulados por estes, podiam determinar a intervenção federal nos estados em que seus aliados políticos tivessem perdido o poder” (TINOCO, 2014, p. 184).

Dentre as competências do Supremo, “além dos poderes de rever decisões dos tribunais de segunda instância, de unificar a jurisprudência e processar e julgar altas autoridades passou a ter competência para declarar a inconstitucionalidade de leis¹⁷” (SADEK, 2010, p. 05). Para Lêda Boechat Rodrigues, o STF teria uma função política, “como supremo intérprete da Constituição” (1992, p. 01-02).

Apesar dessas previsões, as decisões por ele proferidas não tinham a força de se fazerem ser respeitadas por membros de outros poderes. Houve a vez em que Hermes da Fonseca não cumpriu “decisão de Tribunal por considerá-la exorbitante, sob alegativa de ser também o presidente intérprete da Constituição” (SAMPAIO, 2007, p. 37).

¹⁷ Artigo 60, §1º, alíneas “a” e “b” da Constituição de 1891 previa que das sentenças das justiças dos Estados, em última instância, haveria recurso para o Supremo Tribunal Federal, quando se questionasse a validade de leis ou atos em face da Constituição, basicamente.

Os primeiros anos de funcionamento do Supremo Tribunal foram marcados por momentos difíceis¹⁸. Em meio a disputas políticas,

[...]o recém-criado Supremo Tribunal Federal era chamado a se manifestar, julgando pedidos de *habeas corpus*. As decisões eram examinadas pela imprensa e debatidas pela Câmara. Os ministros tornavam-se alvo de críticas, de defesas e de ataques (...) Já nos primeiros casos de *habeas corpus* destacou-se a figura de Rui Barbosa, que arrogara a si a função de defensor das liberdades individuais e da Constituição (VIOTTI DA COSTA, 2006, p. 28).

Muitas vezes o conteúdo dos *habeas corpus* versava sobre atos do Executivo, os quais o Supremo demonstrava não querer se manifestar, com medo de represálias, visto que Floriano Peixoto, no desempenho da função de vice-presidente, teria discursado, segundo Emília Viotti da Costa (2006, p. 30) que “se os juízes do Tribunal concederem o *habeas corpus* aos políticos, eu não sei quem amanhã lhes dará o *habeas corpus* de que, por sua vez, necessitarão”.

Tal discurso fora proferido quando da impetração do *habeas corpus* nº. 300, por Rui Barbosa, em decorrência da decretação de estado de sítio por Floriano Peixoto. Rui Barbosa fundamentou a impetração do referido *habeas corpus* “na inconstitucionalidade do estado de sítio e na ilegalidade das prisões ocorridas, umas antes de decretado o estado de sítio, outras, depois de terminada a sua vigência”¹⁹.

Para Rui, o Supremo tinha competência para apreciar a constitucionalidade dos atos do Executivo. Já para o Supremo, tal competência não poderia ser exercida antes que o Congresso apreciasse o estado de sítio declarado pelo presidente. É o que se entende do trecho do acórdão do HC nº. 300, proferido em 27 de abril de 1892,

[...] pelo art. 80, §3º, combinado com o art. 34, §21, da Constituição, ao Congresso compete privativamente aprovar ou reprová-lo o estado de sítio declarado pelo Presidente da República, bem assim o exame das medidas excepcionais que ele houver tomado, as quais para esse fim lhe serão relatadas com especificação dos motivos em que se fundam; Considerando, portanto, que, antes do juízo político do Congresso, não pode o Poder Judicial apreciar o uso que fez o Presidente da República daquela atribuição constitucional, e que, também, não é da índole do

¹⁸ Neste período os principais julgamentos realizados pelo Supremo eram referentes a conflitos políticos, principalmente por conta da impetração de diversos *habeas corpus*. Houve o julgamento da Revolta da Armada e da Revolução Federalista (1892-1895); Expulsão da família real do Brasil (1903); Revolta da Vacina (1905); caso do Conselho Municipal do DF durante o governo de Nilo Peçanha (1909); Guerra do Contestado (1904) e o estado de sítio no governo de Hermes da Fonseca (1911); Livre manifestação de pensamento (1919); Tenentismo (1922-1930); crime de imprensa contra o governo de Epitácio Pessoa (1923); estado de sítio no governo Vargas (1930-1945). (Julgamentos Históricos – STF. **Supremo Tribunal Federal**, [s.d]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=STFPaginaPrincipal3>. Acesso em: 19 ago. 2020).

¹⁹ Estado de sítio. Presos Políticos de 1892 – HC 300. **Supremo Tribunal Federal**, [s.d]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=hc300>. Acesso em: 13 ago. 2020.

Supremo Tribunal Federal envolver-se nas funções políticas do Poder Executivo ou Legislativo; (grifo nosso).

Apesar de nessa ocasião o Supremo ter sido favorável ao estado de sítio declarado pelo Presidente, o período fora marcado por muitos momentos de conflitos entre eles. Descontente com o desenvolvimento do Tribunal, “Floriano²⁰ tomou medidas retaliatórias, deixando de preencher as vagas que resultavam das aposentadorias. Ao findar o ano de 1893, o Supremo encontrava-se desfalcado de vários membros” (VIOTTI DA COSTA, 2006, p. 32).

Neste contexto, diferente do que ocorreu com a Constituição de 1824, na Constituição de 1891 o Poder Executivo não tinha mais a atribuição para suspender juízes. Entretanto, como visto anteriormente, o Presidente ainda conseguia interferir no funcionamento e organização do Judiciário, fazendo com que o mesmo não fosse materialmente autônomo e independente.

Com relação ao controle de constitucionalidade, ele era um controle difuso²¹, ou seja, relacionado ao caso concreto apenas. Além da limitação ao caso concreto, também havia uma subjetiva, surtindo efeitos apenas entre as partes do processo. Assim, o Judiciário não poderia suspender a execução de leis e atos normativos, tendo como única possibilidade declarar a inconstitucionalidade em concreto e com efeitos *inter partes* apenas.

Para Rui Barbosa, esse controle acabava sendo uma questão relativa à política, pois “declarar inconstitucionais os atos da legislatura envolvia inevitavelmente a justiça em questões políticas, entregando, afinal, aos próprios juízes a missão de identificar um caso como político [...]” (SAMPAIO, 2002, p. 319-320). Como a declaração de constitucionalidade podia ser entendida como uma questão política, juízes e tribunais ficavam com medo de exercer tal prerrogativa, visto que “[...] em 1896, juízes e desembargadores, do Norte ao Sul do país, já respondiam criminalmente a processo por haverem declarado a inconstitucionalidade de leis federais e estaduais” (BOECHAT, 1992, p. 02-03).

No período da Primeira República, o Poder Judiciário acabava não tendo muita independência e autonomia em concreto. Ele mostrava-se subordinado à vontade do Poder Executivo e este, por sua vez, estava intimamente atrelado às vontades políticas das oligarquias. Logo, a independência judiciária neste período estava longe de ser uma realidade.

²⁰ Segundo Lêda Boechat (1992, p. 03), em 1893, o STF declarou a nulidade do Código Penal da Marinha. Por conta disso, despertou-se a ira de Floriano Peixoto que fez com que a Suprema Corte ficasse sem funcionar por muitos meses, pois o “Marechal de Ferro” não previa as vagas que iam se abrindo.

²¹ De acordo com o artigo 13, §10, da Lei nº. 221/1894, “Os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou com a Constituição.”

1.1.4 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1934

A Constituição de 1934 foi promulgada durante o Governo de Getúlio Vargas, trazendo o viés getulista engajado com as diretrizes sociais. Ela foi a primeira constituição brasileira – e única – nascida de uma revolução (a Revolução de 1930) que lutou pelo fim da República Velha.

Apesar de todas as dificuldades políticas, a Constituição de 1934 buscou privilegiar, além dos direitos individuais, também os sociais. O novo texto constitucional tratou de incorporar temas como a ordem econômica e social, família, educação e cultura, dentre outros. O novo texto constitucional ainda adotou medidas relacionadas às estruturas de organização dos poderes do Estado: maior poder ao governo federal; criação formal da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho; criação de leis trabalhistas; aparecimento de garantias constitucionais como o mandado de segurança e a ação popular.²²

Com relação à estrutura judiciária, a Constituição de 1934 introduziu importantes modificações “a ponto de se dizer que foi ela a primeira resposta constitucional à crise do Judiciário” (SADEK, 2010, p. 05). A nova constituição manteve a estrutura da anterior, sendo que “as novidades mais importantes sobre o Poder Judiciário ficaram por conta da criação da Justiça Eleitoral e da Justiça Militar” (POLETTI, 2012, p. 39) e também pela mudança do nome do Supremo Tribunal Federal para “Corte Suprema”.

No que tange à instituição da Justiça Eleitoral, foi de suma importância sua concretização – já que havia sido criada desde 1932 e apenas em 1934 passou a constar formalmente do texto constitucional como sendo um órgão do Judiciário. Ela era responsável pela organização eleitoral do Estado, pelo alistamento, por fixar data das eleições, dentre outras. Isso demonstra a preocupação em fazer com que o Judiciário se tornasse cada vez mais influente no processo decisório dos demais poderes, funcionando como um sistema de fiscalização da ação dos mesmos.

A Justiça do Trabalho foi também instituída, em 1934, porém como um órgão administrativo vinculado ao Poder Executivo e não como um órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário. O fato de não fazer parte dos órgãos do Judiciário fazia com que aos seus membros não lhes fossem estendidas as mesmas garantias e vedações aplicadas aos membros do Judiciário em geral.

Além disso, a Constituição de 1934 trouxe significativas mudanças com relação ao Poder Judiciário estadual. A nova constituição tratou de reafirmar a dualidade da justiça

²² Constituições Brasileiras. **Senado Federal**, [s.d]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 02 abr. 2020.

brasileira (artigo 104) mantendo a divisão em estadual e federal, sendo que “a Justiça da União e a dos Estados não podiam reciprocamente intervir em questões submetidas aos tribunais e juízes respectivos, nem lhes anular, alterar ou suspender as decisões, ou ordens, salvo os casos expressos na Constituição” (SAMPAIO, 2007, p. 41).

O novo texto constitucional também organizou a carreira da magistratura estadual, que tornou obrigatório o concurso público para os que nela desejassem ingressar, regulou o acesso dos magistrados às entrâncias e instâncias e conferiu ao tribunal, com exclusividade, a prerrogativa de propor alterações no número de juízes e em sua organização interna” (SADEK, 2010, p. 06-07). Instituiu-se também o que até hoje se conhece como quinto constitucional, que é o ingresso de membros vindos do Ministério Público e da advocacia privada na magistratura dos órgãos superiores. Isso fez com que, apesar de se instituir o ingresso na carreira por meio de concursos, os tribunais pudessem ter sua composição mais heterogênea, contribuindo para a construção de seu processo de independência.

A Constituição ainda trouxe previsões que visavam à instituição de uma maior autonomia administrativa ao Judiciário. De acordo com o artigo 67, os tribunais poderiam elaborar seus próprios regimentos internos; organizar suas secretarias, cartórios e serviços auxiliares; propor ao Legislativo a criação ou extinção de cargos em seus quadros, bem como a fixação de vencimentos; concessão de licença aos seus membros; nomeação, substituição e demissão de funcionários de suas secretarias e afins. Iniciava-se aqui o cerne embrionário do autogoverno que o Judiciário assumiria futuramente.

O artigo 12, §2º previu um importante instrumento de controle sobre as violações a princípios constitucionais: a chamada representação interventiva. Diante disso, “a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-geral da República, tomasse conhecimento da lei, de iniciativa do Senado, que a tivesse decretado e lhe declarasse a constitucionalidade” (SAMPAIO, 2007, p. 43). Essa representação interventiva fez nascer no Judiciário o início do que conhecemos hoje como o sistema de controle concentrado de constitucionalidade.

Havia também muitas restrições destinadas aos magistrados e ao Poder Judiciário. De acordo com o artigo 65, o juiz, mesmo que estivesse em disponibilidade, não poderia exercer outra função pública, salvo a de magistério, sob pena de perda do cargo. O artigo 66 vedava a atividade político-partidária dos juízes e a judicialização de questões políticas ainda era restrita, visto que o próprio texto constitucional vedava a apreciação pelo Poder Judiciário de questões exclusivamente políticas (art. 68).

A Constituição de 1934 foi referência ao passo que conseguiu trazer inovações e

Seu pequeno tempo de vigência não afasta, ou elimina, a sua importância histórica. Ela, embora durasse pouco, projetou, e ainda faz, sua influência sobre o tempo futuro. De certa forma, ressurgiu em 46. E não será difícil correlacionar muitas de suas disposições com as inseridas na Lei Maior de 67, até os dias de hoje (POLETTI, 2012, p. 41).

Portanto, o Poder Judiciário durante a Constituição de 1934, apesar das grandes inovações trazidas, ainda apresentava uma frágil independência. Ao querer tratar no mesmo texto de assuntos divergentes, como princípios herdados do liberalismo juntamente com expectativas corporativistas, ficou marcada pelo fato de que “apesar de seus engenhoso dispositivos, não ter impedido a derrocada de 37. Ficará ela, todavia, para sempre como um repositório valioso de temas constitucionais [...]” (POLETTI, 2012, p.42). Como ensina José Duarte Neto,

A partir de 1930, o Estado brasileiro persistiu sem Constituição até 1934 e, mesmo esta, após 1935, viu-se desfigurada pelas Emendas Constitucionais de 1 à 3, pela decretação do estado de guerra e pela criação do Tribunal de Segurança Nacional (TSN) junto à Justiça Militar para julgar crimes políticos (1936) (2019, p. 220).

A Constituição de 1934 cedeu lugar à Constituição de 1937, originada pelo golpe de 1937. Getúlio Vargas, sob o pretexto que o suposto plano Cohen instalaria um governo pró-soviético no Brasil, tratou logo de “suspender as eleições presidenciais previstas para 3 de janeiro de 1938” (SAMPAIO, 2007, p. 46).

Com a instituição do Estado Novo, Getúlio Vargas “no poder, eleito que fora pela Assembleia Constituinte para o quadriênio constitucional, [...] dissolve a Câmara e o Senado, revoga a Constituição de 1934, e outorga a Carta Constitucional de 10.11.1937” (SILVA, 2014, p.84).

1.1.5 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1937

A outorga da Constituição Federal de 1937 teve “inspiração fascista, com a supressão dos partidos políticos e concentração de poder nas mãos do chefe supremo do Executivo”²³. Neste cenário autoritário, marcado por um golpe, Getúlio Vargas fecha o Parlamento utilizando-se da força armada de policiais, que na manhã do dia 10 de novembro de 1937 cercaram o Palácio Monroe e o Tiradentes, onde localizava-se a sede dos deputados²⁴.

²³ Constituições Brasileiras. **Senado Federal**, [s.d]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²⁴ WESTIN, Ricardo. Com golpe dado por Getúlio, Brasil ficou nove anos sem Senado. **Senado Federal**, 09.09.2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/09/com-golpe-dado-por-getulio-brasil-ficou-nove-anos-sem-senado>. Acesso em: 12 ago. 2020.

Com o fechamento do Legislativo e a outorga da nova Constituição, elaborada pelo jurista Francisco Campos – que seria o ministro da Justiça do novo regime²⁵ - instaura-se o Estado Novo, sob a promessa de um futuro plebiscito para aprova-lo, o qual Vargas nunca convocou (SILVA, 2014, p. 84-85). De acordo com Waldemar Martins Ferreira,

Alegando acharem-se a paz política e social perturbada por crescente dissídio partidário e por propaganda demagógica que procurava desnaturar-se em luta de classes, colocando a Nação sob a iminência da guerra civil; invocando o estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, dia a dia mais extensa e profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente; e atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo – o presidente da República, com o apoio das forças armadas, em 10 de novembro de 1937, demoliu a ordem política existente e outorgou ao país a carta constitucional, dando-lhe outras e novas instituições (2003, p. 101).

A nova constituição tinha inspiração na Constituição Polonesa de 1935 e isso fez com que a brasileira ficasse conhecida como “Constituição Polaca”. As semelhanças entre os textos são inúmeras, “a começar pelo modo por que, sem dissimulação, é ressaltada a proeminência do Poder Executivo” (PORTO, 2012, p. 19). Ambas dispuseram sobre o poder que o Presidente detinha para adiar as sessões do Parlamento; dissolver o Legislativo; da competência legislativa para iniciativa de leis; nas disposições sobre estado de sítio ou de emergência.

De acordo com Maria Tereza Sadek (2010, p. 07), a Constituição de 1937 conferiu “ao chefe do Executivo amplos poderes e a faculdade de legislar por meio de decretos-lei, até mesmo sobre assuntos constitucionais”. Assim, segundo José Afonso da Silva (2014, p. 85), durante a Constituição de 1937, “[...] houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo”.

A ditadura instaurada por Vargas tinha a finalidade de afastar qualquer obstáculo que pudesse diminuir o poder de alcance de seu livre arbítrio. Assim, pela previsão do artigo 186 da Constituição de 1937, restou declarado o estado de emergência em todo o país. Este estado conferia aos juízes e tribunais a impossibilidade de apreciar atos praticados em virtude do mesmo (FERREIRA, 2003, p. 112).

Isso fez com que, além de já haver dissolvido o Legislativo, o Estado Novo passasse também a neutralizar a função do Judiciário, visto que com tais atitudes

²⁵ Diretrizes do Estado Novo. **FGV CPDOC**, [s.d]. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/Constituicao1937>. Acesso em: 12 ago. 2020.

“[...] Evitou-se, destarte, apreciação pelo poder judiciário, que foi mantido, dos atos de violência por ventura praticados durante a vigência do regime apenas instaurado. Suspensa a garantia dos direitos individuais; irrealizado o plebiscito nacional homologatório do novo código político; não se tendo dado corpo ao organismo constitucional do Estado – o que de verdade sobrou foi o governo pessoal, de poderes ilimitados, exercidos sob o influxo de dispositivos constitucionais que não passavam de simulacro (FERREIRA, 2003, p.112).

Nota-se, então, a característica antijudicial do regime. Ademais, a Constituição de 1937 criou um controle político sobre os membros do Judiciário, atribuindo ao Executivo a nomeação dos membros do Supremo Tribunal Federal (artigo 98), após aprovação do Conselho Federal, o qual era presidido por um Ministro de Estado, designado pelo próprio Presidente da República (artigo 56). No entanto, como o Parlamento não estava funcionando, ao final quem decidiria sobre a nomeação e aprovação dos ministros do Supremo era o próprio Presidente.

Com as mudanças na estrutura judiciária, restaram apenas os seguintes órgãos judiciários: Supremo Tribunal Federal (a Constituição de 1937 restabeleceu esse nome, ao invés de “Corte Suprema” da de 1934); juízes e tribunais dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, além dos juízes e tribunais militares – conforme artigo 90 da Constituição de 1937. A administração judiciária ainda estava sob a competência dos tribunais, que poderiam elaborar seus regimentos internos, organizando suas secretarias, cartórios, serviços auxiliares, criando e extinguindo cargos, concedendo licenças, entre outros.

O Judiciário continuava impossibilitado de apreciar as questões exclusivamente políticas, de acordo com o artigo 94. Com relação à possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Presidente da República, o artigo 96 previa que só poderia ocorrer por maioria absoluta de votos da totalidade dos juízes dos tribunais.

Caso um tribunal respeitasse o procedimento previsto pelo artigo 96 e, assim, declarasse a inconstitucionalidade de uma lei ou ato do Presidente, havia um dispositivo constitucional que permitia a reversão dessa declaração. Segundo o parágrafo único do mesmo artigo 96,

No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento; se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.

Acontece que, como já visto, o Parlamento estava dissolvido. Então, se um tribunal declarasse a inconstitucionalidade de uma lei do Presidente, ele exercia o juízo de que tal lei era necessária ao bem estar do povo e, como o Legislativo estava fechado, o próprio

Presidente analisava a questão novamente. Formava-se um labirinto em que todas as portas de saídas convergiam para o interesse de uma só pessoa: o Presidente Getúlio Vargas.

Assim, o sistema de controle de constitucionalidade sobre leis e atos do Presidente existia apenas no papel constitucional, já que efetivamente quem dava a última palavra era sempre o Presidente. Por isso, por mais que uma lei fosse formal ou materialmente inconstitucional, ela continuava vigente, visto que o Judiciário acabava submisso ao Executivo, assim como as demais instituições e a própria sociedade. Como exemplo dessa situação, tem-se a seguinte passagem histórica:

Assim foi que o Supremo Tribunal Federal, chamado a decidir questão em que se arguia a inconstitucionalidade da incidência do imposto de renda, decretada pelo governo, sobre os vencimentos pagos pelos cofres públicos estaduais e municipais, deu por ela. Diante dessa decisão do mais alto tribunal do país, o presidente da República, pelo Decreto-lei nº. 1.564, de 5 de setembro de 1939, considerando que ela não consultava o interesse nacional e o princípio da divisão equitativa do ônus do imposto, cassou o aresto em termos ríspidos (FERREIRA, 2003, p. 113).

A partir desse incidente, “arvorou-se o governo, então, em instância judiciária, instituindo-se, por simples decreto-lei, em órgão revisor de sentenças e acórdãos” (FERREIRA, 2003, p. 113). Logo, o Judiciário até poderia apontar inconstitucionalidades em leis ou atos, só que essa declaração de nada valeria, visto que com o Parlamento fechado, quem decidia em última palavra era sempre o Presidente da República.

Diante de todas as incongruências trazidas com a carta constitucional de 1937, nota-se que “o texto nasceu para não ser cumprido. Seu intuito era encobrir um regime ditatorial que se valia basicamente do artigo constitucional 180” (SAMPAIO, 2007, p. 51). Segundo José Afonso da Silva (2014, p. 85), a Constituição de 1937 não teve aplicação regular, pois “muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. [...]”.

Assim, com o Parlamento fechado e o Presidente legislando por meio de Decretos-leis, conclui-se que o Poder Judiciário, durante a Constituição de 1937, estava subordinado às vontades do Chefe do Poder Executivo²⁶, numa demonstração de como agiam as limitações impostas pela ditadura na qual o país vivia. O maior problema enfrentado pelo Judiciário neste período relacionava-se “à interferência dominadora do Executivo e à ausência de garantias que permitissem à magistratura agir de forma independente” (SADEK, 2010, p. 07).

²⁶ O Presidente Getúlio Vargas tinha a atribuição de nomear, por tempo indeterminado, dentro os Ministros do STF, aqueles que seriam o presidente e o vice da Corte. No total, Vargas nomeou 21 ministros para o STF, sendo que nenhum deles foi submetido à aprovação do Senado Federal (120 anos do Supremo Tribunal Federal. **Supremo Tribunal Federal**, 2011. Disponível em: http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_pt_br&idConteudo=196222&modo=cms. Acesso em: 19 ago. 2020).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), na qual o Brasil “participou ao lado dos Aliados contra as ditaduras nazifascistas, logo começaram os movimentos no sentido da redemocratização do país [...] (SILVA, 2014, p. 85). Apesar da tentativa de continuidade no poder, Getúlio Vargas não conseguiu evitar sua deposição, entregando o poder ao então presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro José Linhares, em outubro de 1945.²⁷

1.1.6 O Poder Judiciário durante a Constituição de 1946

Como já visto, a partir do ano de 1945, a onda de redemocratização, que tinha a promessa de “garantir ao Judiciário efetivas condições para funcionar como poder autônomo” (SADEK, 2010, p. 07), começou a ascender. O regime ditatorial do Estado Novo termina em outubro de 1945, com a deposição de Getúlio Vargas.

Acontece que, de acordo com o artigo 78 do texto constitucional de 1937, se a presidência da República ficasse vaga, o Conselho Federal elegeria, dentre seus membros, um presidente provisório. Caso não pudesse haver tal eleição, o presidente provisório seria o então presidente do Conselho Federal. No entanto, apesar da deposição de Vargas, o Parlamento continuava fechado, inexistindo sucessor constitucional para a presidência.

Como as constituições anteriores previam que, nestes casos, assumiria tal função o Presidente do Supremo Tribunal Federal, assim foi feito. O Ministro José Linhares assume a presidência em outubro de 1945 até Eurico Gaspar Dutra ser eleito como novo presidente do Brasil.

No início da presidência de Eurico Gaspar Dutra, houve a necessidade de governar o país por meio de decretos-lei até que se promulgasse nova Constituição²⁸. Em 18 de setembro de 1946, promulga-se novo texto constitucional, que nasce retomando a linha democrática de 1934, restabelecendo as garantias democráticas e institucionais. Além da semelhança com o texto de 1934, também guardava similitude com o texto de 1891, “mas sem a rigidez presidencialista desta (SOBRINHO, 2012, p. 11).

A nova Carta ainda devolveu a independência e harmonia entre os três poderes (artigo 36), bem como assegurou as garantias inerentes a uma magistratura independente. A Justiça Eleitoral foi reintroduzida, além de constitucionalizar-se a Justiça do Trabalho como parte integrante do Poder Judiciário, a qual havia sido formalmente instalada em 1941²⁹.

²⁷ Constituições Brasileiras. **Senado Federal**. [s.d]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²⁸ Ibid.

²⁹ História da Justiça do Trabalho. **Tribunal Superior do Trabalho**, [s.d]. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/historia-da-justica-do-trabalho>. Acesso em: 12 ago. 2020.

Criou-se o Tribunal Federal de Recursos como órgão de segunda instância cuja principal função era a de examinar as causas da União, em grau de recurso. A Justiça Federal comum ainda inexistia, fato este que fez com que os juízes estaduais passassem “a participar de dupla hierarquia: uma, respondendo aos respectivos tribunais de justiça; outra, pela submissão de suas decisões ao Tribunal Federal de Recursos” (SADEK, 2010, p. 08).

Conforme artigo 94 da Constituição de 1946 havia os seguintes órgãos no Poder Judiciário, os seguintes: a) Supremo Tribunal Federal; b) Tribunal Federal de Recursos; c) Juízes e tribunais militares; d) Juízes e tribunais eleitorais e e) Juízes e tribunais do trabalho. A Justiça Estadual não estava expressamente prevista dentre os órgãos do Poder Judiciário, conforme artigo 94, entretanto a ela dispendeu-se um título próprio, denominado “Da Justiça dos Estados”, a partir do artigo 124. Diante disso, a nova constituição “autorizava aos Estados a organização de sua Justiça” (SAMPAIO, 2007, p. 56).

A Constituição de 1946 cuidou de definir as garantias e prerrogativas, bem como os deveres da magistratura. Diante disso, asseguraram-se: a) a vitaliciedade – os juízes não poderiam perder seus cargos senão por sentença judiciária; b) a inamovibilidade – os juízes não poderiam ser afastados de suas comarcas ou cadeiras dos tribunais senão quando ocorresse motivo de interesse público, reconhecido pelo voto de dois terços dos membros efetivos do tribunal superior competente e c) a irredutibilidade dos vencimentos – os juízes não poderiam ter diminuídos seus vencimentos (FERREIRA, 2003, p. 325).

Para concretizar a independência do Poder Judiciário, não bastava apenas assegurar a independência dos juízes, mas também a de seus tribunais. Então, manteve-se a autonomia dos tribunais pelo disposto no artigo 97, que previa que eles poderiam eleger seus presidentes e demais órgãos de direção; elaborar seus regimentos internos e organizar seus serviços auxiliares; propor ao Legislativo a criação ou extinção de cargos, bem como a fixação dos respectivos vencimentos, entre outros.

Conclui-se, então, que a Constituição de 1946 trouxe um maior protagonismo para o Poder Judiciário. Ao sair de um período restritivo, a Constituição de 1946 mostrou ao Brasil o início de uma abertura do Judiciário para sua autonomia e independência, visto que a subordinação deste ao Executivo, presente durante a vigência da Constituição de 1937, não mais existia.

O papel de destaque do Judiciário foi se concretizando durante a Constituição de 1946. Como exemplo disto, há a questão envolvendo o julgamento de crimes cometidos pelo Presidente da República. Durante a vigência da Constituição de 1937, sequer havia a previsão de julgamento com relação a crimes comuns e, no que tange aos crimes de responsabilidade, havia a previsão de algumas hipóteses conforme o artigo 85 do texto de 1937.

Segundo o artigo 86, da Constituição de 1937, “o Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal”. Acontece que o Parlamento estava fechado e, conseqüentemente, o Presidente estava impune caso cometesse algum crime de responsabilidade. Entretanto, com o texto de 1946, ele passou a ser diretamente julgado pelo Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns e pelo Senado nos de responsabilidade.

Apesar de as prerrogativas do Supremo Tribunal terem sido alargadas com a Constituição de 1946,

Os defensores do presidencialismo, como Rui nas primeiras décadas da República (...) muito esperaram do Supremo Tribunal, que, segundo aqueles publicistas, teria sido, entretanto, um pouco tímido nas grandes crises em que foi chamado a intervir (exemplo, sequestro do Presidente Café Filho, em 1955, em favor do qual o Presidente da Ordem dos Advogados, Jorge Fontenelle Dyott, pediu *habeas corpus* e mandado de segurança³⁰) (SOBRINHO, 2012, p. 15).

Nota-se que a Constituição de 1946, por visar à redemocratização pautando-se nas experiências das constituições anteriores,

[...] voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal. Talvez isso explique o fato de não ter conseguido realizar-se plenamente. Mas, assim mesmo, não deixou de cumprir sua tarefa de redemocratização, propiciando condições para o desenvolvimento do país durante os vinte anos em que o regeu (SILVA, 2014, p. 87).

Em meio a uma crise política intensa, o último presidente sob a égide da Constituição de 1946, João Goulart (Jango), “tenta equilibrar-se no poder acariciando a direita, os conservadores e a esquerda. Apesar de tudo, a economia nacional prospera e a inflação muito mais” (SILVA, 2014, p. 88). Diante deste cenário que se instaurou, Jango foi destituído em 1º de abril de 1964, momento em que se instaura o Regime Militar de 1964 no Brasil.

1.1.7 O Poder Judiciário durante a Ditadura Militar instaurada em 1964

O Regime Militar, instaurado em 1964 sob a presidência do General Castelo Branco, foi um momento em que o contexto predominante “era o autoritarismo e a política da chamada segurança nacional, que visava combater inimigos internos ao regime, rotulados de subversivos”³¹. O novo governo era característico de uma “ditadura, parecida com todas as

³⁰ Mandado de Segurança nº. 3.557 e *Habeas Corpus* nº.33.908.

³¹ Constituições Brasileiras. **Senado Federal**. [s.d]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 03 abr. 2020.

outras, com violências, prisões arbitrárias, tortura, corrupção e favoritismo” (DALLARI, 2001, p. 263).

Para a instalação do novo regime, os militares utilizaram a justificativa de que ele seria uma forma de manter a ordem social e proteger o país do comunismo, restabelecendo a democracia. Entretanto, junto com a instauração do regime militar, não nasceu imediatamente um novo texto constitucional. Assim, o país passou a ser governado por meio de decretos, batizados de Atos Institucionais (AI)³².

Por meio do Ato Institucional nº. 01, de 09 de abril de 1964, a Constituição de 1946 era mantida (artigo 1º), entretanto

[...] em caso de conflito de normas deveria sempre prevalecer o Ato Institucional. Direitos e garantias fundamentais foram suspensos e se instalou uma ditadura, parecida com todas as outras, com violências, prisões arbitrárias, tortura, corrupção e favoritismo. Na realidade, a constituição deixou de existir como verdadeira Constituição com a publicação do Ato Institucional, pois já não tinha a eficácia de norma superior (DALLARI, 2001, p. 263).

Com relação ao Poder Judiciário, o AI-1, em seu artigo 7º, determinou a suspensão, por seis meses, das garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade. Esse dispositivo demonstrou o interesse em se restringir a independência judicial durante o período. Ainda de acordo com o parágrafo primeiro do mesmo artigo,

Mediante investigação sumária, no prazo fixado neste artigo, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos ou dispensados, ou ainda, com vencimento e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados transferidos para a reserva ou reformados, mediante atos do Comando Supremo da Revolução até a posse do Presidente da República e, depois de sua posse, por decreto presidencial ou, em se tratando de servidores estaduais, por decreto do governo do Estado [...].

O Supremo Tribunal Federal, nos primeiros momentos do novo regime, não se pronunciava nem a favor, nem contra os militares. O silêncio sobre a ascensão dos militares acabava sendo a regra. Evandro Lins e Silva, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, foi entrevistado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), atrelado à Fundação Getúlio Vargas.

Em um dos questionamentos, indagou-se se o STF havia se manifestado, após o final do governo Jango, sobre a ascensão dos militares, e Lins e Silva contestou dizendo que o STF havia sentido o impacto do novo governo,

³² O Supremo Tribunal Federal e o Golpe de 64. **Supremo Tribunal Federal**. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62507>. Acesso em: 13 ago. 2020.

Caiu um governo, desabou um governo, foi deposto um governo. Era preciso ver as consequências daquilo, até que se reinstitucionalizasse o país, e o Supremo ficou naquela expectativa, com seus juízes vitalícios, inamovíveis, aguardando. Então, veio o Ato Institucional, quer era para ser o único mas foi o primeiro, mantendo a Constituição e estabelecendo certas regras de prosseguimento do funcionamento do poder (LINS E SILVA, 1997, p. 378).

A partir disso, a expectativa era a de que, pouco a pouco, os adversários do governo, fossem diretamente atingidos pelas novas restrições. Assim, em 27 de outubro de 1965, o AI-2 surge com novas previsões. Em seu artigo 14, continuou a prever a suspensão das garantias de vitaliciedade e de estabilidade, e passou a também prever a suspensão da inamovibilidade, bem como o exercício de funções por tempo certo. Esse ato institucional ainda conferiu ao Presidente da República o poder de decretar o recesso do Congresso, podendo exercer as competências legislativas durante este período (artigo 31).

O Congresso Nacional foi conservado, no entanto, como já visto, poderia ser decretado seu recesso pelo Presidente da República, o que fazia com que o Legislativo fosse pelo Executivo controlado, ainda que indiretamente. Como explica Dalmo Dallari,

Com a intenção de criar uma aparência de legitimidade e de normalidade constitucional, o general, que ocupava a Presidência da República, enviou ao Congresso Nacional um projeto de Constituição. É importante esclarecer que o Congresso Nacional tinha sido fechado pela força e foi depois reaberto, mas muitos de seus membros, eleitos pelo povo, tiveram arbitrariamente caçados seus mandatos [...] (2001, p. 263).

Em 24 de janeiro de 1967, aprovou-se a nova Constituição que trazia a seguinte a informação em seu preâmbulo: “O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte Constituição do Brasil”. O fato de se dizer que o foi o Congresso Nacional que elaborou a nova constituição já demonstra a falta de legitimidade em sua promulgação, visto que o Congresso Nacional “só tinha competência para fazer leis ordinárias e complementares e para aprovar emendas constitucionais [...] não tinha sido eleito com os poderes de Assembleia Constituinte” (DALLARI, 2001, p. 263-264).

A Constituição de 1937 influenciou em grande parte as características básicas da de 1967. A carta constitucional de 1967

[...] Preocupou-se fundamentalmente com a segurança nacional. Deu mais poderes à União e ao Presidente da República [...] reduziu a autonomia individual, permitindo suspensão de direitos e de garantias constitucionais, no que se revela mais autoritária que as anteriores, salvo a de 1937. Em geral, é menos intervencionista que a de 1946, mas, em relação a esta, avançou no que tange à limitação do direito de propriedade [...] definiu mais eficazmente os direitos dos trabalhadores” (SILVA, 2014, p. 89).

No que tange à organização e funcionamento do Poder Judiciário, a Constituição de 1967 repetia, quase que inteiramente, o teor da Constituição de 1946. De acordo com o artigo 107, os órgãos do Judiciário eram: a) Supremo Tribunal Federal; b) Tribunais Federais de Recursos e Juízes Federais; c) Tribunais e Juízes Militares; d) Tribunais e Juízes Eleitorais e e) Tribunais e Juízes do Trabalho.

Com relação às garantias dos magistrados, o artigo 108 voltava a prevê-las. No entanto, aos magistrados ainda era proibido o exercício de qualquer outra função pública, salvo a de professor, e ao exercício de atividade político-partidária. Os tribunais ainda mantinham sua autonomia administrativa, podendo eleger seus presidentes e demais órgãos de direção, elaborar seus regimentos internos, criar ou extinguir cargos, bem como conceder licenças e férias.

A Constituição de 1967 conferiu amplos poderes ao Poder Executivo e isso “acabou por transformar o Legislativo e o Judiciário em subpoderes, com funções de mera assessoria, ou de organismos complementares à chefia do governo” (SADEK, 2010, p. 08). No caso do Judiciário, a mais alta corte acabou sendo afetada drasticamente em sua autonomia e independência.

O STF sofria com intensas pressões dos militares com relação a ameaças de fechamento da Corte, além da corriqueira nomeação de novos ministros. Entretanto, apesar das pressões, o governo militar não chegou a fechar o STF, “pois isso configuraria a ditadura na sua forma mais primitiva”. Por isso, o Supremo permaneceu aberto, mas sob a influência direta dos militares, inclusive com a proibição de julgar *habeas corpus* em favor de impetrantes que fossem autores de crimes políticos ou contrários à segurança nacional.³³

O ato institucional de maior impacto foi o AI-5, de 13 de dezembro de 1968, comportando-se como “um instrumento que deu ao regime poderes absolutos e cuja primeira consequência foi o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano e o recesso dos mandatos de senadores, deputados e vereadores, que passaram a receber somente a parte fixa de seus vencimentos”³⁴. Durante o fechamento do Congresso Nacional, o Presidente ficava autorizado a legislar sobre todas as matérias.

O AI-5 também suspendeu “os habeas corpus para os crimes políticos e para os crimes contra a segurança nacional, a ordem econômica e social, e a economia popular”³⁵. Ademais,

³³ 120 anos do Supremo Tribunal Federal. **Supremo Tribunal Federal**, 2011. Disponível em: http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_pt_br&idConteudo=196222&modo=cms. Acesso em: 19 ago. 2020.

³⁴ Constituições Brasileiras. **Senado Federal**. [s.d]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 03 abr. 2020.

³⁵ O Supremo Tribunal Federal e o Golpe de 64. **Supremo Tribunal Federal**. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62507>. Acesso em: 13 ago. 2020.

com relação ao Poder Judiciário, o AI-5 novamente trouxe em seu artigo 6º a suspensão das garantias constitucionais e legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade.

Outra mudança significativa foi o fato de que “o presidente da República poderia, mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou por em disponibilidade quaisquer titulares dessas garantias” (SAMPAIO, 2007, p. 70). Assim, destaca-se que, durante o governo do general Arthur da Costa e Silva (1967-1969), três ministros do STF foram obrigados a se aposentar: Victor Nunes Leal (vice-presidente), Hermes Lima e Evandro Lins e Silva³⁶.

Em 01º de fevereiro de 1969, o governo militar instituiu o AI-6, interferindo novamente no Judiciário. Desta vez, o principal atingido foi o STF, visto que o número de ministros foi reduzido de dezesseis para onze. Além disso, o AI-6, assim como o AI-1, AI-2, AI-3 e AI-5, excluiu da apreciação judicial os atos praticados em decorrência deles mesmos. Logo, questões ilegais ou inconstitucionais que fossem realizadas pautadas pelas previsões dos atos institucionais não poderiam ser questionadas no Judiciário.

Ainda em 1969, houve a Emenda Constitucional nº. 01 que reformulou a Constituição de 1967, “equivalendo, segundo muitos juristas, a uma nova Constituição” (SADEK, 2010, p. 09). Com essa emenda, o Judiciário passou a ser composto pelo Supremo Tribunal Federal, tribunais federais de recursos e juízes federais, tribunais e juízes militares, tribunais e juízes eleitorais, tribunais e juízes do trabalho, tribunais e juízes estaduais (artigo 112).

De acordo com uma cartilha desenvolvida pelo STF em 1976, entre os anos 1971 a 1975, houve um grande aumento de causas submetidas à apreciação pela Corte. Em 1971 foram recebidos quase seis mil processos, ao passo que em 1975 já eram quase nove mil. Os julgamentos proferidos foram de mais de seis mil em 1971 para mais de nove mil em 1975.³⁷

Tempos depois, em 1977, com a Emenda Constitucional nº. 07, criou-se o Conselho Nacional da Magistratura, como um órgão do Poder Judiciário, conforme o artigo 120, na tentativa de se efetivar um controle do Judiciário. Segundo tal dispositivo, tal conselho seria composto por sete ministros do STF, todos escolhidos por ele mesmo, com as atribuições de “conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria (...)”.

A EC nº. 07 ainda trouxe outra inovação de destaque: o STF passava a ter o poder de, por solicitação do Procurador-Geral da República, avocar processos em curso perante outros

³⁶ O Supremo Tribunal Federal e o Golpe de 64. **Supremo Tribunal Federal**. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62507>. Acesso em: 13 ago. 2020.

³⁷ ABREU, Iduna Weinert de. **O Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 1976, p. 19. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalCuriosidade/anexo/PlaquetaOSupremoTribunalFederal1976.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020

órgãos do Judiciário. Uma vez que fosse avocada, caberia ao STF o processo e a decisão da causa, como se fosse questão de sua competência originária. Tal emenda acrescentou a alínea “o” ao artigo 119 da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº. 01/69

Conforme tal dispositivo, o fundamento para que fosse deferida essa avocatória era o interesse público, entendido como “imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas”. Caberia, assim, ao STF e ao Procurador-Geral da República avaliarem a gravidade da lesão a se prevenir.

Em junho de 1978, sob o governo do General Ernesto Geisel, revogou-se o AI-5, com o objetivo de promover a reabertura política, a fim de acalmar as pressões internas e internacionais (VIOTTI DA COSTA, 2006, p. 181). Mesmo com as mudanças, ao Judiciário carecia-lhe autonomia financeira, orçamentária – já que somente o Executivo tinha competência para iniciativa de leis que criassem cargos, funções ou empregos públicos perante os tribunais – e, conseqüentemente, independência. Os tribunais estaduais sofriam ainda mais, visto que eram “colocados na dependência direta do Poder Executivo dos estados, por sua vez limitado pelo Executivo federal” (SADEK, 2010, p. 10).

Conclui-se, portanto, que o Judiciário do Período do Regime Militar, iniciado em 1964 até antes da Constituição de 1988, estava umbilicalmente atrelado às vontades do Executivo. Com uma Constituição – a de 1967 – e vários atos institucionais atribuindo cada vez mais competências e funções ao Executivo, o Judiciário, juntamente com o Legislativo, passavam a ser apenas coadjuvantes.

O Judiciário não era independente, não tinha autonomia financeira, orçamentária, administrativa e organizacional. Além de que diversos aspectos processuais acabavam desaguando nas vontades do Executivo, como era o caso da possibilidade de avocação de processos pelo STF quando o Procurador-Geral da República solicitasse, nos casos descritos pelo artigo 119, alínea “o” da Constituição de 1967.

Em 27 de novembro de 1985, promulgou-se a EC n. 26, que convocou Assembleia Nacional Constituinte para elaborar nova Constituição. Na realidade não se teve uma Assembleia Constituinte³⁸ nos moldes tradicionais³⁹, em que se elegeriam representantes com a finalidade precípua de elaborar uma nova constituição.

³⁸ A primeira constituinte brasileira a ser realizada data de 1823, a qual acabou não cumprindo com sua principal função – a de elaborar e aprovar o primeiro texto constitucional brasileiro – por conta de ter sido dissolvida pelo imperador, que outorgou, um ano depois, a Constituição de 1824. Já na próxima constituição, a de 1891, houve a convocação da Assembleia Constituinte em 1889, a qual é considerada como a primeira constituinte brasileira a cumprir com o papel de elaborar e aprovar um texto constitucional. No entanto, quando o presente estudo disser “molde tradicional de assembleia constituinte”, ele estará se referindo à constituinte para elaboração da Constituição de 1946: primeiro haveria uma eleição para compor os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que inicialmente e em conjunto, exerceriam os trabalhos típicos de uma Assembleia Constituinte. Com a conclusão desses trabalhos, haveria a separação efetiva em Câmara e Senado, passando a

Nesse cenário de transição política e constitucional, o Poder Judiciário assumiria, com a nova Constituição de 1988, um papel de destaque. O contexto trazido pelo novo texto constitucional, buscava “definir um novo Poder Judiciário, certamente mais rico em competências e autonomia, mais próximo das exigências do Estado Democrático de Direito” (SAMPAIO, 2007, p. 81).

Buscando a retomada da democracia, do Estado Democrático de Direito e da garantia dos direitos políticos, promulga-se a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã⁴⁰.

1.2 O Poder Judiciário com a promulgação da Constituição de 1988

Após um longo período permeado pelas instabilidades políticas⁴¹, bem como restrições a direitos e garantias fundamentais⁴², o país necessitava de um governo mais participativo, no qual os três poderes da União fossem independentes, mas também se fiscalizassem mutuamente em prol dos interesses do Estado. E assim surge a Constituição de 1988, sendo considerada como “um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral” (SILVA, 2014, p. 91).

Já no preâmbulo⁴³ da Constituição de 1988 constata-se a maneira como ela se caracterizará, sendo “um instrumento para a consecução de objetivos fundamentais da pessoa

exercer as funções típicas das casas legislativas. *In*: Assembleia Nacional Constituinte de 1946. **FGV-CPDOC**, [s.d]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1946>. Acesso em: 14 ago. 2020.

³⁹ A Assembleia Constituinte de 1988, para seguir o molde da 1946, deveria ter sido eleita para essa finalidade. Entretanto, apenas convocou os membros que já existiam na Câmara e no Senado, por meio de uma Emenda Constitucional (EC nº. 26 de 1985). Segundo o artigo 1º de tal emenda: “Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional”.

⁴⁰ A Constituição de 1988 foi assim chamada por Ulysses Guimarães – Presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 -, porque “teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania” (SILVA, 2014, p. 92). Segundo Guimarães, “a exposição panorâmica da lei fundamental que hoje passa a reger a Nação permite conceitua-la, sinoticamente, como a Constituição coragem, a Constituição cidadã, a Constituição federativa, a Constituição representativa e participativa [...]” (1988, p. 05).

⁴¹ Na sessão da Assembleia Nacional Constituinte de 05 de outubro de 1988 – publicada no *DANC* (Diários da Assembleia Nacional Constituinte) – Ulysses Guimarães (presidente) faz o seguinte pronunciamento “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério. A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia” (1988, p. 02).

⁴² E Guimarães continua, “Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa” (1988, p. 01).

⁴³ O referido preâmbulo assim prevê: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e

humana e de toda a Humanidade” (DALLARI, 2001, p. 268). Ela nasce sendo a constituição “mais democrática que o Brasil já teve, [...] atuando eficazmente como instrumento de garantia da liberdade, de proteção da dignidade humana, de promoção de Justiça, de consecução de paz” (DALLARI, 2001, p. 269).

No que tange ao Poder Judiciário, muitas transformações surgiram com o novo texto constitucional. Como ensina Carmen Lúcia Antunes Rocha (1998, p. 240) “sem uma Constituição forte não há Poder Judiciário forte. Vale também o inverso. Sem um Poder Judiciário forte, não há Constituição forte”. Assim, nesse novo contexto, o Judiciário assumiu seu papel de poder político⁴⁴ ao influenciar nas decisões do governo e no destino da sociedade. O objetivo era trazer o fortalecimento das instituições judiciárias. Isto porque

O Brasil, por uma série de circunstâncias, demorou a fazer a revisão do seu direito, permanecendo até a década de 1980 com um Judiciário formal e estático, inteiramente dependente do Poder Executivo⁴⁵, estruturado para atender aos direitos individuais, em demandas desenvolvidas pela via de um complexo sistema judicial [...] A Constituição de 1988 trouxe para o Brasil os modernos direitos de terceira geração, ampliou o leque de direitos individuais e sociais e possibilitou a utilização das ações coletivas. A nova Carta, dentro da moderna visão de tornar o Judiciário independente do poder político e econômico, permitiu a judicialização da política e desatrelou o julgador dos estreitos caminhos legislativos, ao privilegiar a interpretação constitucional. *Dessa forma, o juiz, até então obediente servidor à letra da lei, tornou-se intérprete da Constituição, tendo a lei como referência no desenlace das questões colocadas para solução judicial* (ALVES, 2016, p. 70-71, grifo nosso).

Para que o fortalecimento se concretizasse e pudesse trazer a independência necessária ao exercício de uma jurisdição imparcial, Fábio Konder Comparato destaca que

[...] o fator que compatibiliza o Poder Judiciário com o espírito da democracia (no sentido que Montesquieu conferiu ao vocábulo) é um atributo eminente, o único capaz de suprir a ausência do sufrágio eleitoral: é aquele prestígio público, fundado no amplo respeito moral, que na civilização romana denominava-se *auctoritas*; é a legitimidade pelo respeito e a confiança que os juízes inspiram no povo. Ora, essa característica particular dos magistrados, numa democracia, funda-se essencialmente

individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

⁴⁴ Para Sébatien Conan, o Judiciário “assume uma das funções essenciais do Estado, a da prestação da justiça; garante os direitos fundamentais – estabelecidos pela Constituição – contra os eventuais abusos cometidos pelos outros dois poderes” (CONAN, 2005, p. 56). Continua o autor dizendo que como a separação dos poderes é uma cláusula pétrea, conforme artigo 60, §4º, inciso III, da CF/88, o Judiciário passa a ser “garantidor da ordem jurídica estabelecida com base na Constituição, tendo a fonte do seu poder no próprio povo” (2005, p. 57).

⁴⁵ Para Mauro Cappelletti (1989, p. 31), a independência do Judiciário, em seu significado mais tradicional, seria o da independência do juiz perante o poder político, em particular o do Executivo. Para o autor, o ato do juiz era muitas vezes considerado como ato do Estado e, assim, havia uma acentuada relação de “dependência dos juízes – nas nomeações, nas promoções, nas sanções disciplinares, etc. – perante o executivo [...]” (1989, p. 31). Cappelletti ainda afirma que, por mais que perante as partes o Judiciário se mostrasse independente, perante o Executivo havia alto grau de responsabilidade, ensejando até mesmo na “ausência total de independência” (1989, p. 32).

na independência e na responsabilidade com que o órgão estatal em seu conjunto, e os agentes público individualmente considerados, exercem as funções políticas que a Constituição, como manifestação original da vontade do povo soberano, lhes atribuiu. Se quisermos, portanto, garantir a independência do Poder Judiciário, precisamos, sobretudo, protegê-lo contra as indevidas incursões do Executivo em seu território (2004, p. 153).

Para o Judiciário chegar ao patamar de independência e autonomia que alcançou com a Constituição de 1988, o percurso foi longo e não linear. Todas as vezes em que o cenário político e econômico abalava a ordem democrática, o Judiciário também era notavelmente atingido⁴⁶. Assim, a nova constituição tinha a necessidade de concretizar essa autonomia judiciária e foi assim que, com o texto de 1988, o Judiciário chamou para si a responsabilidade sobre a organização e recrutamento de seus membros, “diminuindo-se ponderavelmente a influência de setores externos” (SADEK, 2010, p. 14).

Assim, para que os magistrados pudessem alcançar os mais altos escalões da carreira, era necessário seguir os ditames proclamados pela própria instituição. Como salientou Manoel Gonçalves Ferreira Filho, com a Constituição de 1988, os concursados e os magistrados já investidos, não precisavam mais

[...] buscar padrinhos políticos para a sua carreira, muito menos cortejar ou, pelo menos, evitar conflitos com o Executivo. Com isso, libertam-se de vínculos que, por serem forçados pela gratidão, frequentemente são mais fortes do que as garantias formais de independência. Ademais, evita-se com isso a indesejável politização do magistrado. Entretanto, para completar essa liberação, ainda falta eliminar o papel do Executivo e do Legislativo nas nomeações para altos Tribunais (1993, p. 36).

Outro fator que contribuiu para que o Judiciário pudesse alcançar sua autonomia e independência foi a concretização das garantias da magistratura⁴⁷, tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Essas garantias foram sempre tão importantes e decisivas que “constituíram-se em alvo⁴⁸ estratégico em todas as intervenções mais sérias atentadas contra a instituição, como ocorreu no Estado Novo e sob o regime militar pós-64” (SADEK, 2010, p. 15).⁴⁹

⁴⁶ Cappelletti afirma que a “independência dos juízes frente ao executivo, longe de representar um valor fim em si mesmo, não é ela própria senão um valor instrumental” (1989, p. 32).

⁴⁷ Tais garantias vieram previstas pelo artigo 95 do texto original da Constituição de 1988.

⁴⁸ “Durante o Estado Novo e após o Golpe Militar de 1964, os Presidentes que governaram o país praticaram atos de autoritarismo na tentativa de fazer com que o STF se curvasse aos interesses obscuros do Poder Executivo” (120 anos do Supremo Tribunal Federal. **Supremo Tribunal Federal**, 2011. Disponível em: http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_pt_br&idConteudo=196222&modo=cms. Acesso em: 19 ago. 2020).

⁴⁹ A primeira vez que as garantias de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos apareceram previstas em um texto constitucional brasileiro foi na Constituição de 1891 (artigo 6º, inciso II, alínea “i”). Na Constituição de 1934 estava previsto no artigo 64, assim como na Constituição de 1937 estava no artigo 91. A Constituição de 1946 trazia tal previsão em seu artigo 95 e a Constituição de 1967, no artigo 108. No entanto, não é porque estava previsto no texto constitucional que as garantias eram efetivamente respeitadas

O restabelecimento da ordem democrática fez com que o Judiciário pudesse ascender, e, de acordo com Mônica Jacqueline Sifuentes, em 1988 o Judiciário eleva-se a um protagonismo nunca antes visto,

Vindo de um período anterior, resultado da própria estrutura social e política do País, em que estava praticamente envolvido na sua função tradicional de solução de conflitos individuais, passou o Judiciário rapidamente ao centro dos impasses institucionais entre os Poderes Legislativo e Executivo. O seu campo de atuação foi alargado, principalmente após a Constituição de 1988, para abarcar o julgamento de questões que envolvem, não raro, complexas e delicadas relações políticas (1999, p. 325)

Para cumprir com suas novas funções era imprescindível que o Judiciário fosse independente⁵⁰. A independência judiciária é uma característica que já havia sido levantada muitos anos antes da Constituição de 1988, como discorre José Antonio Pimenta Bueno,

A independência da autoridade judiciária do magistrado consiste na faculdade que ele tem, e que necessariamente deve ter de administrar a justiça, de aplicar a lei como ele exata e conscientemente entende, sem outras vistas que não sejam a própria e imparcial justiça, a inspiração do seu dever sagrado. Sem o desejo de agradar ou desagradar, sem esperanças, sem temor algum. [...] a independência do magistrado deve ser uma verdade, não só de direito como de fato; é a mais firme garantia dos direitos e liberdades, tanto civis como políticas do cidadão; é o princípio tutelar que estabelece e anima a confiança dos povos na reta administração da justiça; é preciso que o povo veja e realmente creia que ela realmente existe. Tirai a independência ao poder judiciário, e vós lhe tirareis sua grandeza, sua força moral, sua dignidade, não tereis mais magistrados, sim comissários, instrumentos ou escravos de um outro poder (PIMENTA BUENO, 1857, p. 332).

A ideia central que surge com relação ao Poder Judiciário é de autonomia e independência para que ele tenha seu autogoverno – para que assuma seu papel como órgão de previsão constitucional com função especializada. Documentos internacionais já haviam previsto a necessidade de que o Judiciário fosse independente, como por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que em seu artigo 10 prevê:

Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele⁵¹.

no decorrer de todas as Constituições. A análise elaborada por esta dissertação acerca do histórico constitucional brasileiro demonstra essa afirmação.

⁵⁰ A atividade do Judiciário precisa ser independente para que ele possa cumprir sua função de intérprete da lei, aplicando-a ao caso concreto de maneira imparcial. Alexander Hamilton, *Federalista* n.º. 22, dizia – em tempos em que o Judiciário ainda não existia – que as “leis são letras mortas sem tribunais para expor e definir seu verdadeiro significado e aplicação” (2001, p. 110, tradução nossa). Trazendo essa reflexão para um cenário em que o Judiciário existe mas não é independente, as leis continuam sendo letras mortas se o órgão judiciário – temeroso com relação às pressões externas - não consegue aplicar o direito de maneira a adequá-lo da melhor forma possível ao caso concreto.

⁵¹ Essa previsão também pode ser encontrada, por exemplo, no artigo 6º da Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais de 1950; no artigo 14 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos,

Assim, no contexto da Constituição de 1988, o Judiciário necessitava dessa autonomia para se manter neutro diante das questões que lhe eram levantadas, visto que se ele

[...] precisa ser um mediador imparcial entre as partes conflitantes, há de estar livre de todas as ingerências externas, no exercício de sua função, e isto abrange, além daqueles dos poderes Legislativo e Executivo, outras que possam advir do próprio Judiciário, como instruções a respeito dos julgamentos emitidas por outros magistrados do mesmo grau ou de hierarquia superior (DOBROWOLSKI, 1996, p. 169-170).

Para que o Judiciário fosse independente era necessário que lhe fossem atribuídas certas garantias, a fim de garantir sua autonomia. Segundo Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco,

As garantias do Poder Judiciário, em geral, e do magistrado, em particular, destinam-se a emprestar a conformação de independência que a ordem constitucional pretende outorgar à atividade judicial. Ao Poder Judiciário incumbe exercer o último controle da atividade estatal, manifeste-se ela por ato da Administração ou do próprio Poder Legislativo (controle de constitucionalidade). Daí a necessidade de que, na sua organização, materialize-se a clara relação de independência do Poder Judiciário e do próprio juiz em relação aos demais Poderes ou influências externas (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1298).

Assim, sobre a independência judiciária, podem-se compreender duas dimensões da mesma: a dimensão de independência institucional, que é caracterizada pela independência do Judiciário enquanto instituição do Estado Democrático de Direito, bem como a dimensão individual, que considera a independência dos juízes enquanto protagonistas da instituição (CONAN, 2005, p. 68). Para José Duarte Neto (2019, p. 200), a independência judiciária pode ser entendida de um lado por meio das normas constitucionais, legislativas e costumeiras que conferem o autogoverno do Judiciário e, por outro lado, pelas normas que atribuem a autonomia dos membros do Judiciário no exercício da jurisdição.

Pelo entendimento de Sébatien Conan, na dimensão individual⁵² os juízes dispõem de garantias – como vitaliciedade⁵³, inamovibilidade⁵⁴ e irredutibilidade⁵⁵ – para que possam

de 1966; no artigo 8º da Convenção Interamericana de Direitos Humanos “Pacto de San José da Costa Rica” de 1969.

⁵² Alexandre de Moraes identifica como garantias da magistratura destinadas aos membros, as seguintes: a) garantias de liberdade (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios) e b) garantias de imparcialidade, como as vedações previstas pelo artigo 95, parágrafo único, incisos I a V, CF/88 (MORAES, 2017, p. 366). Para o autor, “a eleição dos dirigentes dos Tribunais é função governativa, na medida em que tais dirigentes comandam um dos segmentos do Poder Público. Dessa forma, deve ser realizada pelos membros do Tribunal, sem ingerência do Poder Executivo ou Legislativo” (MORAES, 2017, p. 368).

⁵³ Vitaliciedade refere-se “à vinculação do titular do cargo para o qual fora nomeado, por concurso ou por acesso de advogados e membros do MP aos tribunais [...]” (SILVA, 2014, p. 597). Para Mendes e Branco, significa que “o magistrado somente perderá o cargo mediante sentença judicial transitada em julgado” (2012, p. 1.304).

gozar de autonomia no exercício de suas funções⁵⁶. Essa independência não é um privilégio do juiz, mas sim da responsabilidade a ele atribuída. Assim, essa independência,

[...] não é um privilégio ou prerrogativa individual do juiz. Ela é a responsabilidade imposta sobre cada juiz para habilitá-lo a julgar honesta e imparcialmente uma disputa com base na lei e na evidência, sem pressões externas ou influência e sem medo de interferência de quem quer que seja. O cerne do princípio da independência judicial é a completa liberdade do juiz para ouvir e decidir as ações impetradas na corte. Nenhum estranho, seja governo, grupo de pressão, indivíduo ou mesmo outro juiz deve interferir, ou tentar interferir, na maneira como um juiz conduz um litígio e sentença (ONU, 2008, p. 45).

Já na dimensão institucional⁵⁷, o Judiciário precisa ser independente com relação às competências que desempenha, ao seu processo de tomada de decisão, independência financeira e administrativa – tudo a fim de que um processo justo seja assegurado (CONAN, 2005, p. 69). Assim, essa independência seria uma “definição das relações entre o Judiciário e outros, particularmente os outros ramos do governo a fim de assegurar tanto a aparência quanto a independência” (ONU, 2008, p. 46).⁵⁸

Sobre as questões de independência, ganha destaque “The Bangalore Principles of Judicial Conduct”, aprovado em 2002 pela Organização das Nações Unidas (ONU), o qual traz a previsão dos princípios básicos a serem observados para que se tenha uma boa prestação jurisdicional. O princípio de Bangalore “é uma espécie de código norteador da

⁵⁴ Inamovibilidade tem relação com a permanência do juiz no cargo para o qual foi nomeado, visto que “uma vez titular do respectivo cargo, o juiz somente poderá ser removido ou promovido por iniciativa própria, nunca *ex officio* de qualquer outra autoridade, salvo em única exceção constitucional por motivo de interesse público e pelo voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa [...]” (MORAES, 2017, p. 368). Além das limitações de remoção, a inamovibilidade também assegura que o juiz não seja afastado da apreciação de um determinado caso ou processo por meio de “qualquer mecanismos ou estratégia institucional” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1.304).

⁵⁵ Significa dizer que “o subsídio dos magistrados não pode ser diminuído nem mesmo em virtude de medida geral, mas a CF determina que fica sujeito aos limites máximos previstos no art. 37 e ao imposto de renda, como qualquer contribuinte [...]” (SILVA, 2014, p. 598). Ademais, “o subsídio do magistrado não pode ser reduzido como forma de pressão, garantindo-lhe assim o livre exercício de suas atribuições” (MORAES, 2017, p. 369).

⁵⁶ Para essa independência individual, os juízes gozam da “liberdade de expressão e associação; capacitação, educação e seleção com base em qualificações adequadas e qualidades pessoais; garantia de tempo de serviço; segurança financeira e promoção. Dessa forma, espera-se que o juiz assegure um processo justo – elemento também citado na dimensão institucional – sem o qual pode ser responsabilizado mediante determinadas condições” (CONAN, 2005, p. 69).

⁵⁷ José Duarte Neto entende que as normas que permitem o autogoverno do Judiciário caracterizam a sua independência externa. Para o autor, “fala-se em independência externa quando se reporta à instituição judiciária congregada por todos os Tribunais de diferentes instâncias, seus juízes e corpo burocrático. Dita externa porque explícita em um primeiro plano o autogoverno judiciário e só indiretamente a autonomia funcional de seus juízes, conformada pelo conjunto de normas que se encarrega da autonomia administrativa, orçamentária e financeira do aparelho administrativo” (DUARTE NETO, 2019, p. 200).

⁵⁸ Para Alexandre de Moraes, as garantias institucionais da magistratura seriam divididas em dois tipos: a) as autonomias (funcional, administrativa e financeira) e b) as relativas à escolha dos dirigentes (conforme artigo 96, inciso I, alínea “a”, CF/88) (MORAES, 2017, p. 366).

atuação dos juízes em âmbito mundial, elaborado pelas Nações Unidas”⁵⁹. Os princípios básicos que Bangalore prevê são os seguintes: independência, imparcialidade, integridade, decoro, equidade, competência e diligência.⁶⁰

Para Sébatien Conan, a imparcialidade e a independência deveriam caminhar juntas, visto que para ele, somente a independência não conseguiria garantir um julgamento justo (2005, p.74). Assim, criaram-se certas prerrogativas aos magistrados para que eles pudessem garantir tal julgamento, e como ensina Rogério Gesta Leal,

[...] se criaram certas prerrogativas – e não privilégios – aos cargos de judicatura (vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos, dentre outras), exatamente para evitar que juízes se exponham a determinadas pressões ou exposições que possam fragilizar sua independência e autonomia de julgamento, haja vista que as redes corruptivas têm se organizado cada vez mais e com níveis de sofisticação exponenciais. Mesmo assim, tudo isto só funciona em Estados de Direitos plenos, pois, em inexistindo tais condições normativas e objetivas de segurança, é a lógica da força física e coativa que impera – lembre-se dos casos envolvendo a operação mãos limpas na Itália, por exemplo. No Brasil isto não é muito diferente [...] (LEAL, 2015, p. 174).

A Constituição de 1988 tratou, então, de trazer dispositivos que auxiliassem o Judiciário na busca por essa independência. A autonomia dos tribunais foi prevista pelo artigo 96, o qual prevê uma série de atividades que os tribunais podem exercer a fim de concretizar essa autonomia organizacional a eles conferida. Dentre elas, podem ser destacadas: a) possibilidade de organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados; b) possibilidade de velar pelo exercício da atividade correccional, como método de controle interno; c) possibilidade de propositura de criação de novas varas judiciárias, nesse caso tendo a iniciativa para tal lei; d) além de prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição.⁶¹

⁵⁹ Corregedor Nacional participa de evento da ONU na Suécia sobre desenvolvimento. **Conselho Nacional de Justiça**, 2009. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedor-nacional-participa-de-evento-da-onu-na-suecia-sobre-desenvolvimento/>. Acesso em: 24 ago. 2020.

⁶⁰ Ives Gandra da Silva Martins Filho descreve o que seriam cada um desses princípios. A independência seria um pré-requisito do Estado de Direito e uma garantia fundamental de um julgamento justo. A imparcialidade seria essencial para o correto cumprimento dos deveres do cargo de juiz. A integridade estaria relacionada com os deveres do ofício judicial. O decoro é relativo à idoneidade no desempenho das atividades judiciais. A equidade pressupõe um tratamento igual de todos perante as Corte e a competência e diligencia são pré-requisitos para a devida execução do ofício judicial. (MARTINS FILHO, 2014, p. 147).

⁶¹ O artigo 96, inciso I, originalmente previsto pelo texto constitucional publicado em 1988, era assim escrito: “Art. 96. Compete privativamente: I - aos tribunais: a)eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; b)organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correccional respectiva; c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; d)propor a criação de novas varas judiciárias; e)prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei; f)conceder licença, férias e outros afastamentos a seus

Também houve a preocupação com a repartição de atribuições entre os órgãos do Judiciário em matéria de iniciativa de leis, haja vista os incisos II e III do artigo 96. O inciso II do artigo 96 prevê que cabe ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Legislativo a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; a criação e extinção de cargos, bem como a fixação de seus vencimentos; a criação ou extinção de tribunais inferiores; bem como a alteração da divisão das varas judiciárias. Já o inciso III dispõe algumas regras de julgamento acerca dos Tribunais de Justiça dos Estados sobre os membros abarcados em sua jurisdição, tais como juízes estaduais e membros do Ministério Público.

A autonomia financeira e orçamentária do Judiciário concretiza-se ao passo que a Constituição de 1988 prevê a elaboração, pelos tribunais, de suas propostas orçamentárias, nos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes do Estado na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) – conforme previsto pelo artigo 99, do texto constitucional de 1988.

Essa independência financeira e orçamentária foi um passo importante para a autonomia Judiciária, visto que

[...] No Relatório sobre a Reforma do Judiciário, elaborado pelo Supremo Tribunal Federal (STF, 1975), já se apontava a insuficiência de verbas atribuídas ao Judiciário como um sério entrave à prestação jurisdicional mais célere e efetiva (SAMPAIO, 2007, p. 86).

No que tange ao controle de constitucionalidade, a Constituição de 1988 trouxe inovações. Houve a previsão da ação direta de inconstitucionalidade, no lugar da representação de inconstitucionalidade, estendendo o objeto de controle, bem como a titularidade para propositura⁶².

O texto original da Constituição de 1988, quando promulgado, previu as seguintes ações de controle concentrado: a ação direta de inconstitucionalidade (artigo 102, I, a) e a ação de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, §2º). Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº. 03 de 1993, passou-se a prever também a ação declaratória de constitucionalidade (art.102, I, a) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (artigo 102, §1º).

membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados; [...]”. Tal artigo permanece sem alteração até o momento de elaboração desta dissertação (agosto de 2020).

⁶² O rol de legitimados a propor as ações do controle concentrado de constitucionalidade estão previstos nos incisos do artigo 103, CF/88, quais sejam: Presidente da República; Mesa do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; Governador de Estado ou do Distrito Federal; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

O controle de constitucionalidade, na modalidade concentrado, de lei estadual ou municipal em face de Constituição do Estado, teve previsão no artigo 125, §2º. Além disso, ainda manteve-se o controle difuso das normas, com a possibilidade de questionamentos acerca da constitucionalidade de normas pelas partes, pelo Ministério Público e pelo próprio juiz.

Alguns novos remédios constitucionais foram previstos pelo novo texto constitucional, como “instrumentos jurídicos, responsáveis pela efetivação das obrigações constitucionais” (SADEK, 2004, p. 83), tais como mandado de injunção (individual e coletivo) e *habeas data*. Isso fez com que a sociedade tivesse maiores instrumentos de acesso ao Judiciário para que ele pudesse assegurar seus direitos e solucionar seus problemas. De nada adiantaria a previsão de um rol extenso de direitos, se não houvesse os remédios necessários para reivindicá-los.

Logo, o Judiciário passou a dispor de maior competência jurisdicional e instrumentos processuais para atingir os fins da Constituição. Sua capacidade de atuação foi expandida com a constitucionalização de direitos e garantias individuais e coletivas, “em uma medida que não guarda proporção com textos legais anteriores” (SADEK, 2004, p. 81).

No que tange à estrutura, houve grande reestruturação das atribuições nos vários organismos que compõem o Poder Judiciário. Ao STF, apesar de ser considerado como o órgão de cúpula constitucional, não foram previstas somente competências de ordem constitucional. De acordo com o artigo 102, embora haja a previsão conferindo ao Supremo a característica de ser o guardião da Constituição, há também uma série de competências outras que fazem com que ele também seja um tribunal de revisão de recursos e não apenas um tribunal constitucional.

Outra transformação de destaque foi a criação do STJ – Superior Tribunal de Justiça – em substituição ao Tribunal Federal de Recursos, que chamou para si parte das atribuições antes designadas ao STF. Ao STF cabe a guarda da Constituição, além de ser o responsável pelo julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Já o STJ, “passava a ser o tribunal de uniformização de sentido e de alcance da lei federal” (SAMPAIO, 2007, p. 88-89). Segundo Maria Tereza Sadek, o STJ caracteriza-se como

[...] um órgão acima dos tribunais federais e dos tribunais dos Estados, com atribuições de guardar a legislação federal e de julgar em recurso especial as causas decididas em única e última instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. (SADEK, 2004, p. 83)

Embora em 1979 tenha sido promulgada Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN), o texto constitucional de 1988 também previu a possibilidade de que o Supremo Tribunal Federal tivesse a iniciativa para propor nova lei complementar dispondo sobre o Estatuto da

Magistratura⁶³. Essa previsão encontra-se no artigo 93 da nova constituição, que prevê, além da instituição da lei que disporá sobre o Estatuto da Magistratura, também sobre a maneira de ingresso na carreira da magistratura; a maneira como se dará a promoção de entrância para entrância; o método de acesso aos tribunais de segundo grau; a previsão para cursos de aperfeiçoamento para magistrados; as características de seus vencimentos; as garantias, tais como irredutibilidade de vencimentos, inamovibilidade e vitaliciedade, bem como as características acerca das prerrogativas de foro.

A Constituição de 1988 buscou também prever um Judiciário que ao mesmo tempo se mostrasse independente e autônomo para poder exercer sua jurisdição, mas que também pudesse transmitir aos jurisdicionados a segurança de também sofrer uma fiscalização. O Judiciário não poderia se mostrar como um poder absoluto, o qual estaria imune de sofrer qualquer tipo de sanção por seus atos. Assim,

A Constituição de 1988 tentou acomodar, por um lado, as reivindicações de independência do Judiciário com as exigências de controle de sua atividade e, por outro, as demandas de concretização dos comandos constitucionais com as exigências democráticas de *self-restraint* judicial (SAMPAIO, 2007, p.101, grifo do autor).

Para Mauro Cappelletti, com a independência judicial nasce também o problema da limitação a essa independência. Para ele

[...] o problema da imunidade dos juízes é, mais precisamente, o problema – menos absoluto e mais pragmático – de limites da responsabilidade, vale dizer, um problema de equilíbrio entre o valor de garantia e instrumental da independência, externa e interna, dos juízes, e o outro valor moderno (mas também antigo, como se viu) do dever democrático de prestar contas (CAPPELLETTI, 1989, p. 33).

Com a promulgação da Constituição de 1988 e a previsão nela de um rol extenso de regras e princípios, a sociedade brasileira passa por um intenso processo de maior participação social na vida pública e “de coadjuvante, o Judiciário é, então, mobilizado para uma posição de ativo protagonismo” (VIANNA *et. al*, 1996, p. 25). Como consequência,

[...] o Judiciário foi sacudido por milhares de ações⁶⁴, inclusive ações coletivas, com dezenas ou centenas de pessoas em um dos polos. Pedidos eminentemente políticos,

⁶³ Tal Estatuto, estabelecido por lei complementar, de iniciativa do STF, “conterá regras sobre a carreira da magistratura nacional, observados os princípios constitucionais sobre o ingresso, a promoção e o acesso aos Tribunais, os vencimentos, a aposentadoria e seus proventos, a publicidade dos julgamentos e a constituição de órgão especial nos Tribunais” (SILVA, 2014, p. 590).

⁶⁴ José Eduardo Faria entende que “desde que uma ampla gama de movimentos sociais emergiu entre os anos 70 e 80, procurando ampliar o acesso de segmentos marginalizados da população ao Judiciário, e com o advento da Constituição de 1988 propiciando um sem-número de demandas judiciais para o reconhecimento de novos direitos, os tribunais passaram a protocolizar milhões de ações” (2005, p. 25).

consubstanciados em conflito entre o cidadão e o Estado, na busca do cumprimento de regras ou de princípios contidos na Constituição, chegaram à Justiça⁶⁵, só preparada para atender aos conflitos de interesses individuais entre particulares, ou entre cidadão e Estado na defesa de um direito estratificado em lei infraconstitucional [...] (ALVES, 2016, p. 71-72).

O Judiciário passou a crescer cada vez mais. Seu crescimento em proporções físicas – multiplicando-se em comarcas pelo Brasil – também foi acompanhado por seu crescimento em questões ideológicas, visto que

Os primeiros sinais da temida hipertrofia sobreposta às decisões das instâncias políticas se mostraram já na virada dos anos 1980 a 1990, com o ajuizamento das ações diretas de inconstitucionalidade, pelas entidades de classe e pelos partidos de oposição, *bem como pelo bombardeio judiciário de ações individuais e coletivas contra as medidas econômicas, fiscais e previdenciárias adotadas* (SAMPAIO, 2007, p. 102, grifo nosso).

Os mesmos traços que propiciaram uma evolução da autonomia e independência do Judiciário, acabaram por criar uma “excessiva corporativização da instituição, estimulando ou propiciando a construção de uma forte identidade interna, refratária a mudanças e, sobretudo a questionamentos de sua atuação e de certos privilégios” (SADEK, 2010, p. 15). Como

O crescimento do número de litígios, em quantidade insuperável pelo esforço dos magistrados, a pequena produtividade de alguns deles, a conservação de excessivo formalismo nas leis do processo, a par de novas tarefas jurisdicionais, ainda não assimiladas convenientemente pelos operadores jurídicos, *tudo colabora para a impressão que tem o jurisdicionado de que a Justiça é algo longínquo e inacessível para ele* (DOBROWOLSKI, 1996, p. 172, grifo nosso).

Não tardou para que a sociedade deixasse transparecer suas críticas. Diversos setores reclamavam da qualidade e morosidade da justiça brasileira: parlamentares, empresários, cidadãos, advogados. Antes mesmo de haver uma reforma do Judiciário, o texto constitucional de 1988

[...] passou a ser objeto de continuadas críticas de alguns setores, especialmente aqueles que se sentiam de alguma forma atingidos em seus privilégios até então mantidos [...] se tenha buscado alterar a Constituição para “ajeitá-la” aos contornos que a tornassem adequada aos paradigmas anteriormente adotados. E teve início, então, o processo de revisionismo e de reformismo do sistema constitucional inaugurado em 1988. *Vivemos hoje, com uma Constituição retalhada e retaliada.* (ROCHA, 1998, p. 241, grifo nosso).

⁶⁵ Nesse contexto, o Judiciário torna-se “a fronteira avançada onde se consolida não apenas a institucionalidade democrática, mas, sobretudo, o largo processo de inclusão de novos seres sociais ao mundo dos direitos e da liberdade, do que resulta a inflação crescente das demandas judiciais, do apelo indiscriminado à atuação do Judiciário, em uma escala que não cessa de se ampliar” (VIANNA *et. al.*, 1996, p. 26).

Além das isoladas emendas e modificações ao texto constitucional, houve grande mobilização para que ocorresse uma reforma judiciária, a fim de que o Judiciário pudesse ser efetivamente eficaz e transparente. Assim, diante de toda a trajetória histórico-constitucional trazida até o presente momento, nota-se que o Judiciário, como se conhece atualmente, teve que se sobrepôr a diversas barreiras políticas, além de disputas por espaço e pela autonomia, ambos tão importantes para o exercício da função jurisdicional da maneira mais eficiente e justa possível.

1.3 Mudanças institucionais do Judiciário com a reforma trazida pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e a afirmação de sua independência

Como apontado anteriormente, a Constituição de 1988 procurou prever um Judiciário que pudesse agir de maneira independente e autônoma, porém, que em contrapartida, pudesse sofrer limitações. De acordo com Carmen Lúcia Rocha (1998, p. 242)

O Judiciário fez-se poder, ultrapassando, assim, a sua condição de mera autoridade, ou mesmo um braço do Poder Executivo (ou mais propriamente do Rei em tempos antigos), pela Constituição moderna. A ela coube cunhar a nova estrutura do poder, na qual o princípio da separação de poderes passou a fundamentar o sistema.

Com esse fortalecimento e protagonismo conferido ao Judiciário e, considerando que ele exerce uma das funções do poder do Estado, era importante prever também um sistema interno de freios e contrapesos⁶⁶, a fim de “impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda às balizas legais e ofenda interesses públicos ou particulares” (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 961)⁶⁷. Como salienta Fábio Konder Comparato,

Numa república democrática, os controles institucionais de abuso de poder pelos órgãos do Estado são de duas espécies: o horizontal ligado ao mecanismo de separação de Poderes, e o vertical, fundado na soberania popular. Na verdade, a democracia é o regime político no qual ninguém, nem mesmo o povo soberano, exerce um poder absoluto, sem controles. O poder soberano do povo só pode ser exercido, legitimamente, no quadro da Constituição (2004, p. 156).

⁶⁶ Para Mauro Cappelletti, um sistema de governo democrático é aquele em que exista uma razoável relação de proporcionalidade entre o poder público e a responsabilidade pública, “de tal sorte que ao crescimento do próprio poder corresponda um aumento dos controles sobre o exercício de tal poder. Esta correlação é inerente ao que se costuma chamar de sistema de pesos e contrapesos, *checks and balances*.” (1989, p. 18).

⁶⁷ No Estado Democrático de Direito, “a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles [...] Assim são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada. Tanto são impostos controles que ela própria deve exercitar, em sua intimidade, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central, como controles que este mesmo corpo orgânico exercita em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais). Tais controles envolvem quer aspectos de conveniência e oportunidade quer aspectos de legitimidade” (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 961).

O autor ainda destaca que, “se o próprio povo soberano tem a sua ação limitada nos termos da Constituição, com maioria de razão deve a atuação do Judiciário ser submetida a uma fiscalização permanente de sua regularidade” (2004, p. 156). Logo, o Judiciário, apesar de ter se afirmado como independente e autônomo, necessitava também de um controle de suas ações⁶⁸. É o que aponta Martin Shapiro

Independência judicial é tanto um problema quanto uma solução. A principal tarefa dos juízes é resolver disputas. Independência é essencial para o sucesso dessa missão. Juízes, entretanto, não apenas resolvem disputas. Tribunais judiciais são ‘tribunais da lei’ que resolvem disputas de acordo com a lei. Quaisquer intérpretes da lei, ou aqueles que digam o que um texto legal significa, em algum grau, em algum momento, e sob algumas circunstâncias, fazem a lei. Se juízes fazem a lei, eles não devem ser independentes de forma absoluta. Eles devem ser *accountable* por alguém (2013, p. 253-254, tradução nossa).

Havia dois tipos, basicamente, de controles: o externo, exercido pelo Tribunal de Contas, com relação a questões financeiras, contábeis, operacionais, orçamentárias e patrimoniais; e o interno, de competência das corregedorias. Como apontou Alexandre de Moraes (1998, p. 61),

[...] é necessário lembrar, dentro dessa ideia de *reciprocidade de controles*, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas do Poder Judiciário deverá ser realizada pelo Poder Legislativo, por meio do próprio Tribunal de Contas da União, no âmbito nacional. (grifo do autor).

Há autores, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que se mostram contrários a se impor limitações ao Poder Judiciário mediante os controles internos e externos. Para Ferreira Filho (1993, p. 37, grifo do autor),

A independência do Poder Judiciário não se coaduna com o estabelecimento de “controles” sobre ele por parte de outros Poderes. Tais “controles” violariam o cerne essencial da separação dos poderes, instituto incluído no núcleo intangível da Constituição em vigor (art. 60, §4º, III). Com efeito, é inerente a esta a exclusão de toda ingerência de um Poder no campo do outro.

Para tal autor nem mesmo deveria existir um controle por meio da sociedade civil. O efeito desse controle social “não seria outro senão o de politizar a tarefa de ministrar justiça, o que é obviamente indesejável” (FERREIRA FILHO, 1993, p. 37). Por trás desse controle social, que deveria ser exercido pelos cidadãos no geral, concentrar-se-ia a atuação em *loobbies*, interessados em guiar a justiça segundo seus interesses particulares.

⁶⁸ Cappelletti afirma que a “responsabilidade judicial pode significar tanto o poder dos juízes, quanto o seu dever de prestação de contas (“accountability”, “answerability”) no exercício de tal poder-responsabilidade” (1989, p. 17).

Seguindo este mesmo pensamento, autores como Antonio Nadasles entendem que, a partir do momento que o Judiciário passou a ser entendido como um “autêntico poder” – e como tal estaria submetido aos mesmos mecanismos de controles e responsabilização que os demais poderes – abriu-se o risco de que certos tipos de limitações a ele impostas pudessem fragilizar as garantias constitucionais do Judiciário. Ao fragilizar tais garantias, os sistemas de controles estariam perturbando a esfera essencial de autonomia decisional do juiz (1987, p. 244).

O fato de o Judiciário necessitar ser também controlado por agentes externos não implicaria numa revisão das decisões processuais ou de mérito que ele tomasse. Esse controle

[...] tem por objeto, de um lado, o modo como os magistrados se desempenham no exercício dessa sua função privativa e, de outro lado, a sua conduta pessoal fora dessa atuação funcional. Em segundo lugar, porque o controle externo não pode jamais abranger a competência de julgamento, assim como a censura judicial dos atos do poder Legislativo e do Poder Executivo não significa a assunção pelo Judiciário das funções privativas desses ramos do Estado (COMPARATO, 2004, p. 156-157).

Assim, diante da necessidade de que o Judiciário fosse também controlado, o cenário que propiciou a reforma judiciária⁶⁹ era de insatisfação popular. A inoperância judiciária refletia-se no descontentamento que podia ser observado nas seguintes reclamações:

a) *quanto ao acesso*: as dificuldades encontradas pelo cidadão comum para ingressar com seu pedido de provimento jurisdicional; b) *quanto ao andamento dos feitos*: a morosidade na entrega da prestação jurisdicional; c) *quanto à própria prestação jurisdicional*: a divergência de decisões que, acobertadas pela coisa julgada, resolvem casos semelhantes tutelando direitos de alguns, mas negando esse mesmo direito a outros; d) *quanto à fiscalização de seus agentes e administração de seus recursos*: as crescentes denúncias de desvio de verbas e corrupção de magistrados e serventuários contribuem para deixar o Judiciário em uma posição desconfortável perante a opinião pública e demais poderes constituídos (CAMARGO, 2004, p. 369).

Assim, com o frequente descontentamento com relação ao Judiciário, sua reforma tornou-se cada vez mais necessária⁷⁰. Contudo, ela não surgiu repentinamente, caracterizando-se como produto de um longo e demorado processo que apontava sempre para a “crítica

⁶⁹ Tem-se o cenário de uma crise no Poder Judiciário. Tal crise poderia ser entendida como “a crise de um velho padrão de articulação entre o Estado e a sociedade [...] a chamada crise do Poder Judiciário é, pois, uma crise da velha forma do Estado, originada pelo processo de democratização política e social do País, cujos efeitos incidem mais forte e visivelmente sobre aquele Poder a que se atribui a universalização dos direitos de cidadania e a franquia do espaço público aos novos atores da experiência republicana” (Cf. VIANNA *et. al*, 1996, p. 26).

⁷⁰ “As constantes preocupações com a lentidão judiciária e com as notícias de corrupção, nepotismo e desmandos administrativos estimulavam a ideia de criação de uma instância, órgão ou conselho de controle” (Cf. FLURH, 2011, p. 67).

generalizada à chamada morosidade da justiça e do Poder Judiciário” (ANDRADE, 2006, p. 177).

A reforma do Judiciário era uma realidade iminente. Algumas das propostas que se especulavam “visavam conferir mais agilidade e transparência ao Judiciário, acrescidas de um controle democrático⁷¹” (SAMPAIO, 2007, p. 106). Outras propostas buscavam conferir mecanismos de controles judiciários mais efetivos, pois como ensina Martin Shapiro (2013, p. 264), “independência na ausência de uma *accountability* efetiva leva a uma crise na independência”.

Em 1999, um passo importante foi dado: aprovaram-se as leis 9.868 e 9.882 que disciplinaram respectivamente a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental. As referidas leis foram importantes, pois elas confirmavam “os efeitos contra todos e a eficácia vinculante das decisões do Supremo Tribunal, proferidas no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade” (SAMPAIO, 2007, p. 107). Isso demonstrava que se estava buscando uma uniformização das decisões judiciárias, a fim de que se observasse a segurança jurídica anteriormente comprometida pelo não respeito às decisões do Supremo⁷² por outros órgãos jurisdicionais.⁷³

Nos anos 2000, surge a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 29/2000. Nessa proposta, objetivava-se criar um Conselho situado fora da estrutura do Poder Judiciário com composição heterogênea, inclusive contando com a presença de dois cidadãos, escolhidos um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Essa proposta foi rejeitada pela

⁷¹ Ao passo que o Judiciário foi cada vez mais chamado a julgar questões que interferiam na esfera dos demais poderes, bem como no funcionamento da sociedade – em detrimento à figura de um Judiciário que antes resolvia conflitos apenas de cunho individual –, perguntas como as seguintes começaram a surgir: “Se os tribunais reestruturam os processos políticos e interferem nas políticas públicas, como eles poderiam legitimar sua atuação nas democracias, visto que nelas as decisões políticas pertencem ao povo e aos seus representantes eleitos? Por que os juízes não deveriam ser expostos ao controle popular nos regimes democráticos?” (Cf. SHAPIRO, 2013, p. 259, tradução nossa).

⁷² Para corroborar com a necessidade de que as decisões do Supremo Tribunal Federal fossem respeitadas por todos os demais órgãos do Judiciário, há a previsão constitucional da reclamação. Segundo artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição de 1988, o STF processará e julgará, originariamente: “1) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões”. Além da reclamação para garantir a autoridade de suas decisões, o STF também é competente para julgar, conforme artigo 103-A, §3º, CF/88, a reclamação contra ato administrativo ou decisão judicial que contrariar teor de súmula vinculante aprovada pela Suprema Corte. A reclamação para garantir cumprimento de teor de súmula vinculante só foi prevista formalmente com a EC nº.45/2004.

⁷³ Gilmar Mendes descreve um contexto histórico de surgimento do efeito vinculante de decisões na Alemanha. O autor relata que a doutrina constitucional alemã vinha há tempos desenvolvendo mecanismos para ampliar os limites objetivos e subjetivos da coisa julgada perante a jurisdição estatal. Assim, afirmava-se que as decisões proferidas pela Corte Constitucional alemã tinham não as qualidades de lei (*Gesetzeseigenschaften*), mas a força de lei (*Gesetzeskraft*). Nesse caso, “a convicção de que a força de lei significava apenas que a decisão produziria efeitos semelhantes aos de uma lei (*gesetzähnlich*) (mas não poderia ser considerada ela própria como uma lei em sentido formal e material), parece ter levado a doutrina a desenvolver instituto processual destinado a dotar as decisões da Corte Constitucional de qualidades outras não contidas nos conceitos de coisa julgada e de *força de lei*” (MENDES, 1999, p. 03, grifo do autor).

Comissão de Constituição e Justiça da Câmara que na ocasião entendeu que “a criação de um conselho que não integrasse a estrutura do Poder Judiciário seria contrária à limitação material ao poder de reforma constitucional contida no art. 60, §4º, da CF/88, que veda a deliberação de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes” (CAMARGO, 2004, p. 370).

A Relatoria da PEC nº. 29/2000 sugeriu, então, que se criasse um órgão superior nacional que dirigisse a magistratura e fosse composto por juízes, assim como representantes do Ministério Público e da advocacia. Após inúmeras emendas sobre a PEC, debates e reformulações, a reforma judiciária, com a atual configuração do Conselho Nacional de Justiça, só aconteceria, enfim, com a Emenda Constitucional n. 45/2004, fazendo nascer uma nova era do Poder Judiciário.

Após longas tramitações, aprovou-se o projeto de emenda constitucional para a reforma do Judiciário. As mudanças que faziam parte do projeto eram, basicamente, as seguintes: instituição da súmula vinculante; expansão da competência da Justiça do Trabalho; autonomia das Defensorias Públicas; federalização dos crimes contra os direitos humanos; uniformização dos critérios para concursos de juízes e membros do Ministério, bem como a quarentena para essas categorias; o requisito de repercussão geral no recurso extraordinário, além de instauração dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público.

Por fim, aprovou-se a PEC nº. 96/1992 foi transformada na Emenda Constitucional nº. 45, promulgada em oito de dezembro de 2004. Diversas mudanças significativas foram aprovadas, tanto mudanças denominadas como judiciais e que procuraram dar maior eficiência do Judiciário, quanto mudanças extrajudiciais, como sistemas alternativos de solução disputas. As principais transformações serão destacadas a seguir.

A súmula vinculante passou a ser prevista. O Supremo Tribunal Federal é o único órgão do Judiciário com competência para cri-la, visto que depois de reiteradas decisões sobre matéria de cunho constitucional, pode-se aprovar enunciado que tenha efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (artigo 103-A, CF/88). Isso também demonstra que

[...] o próprio STF pode transformar em *erga omnes* os efeitos inicialmente *inter partes* de uma decisão proferida no controle por via de exceção, possibilidade até então impensada no nosso sistema controlatório da constitucionalidade. É como se, então, pudesse o Supremo Tribunal Federal atuar como legislador negativo no controle concreto, quando essa atuação, segundo entendimento doutrinário, somente se poderia operar no controle direto ou abstrato (BRAGA, 2006, p. 93).

Ademais o enunciado de súmula vinculante, ou seja, a matéria a ser nela tratada, tem por objeto a eficácia, a interpretação e a validade de normas determinadas, “acerca das quais haja, entre órgãos judiciários, ou entre esses e a Administração Pública, controvérsia atual que

acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão” (SILVA, 2014, p. 571). Tal súmula possui, então, a “evidente função de estabilização de expectativas e de desafogamento do Poder Judiciário em geral e, especificamente, do Supremo Tribunal Federal” (MENDES, s.d, p. 4).

O artigo 102, §2º, da CF/88 passou a prever o efeito vinculante e a eficácia erga omnes das decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, nas ações diretas de constitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade. Além disso, passou a ser necessário demonstrar a repercussão geral⁷⁴ nas questões constitucionais discutidas em sede de recurso extraordinário junto ao STF, sendo este um requisito para sua admissibilidade (artigo 102, §3º, CF/88).

O Superior Tribunal de Justiça teve suas competências ampliadas, ao passo que agora era ele o responsável por homologar sentenças estrangeiras e conceder o *exequatur* às cartas rogatórias (antes tal competência era atribuída ao STF). Ademais, houve a instituição de deslocamento para a Justiça Federal para julgamentos dos crimes contra os direitos humanos. (Federalização dos Direitos Humanos).

O regime jurídico da magistratura também sofreu diversas mudanças com a EC n. 45/2004. O artigo 93, inciso I, passou a prever a necessidade de que o concurso público de provas e títulos para ingresso na carreira como juiz substituto exigisse do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica. Outras mudanças significativas também ocorreram no inciso II do mesmo artigo, tais como alteração nos critérios de aferição do merecimento para promoção⁷⁵ de magistrado (alínea “c”) e inclusão da alínea “e” que prevê que o juiz que, injustificadamente, retiver os autos em seu poder além do prazo legal, não será promovido.

O inciso III do artigo 93 trouxe novas previsões sobre acesso aos tribunais de segundo grau, assim como o inciso IV também previu mudanças relativas aos cursos oficiais para preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados. No decorrer dos demais incisos do mesmo artigo 93, a emenda constitucional trouxe diversas adequações referentes a aspectos sobre residência do juiz na respectiva comarca, hipótese de remoção a pedido ou a permuta de magistrados de comarca de igual entrância, dentre outras relativas à organização judiciária⁷⁶.

⁷⁴ Para se constatar a repercussão geral “considera-se a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos da causa” (Cf. MENDES, s.d, p. 6).

⁷⁵ José Afonso da Silva dispõe que “em alguns Estados, é previsto um concurso para a promoção de juízes, a que se inscrevem os interessados, sem o que não serão promovidos por não ser de seu interesse; em outros Estados, contudo, promove-se quem preencha os requisitos, e aquele que não desejar a promoção manifesta sua recusa. O sistema de concursos evita esse constrangimento; se nenhum se apresentar, não haverá promoção, que não pode ser forçada, uma vez que o juiz é protegido pela garantia constitucional da inamovibilidade, que impede inclusive promoção não desejada” (SILVA, 2014, p. 591).

⁷⁶ Como exemplo dessa organização judiciária, “é o próprio Judiciário quem organiza suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízes que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correcional respectiva;

Das mudanças trazidas pelos incisos do artigo 93, destacam-se aquelas que trouxeram avanços no que tange à transparência e ao controle do Judiciário. Pelo inciso IX, os julgamentos do Judiciário, que já eram públicos e com decisões fundamentadas – exceto nos casos em que a lei limitasse a presença às partes ou aos advogados, em decorrência do direito à intimidade do interessado – também deveriam analisar se esse direito à intimidade não estava ocasionando o prejuízo ao interesse público à informação.

A atividade jurisdicional passou a ser ininterrupta, proibindo-se as férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau (inciso XII), além de se prever que a distribuição dos processos passa a ser imediata, em qualquer grau de jurisdição (inciso XV). Duas novas vedações⁷⁷ foram previstas para os juízes: receber auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, além de exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, por pelo menos três anos após seu afastamento (artigo 95, parágrafo único, incisos IV e V, CF/88). Nesse contexto, destaca-se que

Tendo em vista a garantia da independência da magistratura, a Constituição é rígida quanto ao sistema de remuneração do juiz, inclusive no que concerne ao exercício de outra atividade remunerada. Admite-se tão somente o exercício de uma função de magistério. Qualquer outra atividade fica-lhe expressamente vedada. Há proibição do exercício de atividade político-partidária. Também aqui se cuida de vedação destinada a garantir, institucionalmente, as condições objetivas de imparcialidade do magistrado. Caso decida pela atividade político-partidária, o juiz terá de afastar-se, definitivamente, da magistratura, mediante aposentadoria ou exoneração (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1305).

Sobre a autonomia financeira e orçamentária do Judiciário, o artigo 99, em seus parágrafos terceiro, quarto e quinto, trouxe novas previsões. Assim restaram previstos os seguintes pontos: a) caso os órgãos do Judiciário não encaminhem suas respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na LDO, o Poder Executivo considerará os valores da lei orçamentária em vigência; b) se as propostas forem encaminhadas em desacordo, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários e c) durante a execução orçamentária, não poderá haver realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na LDO.⁷⁸

dá provimento, na forma prevista na Constituição, aos cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; propõe a criação de novas varas judiciárias; dá provimento, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, aos cargos necessários à administração da Justiça [...]” (MORAES, 2017, p. 367).

⁷⁷ Em 2008, o CNJ editou o Código de Ética da Magistratura Nacional, que é entregue aos magistrados quando da sua respectiva posse, e que aponta “os princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e capacitação, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro como essenciais à prestação da atividade jurisdicional e impõem aos magistrados o primado do respeito à Constituição da República e às leis do País, buscando o fortalecimento das instituições e a plena realização dos valores democráticos” (MORAES, 2017, p. 370).

⁷⁸ José Afonso da Silva entende que ao invés de cada tribunal elaborar sua própria proposta orçamentária, seria mais eficaz que um órgão de controle externo da administração da Justiça, com competência para tanto,

Para o presente trabalho, a mudança mais significativa relacionada ao controle do Poder Judiciário, foi a criação do Conselho Nacional de Justiça [CNJ] (artigo 103-B), além da criação do Conselho Nacional do Ministério Público [CNMP] (artigo 130-A), que possui o mesmo direcionamento que o CNJ, mas que não será objeto de estudo mais aprofundado nesta ocasião. Há muito tempo já se discutia sobre a necessidade de se instituir um órgão que controlasse internamente o Judiciário, sendo que

Na década de 1990 ganhou força um movimento voltado à criação de um órgão destinada a exercer o controle administrativo do Poder Judiciário, ou seja, vocacionado a fiscalizar o exercício da atividade administrativa dos Tribunais, exceto a Suprema Corte, evidentemente (STOCO, 2016, p. 37).

E é assim que surge o CNJ, como um órgão de formação híbrida, com preponderância de membros do Judiciário, com poderes para zelar pela autonomia da instituição e de seu estatuto. Um estudo mais detalhado acerca da composição e da atribuição do Conselho Nacional de Justiça será feito no capítulo a seguir, entretanto cabem aqui algumas breves considerações.

Sua criação instrumentalizou o controle da atividade administrativa do Judiciário. O Conselho constituiu-se “mais como órgão de coordenação e planejamento das atividades administrativas do Poder Judiciário do que propriamente como um órgão disciplinador” (MENDES, s.d, p.3). Robl Filho e Tomio entendem que a criação de um conselho de justiça como o CNJ tem o objetivo de ampliar a *accountability* interna do Judiciário, sem ter influência de agentes externos (2013, p. 36).

Dentre as suas principais competências têm-se a competência de expedir atos regulamentares; recomendar providências; exercer o controle administrativo e apreciar a legalidade de atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Judiciário; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, seus serviços auxiliares, suas serventias e seus serviços notariais, além de poder avocar processos disciplinares em curso, determinando a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria de membros desse poder.

A instituição do CNJ, bem como a criação do instituto da súmula vinculante, foram decisivas para o processo de concretização da independência do Judiciário. Ao passo que ao CNJ caberia o controle administrativo do Judiciário, ao STF caberia um controle jurisdicional por meio da edição de súmulas vinculantes.

planejasse e elaborasse a proposta orçamentária de todo o Poder Judiciário. Entretanto, o CNJ, apesar de ter sido criado com o intuito de gerir administrativamente o Judiciário, não recebeu tal atribuição (SILVA, 2014, p. 596-597).

Instituiu-se então um sistema de freios e contrapesos dentro da própria estrutura judiciária, além do já então conhecido sistema de *checks and balances* externo realizado por meio da harmonia entre os três poderes da União. A previsão do CNJ como órgão do Judiciário “foi, sem dúvida, uma conquista e reiteração da vocação democrática do nosso País” (STOCO, 2016, p. 38). Além de que,

As inovações promovidas no Poder Judiciário pela Emenda Constitucional n.45, de 2004, objetivaram possibilitar a concretização da promessa constitucional de um Judiciário não apenas célere e efetivo, mas também respeitador dos direitos fundamentais, fatores essenciais ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito (MENDES, 2016, p. 36).

O CNJ trouxe ao Judiciário a possibilidade de finalmente ser um poder transparente, mais eficiente, aberto, “dando a cada um o que é e deve ser seu, mas no momento certo” (STOCO, 2016, p. 38). Além disso, sua composição híbrida, com membros de diversos segmentos da sociedade, fez com que apesar de ser independente, o Judiciário também fosse controlado internamente por componentes de outros estratos sociais – não judiciários.

Ao presente trabalho incumbe, após a análise minuciosa da evolução do Poder Judiciário desde o período pré-colonial até a Emenda Constitucional nº. 45/2004 – conhecida como Reforma do Judiciário -, entender e explanar como efetivamente se deu a independência judiciária. E acerca dessa independência, analisar-se-á o papel do principal feito da EC nº. 45/2004: a instauração do Conselho Nacional de Justiça, como órgão de cúpula da esfera administrativa do Poder Judiciário.

2. A HISTÓRIA DOS CONSELHOS DE JUSTIÇA

Como ambientado anteriormente, o Conselho Nacional de Justiça é um órgão responsável pelo controle administrativo do Judiciário e que nasceu de evolução estrutural e organizacional do mesmo. A análise sobre seu surgimento, suas influências internacionais, bem como as principais perspectivas no que tange, principalmente, ao controle administrativo do Judiciário e afirmação de sua independência, serão analisadas a seguir.

2.1 Conselhos de Justiça: histórico de surgimento e análise de alguns dos conselhos existentes pelo mundo

Para se entender como se deu a instituição do Conselho Nacional de Justiça no Brasil é de suma importância que se entenda primeiramente o fenômeno de nascimento de Conselhos de Justiça ao redor do mundo. Como salienta Francisco Falcão, o CNJ

[...] não é invenção brasileira. Entidades semelhantes brotaram em todos os países nos quais a democracia medrou. Por isso o estudo do Direito Comparado é mais que auxílio luxuoso. Entender experiências estrangeiras lança luzes sobre os caminhos a serem percorridos aqui e acolá (2016, p. 65).

Apesar de ter causas diferentes e específicas, a criação do CNJ no Brasil espelhou-se “no direito europeu, e sua origem está na Constituição francesa de 1946, que dedicou o Título IX a criar e regular um conselho superior da magistratura como forma de acrescentar um mecanismo garantidor da independência judicial” (CAMARGO, 2004, p. 371).

A ideia de criação e instalação de Conselhos de Justiça é antiga e teve como berço de sua consolidação inicial a Europa (STOCO, 2016, p. 37). Mendes e Branco destacam que o sistema de administração dos tribunais europeus inicialmente era de competência dos Ministérios da Justiça, órgãos do Poder Executivo e

Resulta, assim, explicável, o fato de que os Conselhos de Magistratura foram instituídos e desenvolveram, principalmente na segunda metade do século XX, em países europeus, com intuito primordial de limitar as competências tradicionais dos Ministérios da Justiça, as quais funcionavam como mecanismos de interferência do Poder Executivo no Poder Judiciário (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1367).

Assim, o surgimento dos conselhos de justiça se deu após o enfrentamento inicial da falta de independência do Judiciário. Como aponta Vânia Gonçalves Álvares,

Historicamente, verifica-se que as garantias de independência judicial em França sempre foram limitadas por um poder executivo com prerrogativas muito relevantes,

até por comparação com os restantes sistemas latinos [...] Esta organização política francesa, e o lugar que os tribunais aí ocupam, é inegavelmente tributária da visão de Montesquieu (1979) que idealiza os tribunais como meros aplicadores das normas que emanam do poder legislativo (2015, p. 21).

Nesse período, na Europa,

[...] o poder Executivo possuía, em geral, um alto grau de discricionariedade na escolha de novos juízes, o que se tornou uma das principais críticas ao modelo de independência destes perante os poderes representativos. (CARVALHO; LEITÃO, 2013, p. 13).

Nesse cenário, destaca-se que “a história dos conselhos judiciais está umbilicalmente ligada ao processo de independência do Poder Judiciário na Europa Continental e, mais especificamente, na França e Itália” (SAMPAIO, 2007, p. 177). Assim, para tentar solucionar essa intervenção no Poder Judiciário, a Constituição Francesa de 1946 instituiu o Conselho Superior da Magistratura “como órgão autônomo e dedicado a garantir a independência do Judiciário, cuidando da seleção e da disciplina dos juízes” (SAMPAIO, 2007, p. 180). A presidência e a vice-presidência do conselho ficavam por conta do presidente da República e do ministro da Justiça.

A partir de então surgiu uma onda de disseminação dos conselhos de justiça pelo mundo. Em seguida, foi a Itália quem criou também um Conselho Superior da Magistratura, igualmente com a função de “promover o autogoverno judiciário e também formado por representantes de juízes e dos parlamentares sob a presidência e vice-presidência, na ordem do chefe do Executivo e do ministro da Justiça” (SAMPAIO, 2007, p. 181).

Os conselhos europeus são, por uns, como é o caso de Maria Auxiliadora Camargo, designados como órgãos de autogoverno do Judiciário e “não integram a estrutura desse Poder, tanto pelo motivo de que na sua composição formam partes sujeitos estranhos à ordem jurisdicional, quanto em razão de suas atribuições, que são de natureza política-administrativa” (CAMARGO, 2004, p. 371). Em contrapartida, há quem acredite que os conselhos não se tratam de órgãos de autogoverno, como é o caso de Canotilho,

Os conselhos superiores de justiça apresentam-se, no figurino constitucional, como órgãos de defesa da *independência externa* dos magistrados relativamente aos outros poderes estranhos à organização judiciária. No entanto, em sua composição (pelo menos a daqueles que está plasmada na constituição) indicia que não se trata de *órgãos de autogoverno* da magistratura ou do Ministério Público. A composição mista – membros democraticamente eleitos pela AR e membros eleitos pelas magistraturas – aponta no sentido de órgãos independentes de administração da justiça, mas sem as características dos esquemas organizatórios da automovimentação corporativa, livres de qualquer ligação à representação democrática (1993, p. 768).

A finalidade do nascimento dos conselhos de justiça europeus era trazer um modelo de administração Judiciária que acabou por ter

[...] na Europa, o resultado de reforço da independência desse poder, quer no plano externo, quer no interno. No plano externo, diminuiu, visivelmente, a área de influência que o Executivo exerceria sobre os juízes; no plano interno, produziu uma queda, cada vez mais significativa, do poder hierárquico dos tribunais superiores, já que as competências, ainda meramente administrativas, desses tribunais foram transferindo-se para os conselhos (CAMARGO, 2004, p. 371).

Ademais, a composição desses conselhos europeus, assim como as funções que os mesmos desempenhavam e a forma de indicação dos conselheiros, variou de país a país. Os conselhos europeus não assumiram para si a responsabilidade administrativa de todo o Judiciário, como ocorreu com os conselhos latino-americanos, responsabilizando-se apenas pelo *policy-making*⁷⁹ e pela supervisão da carreira judiciária (CARVALHO; LEITÃO, 2013, p. 14). Assim, o contexto histórico de surgimento dos conselhos de justiça na Europa ocorreu por conta do período de reconstrução política, posterior à Segunda Guerra Mundial. Logo,

[...] o período posterior à II Guerra Mundial foi um período de intensa mudança política e institucional. As democracias então nascentes no período reconstruíram seu tecido político e social. Algumas mudanças foram especialmente marcantes, como a ampliação dos poderes do poder Judiciário e, no caso europeu, a criação dos Tribunais Constitucionais. (CARVALHO; LEITÃO, 2013, p. 13).

Antes mesmo de se analisar como se deu o surgimento dos principais conselhos de justiça pelo mundo, é interessante entender primeiramente como funcionam sistemas em que tais conselhos não existem. De acordo com José Adércio Leite Sampaio (2007, p.161), há dois grandes tipos de sistemas: os com conselho de justiça e os sem conselho de justiça.

Analisar-se-á primeiramente os sistemas que não possuem conselho de justiça. Dentre eles, há os que possuem independência judiciária plena e há os sistemas sem conselho, mas com independência judiciária relativa. No sistema sem conselho de justiça e com independência judiciária plena, o Judiciário administra seu autogoverno sem que exista um órgão ou um conselho superior.

A existência de um conselho de justiça não é pressuposto de validade da separação de poderes, mas está intimamente ligada ao processo de concretização de independência do Judiciário em relação aos demais Poderes, principalmente ao Executivo. Segundo Sampaio (2007, p. 162), “não existe país que adote esse sistema em sua pureza”. Por mais que haja

⁷⁹ *Policy-making* é entendido, neste contexto, como a elaboração de políticas públicas, que no caso dos conselhos de justiça europeus, referem-se às políticas públicas judiciárias. *Policy-making* também pode ser entendido como a tomada de decisões, o que no contexto do Judiciário europeu significava que os conselhos de justiça passaram a ter a responsabilidade de tomar as decisões relativas às políticas judiciárias.

autonomia financeira, orçamentária, administrativa, de uma maneira ou outra se acaba tendo algo dentro do Judiciário que faça com que ele dependa de outro Poder, como por exemplo, a nomeação de integrantes dos tribunais superiores.

O Chile é um país que não tem um conselho de justiça, mas sim uma Academia Judicial⁸⁰. Essa Academia Judicial

[...] é uma instituição de direito público, criada por lei em 1994, dotada de patrimônio público e de supervisão da Corte Suprema, com o objetivo de prover a formação dos postulantes a cargos iniciais de juízes [...] assim como ministrar cursos do programa de habilitação dos ministros da Corte de Apelação (SAMPAIO, 2007, p. 162).

A administração da Academia Judicial fica por conta de um Conselho Diretivo composto por nove pessoas. Dentre os integrantes estão o presidente da Corte Suprema, o ministro de Justiça, um ministro da Corte Suprema (eleito por ela mesma), um fiscal judicial da Corte Suprema, um ministro da Corte de Apelações, um membro da segunda categoria da instância inicial do Poder Judiciário, um representante das associações de advogados existentes no país e mais dois acadêmicos com mais de cinco anos de docência universitária⁸¹.

Essa Academia Judicial não tem o papel de controlar internamente a administração do Poder Judiciário. Ela está mais relacionada com a escola de formação de magistrados, do que propriamente um órgão de controle. A Academia busca, ao menos, promover a independência do Judiciário no quesito referente à escolha dos juízes, em especial, aqueles das instâncias inferiores, visto que não depende diretamente da influência de nenhum outro poder.

Há também os sistemas sem conselho de justiça mas com independência judiciária relativa. Nestes sistemas, o Judiciário acaba por depender de outros poderes principalmente em questões orçamentárias, assim como para provimento de cargos de juízes. Como exemplos, estão países como Grécia, Alemanha⁸², Eslováquia, Áustria, Luxemburgo, Noruega e República Tcheca. Neles há escolas nacionais para juízes, que desempenham o papel de selecionar e treinar os mesmos para a carreira da magistratura, as quais estão ligadas ao Ministério da Justiça e, conseqüentemente, ao Executivo.

⁸⁰ A Academia Judicial Chilena possui um endereço eletrônico em que explicita melhor suas ações, compromissos e agenda. Disponível em: <http://www.academiajudicial.cl/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

⁸¹ Organización. **Academia Judicial Chile** [s.d]. Disponível em: http://www.academiajudicial.cl/LaAcademia.aspx?id_menu=27. Acesso em: 17 abr. 2020.

⁸² “A Academia Judiciária alemã oferece treinamento avançado em nível nacional para juízes de todos os ramos judiciais e para promotores públicos. É gerida e financiada em conjunto pela federação e pelos estados federais”. Deutsche Richter Akademie. **About us**. [s.d]. Disponível em: http://www.deutsche-richterakademie.de/icc/draen/nav/62b/62b060c6-20f5-0318-e457-6456350fd4c2&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager&class_uBasAttrDef=a001aaaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000054.htm. Acesso em: 20 maio 2020.

Tomando como exemplo a Alemanha, neste país não existe nenhum órgão que se assemelha a um conselho de justiça. Logo, “a administração da Justiça ali apresenta uma grande dependência do Executivo em tudo o que não é estritamente jurisdicional” (CAMARGO, 2004, p. 373).

Na Índia não há uma escola nacional que cuide da seleção e treinamento de magistrados, sendo que a nomeação dos juízes de primeira instância ocorre por meio do governador, “depois de ouvidos a Comissão Estatal de Serviço Público e o respectivo Superior Tribunal” (SAMPAIO, 2007, p. 164). É esse mesmo esquema, respeitando as hierarquias, que é feito para nomeação dos juízes dos Tribunais Superiores, sendo eles nomeados pelo Presidente da República.

Já na Austrália é um pouco diferente. Os juízes federais são escolhidos por meio do Primeiro-Ministro (Poder Executivo) e “a Constituição não estabelece a necessidade de consulta a qualquer instancia ou órgão nem submete a escolha a controle do Congresso ou do Senado” (SAMPAIO, 2007, p. 164). A escolha dos juízes estaduais, seguindo a mesma lógica, é feita pelos governadores.

Há ainda o Instituto Australiano de Administração da Justiça (AIJA), que tem por objetivo fazer pesquisas sobre a administração e o desenvolvimento da justiça, além de estabelecer programas educacionais para magistrados, servidores e profissionais do direito. O AIJA ainda preza pelo acesso à justiça de maneira igualitária, além de buscar sempre pela independência do Judiciário.⁸³

Os Estados Unidos igualmente não possuem conselho de justiça e o Executivo também está intimamente ligado à escolha dos juízes. Entretanto, apesar de ser o Presidente da República quem nomeia os juízes federais, os mesmos devem ser aprovados previamente pelo Senado.

Já para os juízes estaduais há diferentes formas de escolha: há estados que fazem por meio do mérito; outros por meio de eleição e outros que usam um critério misto de mérito, eleição e nomeação (SAMPAIO, 2007, p. 165). Há nos Estados Unidos o *Federal Judicial Center*, que funciona como uma agência federal que promove basicamente o treinamento continuado para os juízes federais.⁸⁴

Depois da análise dos sistemas sem conselho de justiça, com independência judiciária plena ou relativa, passa-se agora à análise dos sistemas que possuem conselhos de justiça⁸⁵.

⁸³ About the AIJA. **The Australasian Institute of Judicial Administration**. [s.d]. Disponível em: <https://aija.org.au/about/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

⁸⁴ Federal Judicial Center. Disponível em: <https://www.fjc.gov/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

⁸⁵ Nos sistemas jurídicos em que há um conselho de justiça, também classificam-se dois modelos. A primeira classificação, de influência anglo-americana ou *common law*, pauta-se na independência e autonomia do

Nesse caso, “existem conselhos ou comissões de natureza administrativa com a função de garantir a independência do Judiciário” (SAMPAIO, 2007, p. 168).

Dentre todos os sistemas que possuem conselho de justiça, encontram-se países em quase todos os continentes, sendo os principais: Africano (África do Sul, Angola, Arábia Saudita, Congo, Egito, Gana, Mali, Marrocos), Americano (Argentina, Bolívia, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Equador, México, Panamá, Paraguai), Asiático (Filipinas, Indonésia, Irã, Israel, Jordânia, Líbano, Rússia) e Europeu (Albânia, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal).

Dentre todos os países destacados, é interessante trazer algumas observações gerais sobre o funcionamento desses conselhos nestes países. Há países em que tal conselho existe como sendo auxiliar do chefe do Executivo, como é o caso de França e grande parte dos países árabes. Em outros países o Conselho é dependente do Judiciário, como no caso de México, Costa Rica e Panamá (SAMPAIO, 2007, p. 170). Além disso, em alguns ele possui natureza constitucional, como é o caso da Argentina, Equador, França, Itália, e em outros ele tem natureza legal, como Costa Rica e Panamá (SAMPAIO, 2007, p. 170).

Na América Latina, “a maioria dos países adotou sistemas de caráter misto, de influência anglo-americana e europeia, criando os hoje denominados ‘Consejo de Magistratura ou de Judicatura’”. Os conselhos latinos basearam-se principalmente no CGPJ espanhol, apresentando-se em alguns países como sendo uma instituição autônoma e independente, como é o caso de Argentina (1978, reforma de 1994, artigo 114)⁸⁶, Brasil (2004), El Salvador (1983, reforma de 1991, artigo 87), Peru (1993, artigos 150-157) e Paraguai (1992, artigos 162-264), por exemplo. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1368).

Após a análise das diferenças dos sistemas sem conselho (com independência Judiciária plena e relativa) e com conselho, passar-se-á à análise dos principais modelos de conselho de justiça existentes. Segundo José Adércio Leite Sampaio (2007, p. 183), há “dois grandes modelos de Conselhos de Justiça, o que denominamos de latino-europeu, com sua matriz franco-italiana, e o nórdico-europeu, como o nome está a dizer, dos países do norte da Europa”.

Judiciário, cujo governo e administração são desempenhados pelos órgãos judiciais de maior hierarquia. Já na segunda classificação de modelo, encontra-se o europeu-continental, que possui como elemento central a competência de seleção, nomeação e fiscalização de juizes a um órgão do Executivo, como por exemplo, o Ministério da Justiça (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1367).

⁸⁶ *Consejo de la Magistratura do Poder Judicial de la Nación Argentina*. No conselho argentino houve “a formação de controle externo da magistratura, haja vista a composição dos seus treze membros: três juizes eleitos pelos magistrados com representação dos tribunais, do primeiro grau e do interior do país; seis parlamentares, sendo três de cada uma das casas legislativas; dois advogados eleitos pela classe; um representante do Executivo; um professor de direito escolhido pelo Conselho Universitário Nacional” (Cf. FALCÃO, 2016, p. 67).

No modelo latino-europeu, há uma forte ligação entre Judiciário e Executivo, em que os conselhos de justiça foram criados pela influência externa política, assim como pelas pressões internas da própria corporação (CARVALHO, 2006, p. 105). Nesse modelo encontram-se os conselhos da França, Itália, Espanha, Portugal, por exemplo. Para os conselhos desses países, reconhecem-se “as competências referentes ao estatuto da magistratura e nomeação, ascensão, transferências, seleção, formação, regime disciplinar, etc” (CAMARGO, 2004, p. 372).

No modelo francês, o *Conseil Supérieur de la Magistrature*, aparece no ordenamento jurídico francês desde 1883, mas só se torna um órgão autônomo com a Constituição de 1946, auxiliando o presidente da República. Esse conselho está previsto no artigo 65 da Constituição Francesa de 1946 e é presidido pelo presidente da República, exceto no exercício do poder disciplinar que seu presidente será o presidente da Corte de Cassação. Na posição de vice-presidente encontra-se o ministro da Justiça, “além de 12 representantes do Judiciário e do Ministério Público por eles indicados, de um integrante do Conselho de Estado e de três nomes escolhidos pelo chefe de Estado” (SAMPAIO, 2007, p. 184).

Ele divide-se em duas seções: uma com atribuições sobre os juízes e a outra com competência sobre os membros do Ministério Público. A seção responsável pelos juízes tem a competência de propor as nomeações dos magistrados do Tribunal de Cassação, para a de primeiro presidente do Tribunal de Recursos e para a de presidente de Tribunal de Grande Instância. Os demais magistrados, dos tribunais de instâncias inferiores, só serão nomeados após a aprovação do Conselho, a quem compete também disciplina-los. (THEODORO JÚNIOR, s.d).

Esse conselho nasce, inicialmente, como forma de tentar solucionar a falta de independência do Poder Judiciário. No entanto, a sua estrutura e composição não foram pensadas para atingir esse objetivo, já que o conselho era presidido pelo Presidente da República e tinha no Ministro da Justiça, o seu vice-presidente. Logo, apesar do conselho ser judiciário, era comandado pelo alto escalão do Executivo.

Esse cenário só foi ser modificado com a revisão ocorrida em 2008, em que o presidente do Conselho francês passou a ser o juiz presidente do *Cour de Cassation*. Além dessa mudança na composição, o conselho francês também passou a ser competente para analisar queixas feitas diretamente pelos intervenientes de um processo judicial.

O conselho italiano - *Consiglio Superiore della Magistratura* - segue os moldes do modelo francês: é presidido pelo Presidente da República, além de ter como membros o presidente da Corte de Cassação, o procurador-geral, dezesseis membros vindos do Judiciário

e dez renomados juristas escolhidos pelo Parlamento⁸⁷. Esses juristas são escolhidos dentre professores universitários em matérias jurídicas e advogados com quinze anos de exercício profissional.

O surgimento do conselho italiano foi muito importante do ponto de vista político, pois “serviu para retirar a exclusividade dos juízes no processo administrativo da Justiça, ou seja, transfere o vértice da administração da justiça para um órgão eclético e mais democrático” (CARVALHO, 2006, p. 100). Assim, a natureza da atividade desenvolvida pelo Conselho Italiano “tem natureza administrativa, sem embargo de tratar-se de órgão estranho à administração propriamente dita” (THEODORO JÚNIOR, s.d).

As decisões tomadas pelo conselho italiano são sempre públicas e abertas, com exceção da necessidade de segredo quando assim decidido pelo próprio Conselho. Tanto o modelo francês quanto o italiano possuem competências muito parecidas, sendo elas:

Condução do processo de seleção judicial, lotação, transferência e promoção de juízes; [...] exercício do poder disciplinar; repartição dos ofícios judiciais em seções e sua especialização em foro civil, penal, trabalhista e graus de apelação, bem como designações de magistrados para ocupar tais ofícios bienalmente; formulação de proposta ou pareceres ao ministro da Justiça sobre modificação de circunscrições judiciárias e todas as matérias relativas à administração, à organização e ao funcionamento dos serviços relativos à Justiça; e sobre leis concernentes ao ordenamento judiciário (SAMPAIO, 2007, p. 186).

Assim, o Conselho Italiano atua em defesa da autonomia da magistratura, tornando-se mais efetiva e livre das intervenções de qualquer outro poder que pudesse atrapalhar e comprometer sua imparcialidade. No entanto, não cabe a ele ingerências sobre a Corte Constitucional, tampouco atribuições revisionais típicas da Corte de Cassação. (THEODORO JÚNIOR, s.d).

O *Consejo General del Poder Judicial*⁸⁸ (CGPJ) da Espanha é composto pelo presidente do Tribunal Supremo e mais “vinte membros nomeados pelo rei, por recomendação do Parlamento, para um mandato de cinco anos, sendo doze deles oriundos do Judiciário, quatro indicações do Congresso de Deputados e quatro do Senado” (SAMPAIO, 2007, p. 186-187). O conselho espanhol tem a função precípua de administrar a justiça, sendo que para isso seus membros possuem “um estatuto de superioridade no seu próprio âmbito,

⁸⁷ Consiglio Superiore della Magistratura. **Composizione del Consiglio 2018-2022**. [s.d]. Disponível em: <https://www.csm.it/web/csm-internet/csm/composizione/consiliatura-attuale>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁸⁸ “O Conselho Geral do Poder Judicial é um órgão constitucional, colegiado, autônomo, integrado por juízes e outros juristas, que exerce funções de governo do Poder Judicial com a finalidade de garantir a independência dos juízes no exercício da função judicial frente a todos” (tradução nossa). Consejo General del Poder Judicial. **Poder Judicial**. [s.d]. Disponível em: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/>. Acesso em: 20 maio 2020.

como, por exemplo, determinadas garantias orientadas a dar efetividade à independência judicial” (CARVALHO, 2006, p. 104-105).

Ao contrário dos conselhos francês e italiano que são presididos pelo Presidente da República, no modelo espanhol é o presidente do Tribunal Supremo quem presidirá os trabalhos do conselho⁸⁹. Ademais, as competências do conselho espanhol estão intimamente ligadas com a finalidade de se fazer um Judiciário mais independente e autônomo: seleção e nomeação de juízes; cursos de formação continuada; definições de promoção e situações administrativas dos juízes; regime disciplinar e sistema de inspeções judiciais; dar apoio aos magistrados que se sintam ameaçados em sua independência; expedir regulamentos sobre seu próprio pessoal, dentre outros. Ele nasceu, portanto, com a finalidade de assumir a governança do Judiciário, para que o mesmo pudesse se libertar das amarras do Poder Executivo (THEODORO JÚNIOR, s.d).

No modelo português, o conselho, chamado de *Conselho Superior da Magistratura* (CSM) é o órgão que administra e disciplina a magistratura. Ele é composto por dezesseis membros, sob a presidência do presidente do Supremo Tribunal de Justiça, além de dois membros nomeados pelo presidente da República, sete pelo Parlamento e sete pelo Judiciário⁹⁰. Entretanto, nem sempre a composição do conselho português foi heterogênea, pois,

A composição do CSM em Portugal sofreu uma rápida evolução, conhecendo três fórmulas distintas até o seu formato final: 1) órgão composto exclusivamente por juízes, natos ou eleitos; 2) órgão de composição mista, de juízes e membros estranhos à magistratura; 3) e, finalmente, a atual solução, que reforçou a posição dos componentes que não pertencem aos quadros da magistratura (CARVALHO, 2006, p. 103).

O Conselho Português é responsável pela formação e ingresso na carreira judicial, pela competência disciplinar para julgar os membros do Poder Judiciário, composição dos tribunais, não detém poderes de iniciativa de lei, mas pode dar pareceres sobre a organização judiciária (SAMPAIO, 2007, p. 189). Além disso, “o Conselho Superior da Magistratura para os juízes dos Tribunais é distinto dos Tribunais Administrativos e fiscais previstos para os magistrados desses órgãos” (CAMARGO, 2004, p. 372).

Diante disso, há uma expressiva diferença entre as funções judiciais portuguesas quando comparadas às brasileiras: a organização judiciária. Enquanto no Brasil a função jurisdicional está concentrada em apenas uma organização judiciária, em Portugal “as funções

⁸⁹ Composición. **Poder Judicial** [s.d]. Disponível em: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

⁹⁰ Organização interna. **Conselho Superior da Magistratura**. [s.d]. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/membros/>. Acesso em: 20 maio 2020.

judiciais são divididas entre a magistratura ordinária, a magistratura administrativa e fiscal e a magistratura constitucional” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 282). Logo, em Portugal, o Poder Judiciário que se equipara ao brasileiro é o ordinário, que fica responsável pela competência de julgamentos em geral.

Na Espanha e na Itália, os conselhos de justiça também são incumbidos da competência de poder emitir informativos sobre anteprojetos de leis que tratem sobre matéria orgânica e processual. Entretanto, apesar de esses informativos aparentarem ser um controle preventivo de constitucionalidade, eles “jamais vincularão qualquer Poder do Estado” (CAMARGO, 2004, p. 372). Ademais, nesses dois países os conselhos ainda se encarregam de indicar os altos escalões dos magistrados, como os componentes dos Tribunais Constitucionais e Superiores.

Já no modelo nórdico-europeu, há uma “relativa independência do Executivo e por assumir atribuições de autogoverno do Judiciário em sua quase plenitude” (SAMPAIO, 2007, p. 192). Dentre os exemplos deste modelo, têm-se Suécia, Irlanda e Dinamarca.

No modelo sueco, há um diretor-geral, quatro juízes (sendo dois presidentes da Corte Suprema e dois presidentes das Cortes de Apelação), dois membros do Parlamento, um advogado e dois representantes sindicais. Ao Conselho sueco cabe formular o projeto de orçamento para o Judiciário; recrutar, treinar e nomear juízes, além de ser o principal destinatário da prestação de contas dos tribunais.

O modelo irlandês segue as competências do sueco, entretanto é presidido por um representante do chefe do Executivo. Já o modelo dinamarquês, é “composto de cinco comitês, cujos membros são oriundos da Corte Suprema, do Tribunal Superior e das Cortes municipais, de dois comitês de pessoas do *staff* judicial e de dois departamentos de apoio, além de um advogado e dois comitês peritos” (SAMPAIO, 2007, p. 193).

Diante da análise dos modelos de conselhos de justiça existentes, e do posterior estudo detalhado de como se dá a organização do conselho brasileiro, pode-se identificar, de uma maneira prévia e hipotética⁹¹, que o conselho brasileiro se assemelha mais com o modelo latino-europeu. Dentro do latino europeu, o modelo francês não era o adequado para o Brasil,

⁹¹ Diz-se que a identificação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com o modelo latino-europeu é feita de maneira prévia e hipotética por conta de que o estudo detalhado do CNJ virá *a posteriori* no desenvolvimento do presente trabalho. Entretanto, como neste tópico foi explorado um pouco sobre a história dos conselhos de justiça pelo mundo e também porque no primeiro capítulo do presente estudo também já houve uma menção inicial do funcionamento do CNJ brasileiro, deixou-se comparado, previamente e sujeito à confirmação posterior, que o CNJ assemelha-se mais ao modelo latino-europeu que ao modelo nórdico-europeu. E dentro do modelo latino-europeu, assemelha-se mais aos modelos espanhol e português. Dito isto, caso ao final do presente estudo seja necessário realizar uma análise comparativa entre o CNJ e algum conselho de justiça de outro país, essa análise será feita tendo como parâmetro de comparação os modelos espanhol e português, pois foram os que mais se mostraram semelhantes ao modelo brasileiro, segundo concepção prévia de estudo da própria autora.

visto que “na França, terra de Montesquieu, o Judiciário não é Poder da República. É uma autoridade estatal, garantida pelo Chefe do Executivo” (NALINI, 2016, p. 91).

A Itália também não serviria como exemplo de conselho de justiça para o Brasil, por conta de esse conselho ter em sua presidência o Chefe do Executivo. Assim, nota-se a tendência de que o conselho brasileiro seja assemelhado aos modelos espanhol e português, os quais possuem em sua presidência os respectivos presidentes dos Tribunais Supremos, assim como no Brasil. Assim,

Os antecedentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) evidenciam que a razão determinante de sua instalação não era a mesma de experiências similares do continente europeu, nas quais o conselho servira de instrumento para assegurar a autonomia do Judiciário em relação ao Poder Executivo, nem se tinha o objetivo mais alto de planejamento estratégico, que hoje se consolida como função principal (AGUIAR JÚNIOR, 2016, p. 295).

O modelo do conselho brasileiro, como se verá nos estudos dos tópicos a seguir, ainda apresenta uma relativa dependência de outros poderes, visto que a nomeação de seus membros, com exceção do presidente, é feita pelo presidente da República (Poder Executivo), após aprovação do Senado Federal (Legislativo). Assim, não seria possível utilizar, para a comparação do presente estudo, o modelo de conselho nórdico-europeu, o qual apresenta independência quase plena do Judiciário.

Além de todos esses argumentos sobre a escolha de comparação do Brasil com Portugal e Espanha, ainda restam dois outros importantes fatores. O primeiro é que esses países tem em comum com o Brasil a “tradição jurídica romano-germânica”, além de que tanto o Brasil, quanto Portugal e Espanha também terem reconstruído “as suas instituições políticas e judiciais após experiências de autoritarismo político” (CARVALHO, 2006, p. 100). Portugal destaca-se pela

[...] adoção de uma composição do Conselho tendente à maioria laica (não juízes) e pelo fato de as competências do CSM português não estarem constitucionalmente previstas, cabendo ao legislador ordinário determiná-las. Em outras palavras, existe um forte controle do poder político sobre o Conselho, pois é facultado ao poder político modificar a legislação que regula a atuação do Conselho por meio de maioria simples no Parlamento (CARVALHO, 2006, p. 105).

Por outro lado, o conselho espanhol se destaca pelo “forte processo de politização” (CARVALHO, 2006, p. 105). Ele nasce da imensa vontade, tanto externa quanto interna, de trazer supremacia a um órgão que controlasse a administração da justiça.

Após a breve análise acerca dos principais conselhos de justiça europeus, podem ser encontrados alguns pontos comuns em suas instalações: a) houve uma grande resistência por

parte dos juízes; b) houve um aumento significativo na legitimidade judicial, aumentando a credibilidade da instituição; c) conseqüentemente houve uma maior independência com maior grau de responsabilização política; d) o controle administrativo e disciplinar do Judiciário passou, efetivamente, para as mãos dos conselhos; e e) após a implantação dos conselhos, percebeu-se um protagonismo judiciário, ao passo que se realinharam os poderes oferecidos pelo poder político ao Poder Judiciário. (CARVALHO, 2006, p. 106).

Apesar de os conselhos de justiça europeus terem servido de exemplo para o surgimento de outros conselhos pelo mundo, eles também apresentaram problemas ao longo dos anos. Alguns desses problemas são descritos por Linn Hammergren,

1) Embora um dos objetivos do Conselho seja a despolíticação do processo de nomeação (reduzindo a participação partidária), na prática está sendo diferente. Alguns conselhos (como o da Espanha) são famosos por suas facções políticas internas; 2) Na medida em que o controle dos Conselhos foi outorgado aos juízes, a ideia de independência judicial excessiva (ou a falta de *accountability*) tem sido levantada; 3) Tem sido sugerido que os conselhos independentes podem interferir na independência dos juízes individuais, criando pressão para eles se conformarem com certos valores corporativos que em si não são consistentes com a boa administração da justiça (apud Carvalho e Leitão, 2013, p. 14).

Como salienta Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2004, p. 371), a instalação desses conselhos também foi alvo de grandes críticas, como ocorre na maioria dos sistemas democráticos. Houve autores, como Salvatore Satta, que repudiaram ferrenhamente essa instalação, visto que para ele “separar ‘administrativamente’ o juiz-servidor é absurdo; uma coisa é a independência judicial, e outra, o vínculo que como empregado lhe une à Administração” (SATTA apud CAMARGO, 2004, p. 372).

No entanto, no geral, a instalação inicial de conselhos de justiça pela Europa resultou num maior grau de transparência e controle do Judiciário. Além disso, outro benefício desses conselhos está no fato de que eles seriam “um órgão que absorveria as críticas dos vários segmentos sociais (externo e interno) e as ‘digeriria’, evitando um desgaste direto da Justiça” (CARVALHO, 2006, p. 108).

Por influência europeia, surgiram os conselhos de justiça pela América Latina⁹². Os primeiros foram o da Venezuela, em 1961 e do Peru em 1969. Os demais países latinos tiveram seus conselhos sendo instaurados após a década de 1980, por meio de uma pressão internacional sobre eles exercida, além de serem impulsionados pela busca da segurança jurídica, antes retirada pelos regimes totalitários que nessa região se instalaram.

⁹² Na América Latina “há Conselhos Superiores que se incumbem do controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário – como o da Bolívia, o da Colômbia, o da Costa Rica, o do Panamá e do México-, e outros que se destinam apenas à administração da carreira judicial, sem conotações com a disciplina funcional, como é o caso de El Salvador, do Peru, do Equador, do Paraguai e da Argentina” (THEODORO JÚNIOR, s.d).

(CARVALHO; LEITÃO, 2013, p. 14). Entretanto, há diferenças significativas na instalação dos conselhos da Europa e da América Latina, visto que

[...] Se na Europa os conselhos foram criados para impedir ingerência do poder Executivo, na América Latina, para além disso, eles ocuparam um lugar estratégico no gerenciamento e funcionamento do poder Judiciário. Disso deriva, claramente, um intenso interesse dos órgãos de cúpula do poder Judiciário dessa região em intervir no processo decisório do desenho institucional dos conselhos. (CARVALHO; LEITÃO, 2013, p. 15).

No Brasil, não foi diferente. O nascimento de seu conselho de justiça teve grande influência dos conselhos europeus, entretanto há uma grande diferença entre o brasileiro e os estrangeiros, isto porque

Ao contrário de outros países, a criação do CNJ não ocorreu para responder, prioritariamente, a anseios da magistratura por maior autonomia e independência, mas como forma de integração e coordenação de diversos órgãos do Poder Judiciário, por meio de uma instituição central com atribuições de controle e fiscalização de caráter administrativo, financeiro e correccional (MENDES, 2016, p. 21).

Assim, enquanto em outros países os conselhos de justiça nasceram por grandes pressões da própria classe judiciária, no Brasil, a magistratura mostrou-se intimamente temerosa com a possibilidade de perder sua influência e autonomia por meio da criação de um conselho. Além disso, o CNJ, ao nascer atrelado ao Judiciário, “está na absoluta independência desse órgão com relação aos Poderes Legislativo e Executivo” (STOCO, 2016, p. 40), característica que em muitos outros conselhos pelo mundo não existe.

Portanto, tomando como exemplo os resultados obtidos com os conselhos de justiça europeus, para o presente estudo sobre a *accountability* no Brasil, a análise comparada com conselhos de outros países recairá sobre os modelos espanhol e português. A escolha desses países decorre, como já dito, da análise prévia feita neste capítulo sobre os principais modelos de conselhos pelo mundo, sendo que esses escolhidos parecem ser os que mais se assemelham ao brasileiro.

2.2. Instalação do Conselho Nacional de Justiça no Brasil

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nasce como um órgão de controle interno, cuja função é “dar legitimidade democrática aos integrantes do Poder Judiciário, cuja investidura não nasce da fonte primária da democracia, que é o povo” (SILVA, 2014, p. 574). É entendido como um “órgão administrativo-constitucional do Poder Judiciário da República

Federativa do Brasil com *status* semiautônomo ou de autonomia relativa” (SAMPAIO, 2007, p. 263), com finalidades de controle e garantia da independência do Judiciário.

Foi concebido como “uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e pessoal” (CNJ, on-line)⁹³. Entretanto, “não se trata de um órgão tutor, apenas, da Justiça da União, mas de toda a Justiça brasileira” (GRAMSTRUP, 2005, p. 194).

Assim, a sua atuação precisa, antes de tudo, ser planejada e ordenada, visto que seus impactos possuem alcance nacional. Todos os tribunais brasileiros estão vinculados ao CNJ, com exceção do STF e isso faz com que o alinhamento e a integração de todos se revelem como finalidade principal do CNJ (NOBRE, 2016, p. 241).

O CNJ tem a missão de desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade do Judiciário, além de buscar ser “um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário”⁹⁴. Assim,

O CNJ surgiu como um órgão político-administrativo: político, porque tem assento constitucional e está incumbido de preservar os princípios constitucionais (art. 103-B e art. 37 da Constituição), e administrativo, porque lhe cabe o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário (AGUIAR JÚNIOR, 2016, p. 297).

Seu objetivo é servir de instrumento para uma eficaz política judicial, além de impedir que os integrantes do Judiciário se tornem um corpo fechado e estratificado (SILVA, 2014, p. 574). Criado com o objetivo de “intervir no funcionamento geral da Justiça, inclusive com preeminência sobre as administrações dos tribunais e seus órgãos correccionais” (GRAMSTRUP, 2005, p. 193), ele reza sempre pela agilidade, ética, imparcialidade, probidade e transparência⁹⁵. Seu nascimento veio da

[...] necessidade de modernizar a gestão administrativa para tornar a máquina judiciária eficiente e eficaz e para punir condutas imorais ou ímprobas de magistrados, inibindo a arrogância oligárquica causada pela doença da toga, foi atendida pela criação de instância administrativa (FALCÃO, 2016, p. 66).

Apesar de ter nascido com a EC n°. 45/2004, o CNJ foi instalado efetivamente somente em 14 de junho de 2005 e seu primeiro Regimento Interno foi aprovado na 3ª Sessão Extraordinária pela Resolução n°. 2, de 16 de agosto de 2005. Em 2009 foi aprovado seu novo Regimento Interno, o qual trouxe importantes mudanças com relação ao texto anterior.

⁹³ Quem somos? **Conselho Nacional de Justiça** [s.d]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-visitas-e-contatos>. Acesso em: 21 maio. 2020.

⁹⁴ Conselho Nacional de Justiça. **Missão, Visão e Valores do CNJ**. [s/bd]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-planejamento-cnj>. Acesso em: 17 maio 2020.

⁹⁵ Ibid.

Apesar de a Constituição brasileira atual datar de 1988, o CNJ surgiu muitos anos depois. Essa demora em sua instalação, se comparado a outros países latinos, e até mesmo europeus, se deve ao fato de que houve resistência em sua criação. De um lado tinha-se a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) defendendo claramente a necessidade de criação desse conselho e, em contrapartida, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) liderava uma campanha pública contra essa instalação (CARVALHO; LEITÃO, 2013, p. 14).

Com debates entre contrários e favoráveis, a discussão sobre a instalação do CNJ se estendeu por anos. O principal argumento contrário residia no fato de que haveria “um conflito sobre as competências, atribuições e composição desse novo órgão que ocuparia um espaço estratégico no autogoverno da Justiça brasileira” (CARVALHO; LEITÃO, 2013, p. 14). Além disso, os contrários temiam que a criação do conselho afetasse diretamente a segurança jurídica das decisões judiciais.

Os críticos à instalação do CNJ também afirmavam que por ele possuir uma composição híbrida – com outros setores da sociedade envolvidos – isso poderia prejudicar a independência e autonomia do Judiciário⁹⁶. Entretanto, como salienta Antônio de Pádua Ribeiro, o CNJ não possui atribuições absolutas, visto que

[...] as suas decisões, na via jurisdicional, estarão sempre sujeitas ao crivo do Pretório Excelso. Isso significa que o autogoverno do Judiciário, como é tradicional no nosso sistema jurídico, continuará a ser feito pelo próprio Judiciário sem qualquer intromissão dos outros Poderes. Assegurada está, pois, a independência do Poder Judiciário, que, nos termos constitucionais, há de continuar a agir em harmonia com o Executivo e o Legislativo, com a preocupação de, no exercício de suas funções, bem servir à população brasileira (2006, p.04).

Os argumentos que foram contrários à composição heterogênea do CNJ acabavam tendo quase sempre as mesmas justificativas. Alguns diziam que os membros estranhos ao Judiciário não conheciam detalhadamente como funcionava a justiça; outros alegavam que a estrutura interna de cada um dos tribunais já era suficiente para controlar seus órgãos individualmente, por meio das corregedorias, além de que muitos entendiam que a criação de um conselho traria grande perigo à independência judicial. (CARVALHO, 2006, p. 107).

A discussão sobre a criação do CNJ mostrava-se tão complexa e divergente que até mesmo quem se mostrou contrário inicialmente ao conselho, mudou seu argumento para defendê-lo. Foi o caso do atual Ministro do STF, Alexandre de Moraes. Em 1998, em artigo

⁹⁶ Como se verá posteriormente, na análise da ADI n. 3.367/DF, o Informativo de Jurisprudência do STF n.º. 383 – o qual traz um breve resumo sobre o julgado – explanou que “a composição híbrida do CNJ não compromete a independência interna e externa do Judiciário, porquanto não julga causa alguma, nem dispõe de atribuição, de nenhuma competência, cujo exercício interfira no desempenho da função típica do Judiciário, a jurisdicional”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo383.htm>. Acesso em: 18 ago. 2020.

intitulado como “Controle externo do Poder Judiciário – inconstitucionalidade”, Moraes mostrava-se contrário ao CNJ.

Em sua concepção, a criação do conselho faria surgir um “*verdadeiro Quarto Poder*, cuja função precípua seria controlar um dos três Poderes da República” (1998, p. 62, grifo do autor). Haveria, para ele, uma grande ofensa à cláusula pétrea da separação dos poderes, destacando que

A criação de um órgão autônomo e externo ao Poder Judiciário, com a missão de fiscalizá-lo e controlá-lo, acabaria por desrespeitar flagrantemente os arts. 2º e 60, §4º, III, da Constituição Federal, configurando-se em uma intervenção dos demais poderes na magistratura, que ficaria submetida hierárquica e politicamente a um órgão político, composto por integrantes pertencentes aos demais Poderes ou instituições estatais, e, em consequência, haveria o grave risco de comprometimento da imparcialidade dos magistrados (MORAES, 1998, p. 62).

No entanto, seu posicionamento mudou e atualmente ele defende que o CNJ foi criado de maneira constitucional. É o que ele ensina a seguir,

[...] independentemente do posicionamento político sobre a conveniência ou não da criação e existência desse órgão de controle central do Poder Judiciário, três importantes pontos caracterizadores do Conselho Nacional de Justiça afastam a possibilidade de declaração de sua inconstitucionalidade, por interferência na Separação de Poderes (CF, art. 60; §4º, III): *ser órgão integrante do Poder Judiciário, sua composição apresentar maioria absoluta de membros do Poder Judiciário e possibilidade de controle de suas decisões pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário (STF)*. Essas três marcantes características garantem a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, além de *reforçarem e centralizarem na força do Supremo Tribunal Federal* todo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, tornando-o, não só a *cúpula jurisdicional* do Poder Judiciário brasileiro, como tradicionalmente estabelecido, mas também, a partir da EC nº. 45/04, *sua cúpula administrativa, financeira e disciplinar*, pois todas as decisões do Conselho Nacional de Justiça sobre o controle da atuação administrativa e financeira dos diversos tribunais e sobre a atuação funcional dos magistrados serão passíveis de controle jurisdicional pelo STF [...] (MORAES, 2017, p. 377, grifos do autor).

Na época que antecedeu a criação do CNJ e cujos argumentos contrários a essa criação já foram trazidos anteriormente, havia também os argumentos favoráveis, como os que diziam que o conselho se destinaria “ao controle administrativo do Poder Judiciário, e não das sentenças dos juízes, que necessariamente devem ser mantidas ao abrigo de ingerências externas” (DOBROWOLSKI, 1996, p. 176). Entretanto, apesar dos argumentos favoráveis, em dezembro de 2004, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3.367-DF) questionando a constitucionalidade da criação do CNJ.

A AMB trouxe como objeto da referida ADI o fundamento de que haveria inconstitucionalidade material da Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, a qual pretendia

criar um órgão de formação heterógena no Poder Judiciário, a fim de exercer seu controle externo. Assim, para tal associação, a criação do conselho estava desrespeitando tanto o princípio da separação e da independência dos poderes, quanto o pacto federativo. Além da inconstitucionalidade material, questionava-se também a formal, considerando parte de sua competência como incompatível de ser exercida por um órgão de composição externa ao Judiciário.

O Ministro Relator Cezar Peluso, em seu voto, trouxe algumas questões que auxiliaram, ao final, para que a decisão do STF fosse no sentido de declarar a constitucionalidade da instalação do CNJ. Para ele,

A independência suporta, na sua feição constitucional, teores diversos de autonomia administrativa, financeira e disciplinar. Na verdade, ela só pode ser considerada invulnerável, como predicado essencial do sistema da separação, quando concreta redução de seu âmbito primitivo importe, em dano do equilíbrio e estabilidade entre os Poderes, transferência de prerrogativas a outro deles, ainda que não chegue a caracterizar submissão política. Ou, no que concerne ao Judiciário, quando outra forma de supressão de atribuições degrade ou estreite a imparcialidade jurisdicional. Fora dessas hipóteses, nada obsta que o constituinte reformador lhe redesenhe a configuração histórica, mediante reorganização orgânica e redistribuição de competências no âmbito da estrutura interna do Judiciário, sem perda nem deterioração das condições materiais de isenção e imparcialidade dos juízes.⁹⁷

À época do julgamento da presente ADI, o STF decidiu que a instauração do referido conselho era constitucional, conforme ementa a seguir:

EMENTAS: 1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. *Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. 3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para*

⁹⁷ Trecho do voto do Ex-Ministro Cezar Peluso, na relatoria da ADI 3.367-DF, p. 05.

instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça.

4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra r, e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito.

5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência. Arguição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo.

6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Impedimentos já previstos à conjugação dos arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional. (STF - ADI: 3367 DF, Relator: CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 13/04/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 17-03-2006 PP-00004 EMENT VOL-02225-01 PP-00182 REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006 PP-00029, grifo nosso).

Além da manifestação do STF sobre a constitucionalidade do CNJ, a experiência internacional de criação de conselhos de justiça também demonstra que os mesmos não comprometeram a independência de seus judiciários. Assim,

Ao contrário do discurso que as autoridades judiciárias brasileiras têm proferido, a implantação dos Conselhos em países da Europa do sul (Itália, Portugal e Espanha) não prejudicou a independência do Judiciário, mas, pelo contrário, foi um instrumento de consolidação da independência desse poder. (CARVALHO, 2006, p. 108).

Assim, mesmo com o debate enfrentado, o CNJ foi instalado em 2005, época em que se celebravam os vinte anos do início do período de mobilização da sociedade pela redemocratização do país na década de 1980, após os anos de governo militar (CIARLINI, 2016, p. 125). E assim, o CNJ “firmou-se como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, assumindo o seu papel de instituidor de regras e sistemas” (STOCO, 2016, p. 43).

Inicialmente, após a sua instalação, houve a preocupação em estruturar a organização interna do conselho, elaborando seu Regimento Interno e formando suas Comissões Temáticas. Após isso, teve início o processo de julgamento de procedimentos que foram sendo instalados. As primeiras decisões que o CNJ teve acerca de assuntos judiciais decorreram da observação de que havia excessos nas contratações de servidores, além da existência de grau de parentesco entre alguns magistrados e colaboradores. Além disso, o CNJ também tratou de se posicionar acerca da possibilidade ou não de magistrados exercerem determinadas atividades alheias à função jurisdicional.

Inicialmente, o CNJ foi tomando providências intimamente relacionadas a questões administrativas do Judiciário, que foi o motivo precípua de sua criação. Assim, não foram tomadas providências ditas como judiciais, pois

Firmou-se o entendimento pacificado no sentido de que a judicialização da questão afasta a intervenção do CNJ, não só para evitar decisões conflitantes, mas, e principalmente, para evitar que o interessado use o artifício de “escolher” qual decisão mais lhe convém (STOCO, 2016, p. 43).

Assim, era preciso esclarecer à sociedade que o CNJ não havia nascido com competência jurisdicional, visto que ele não pode “de forma direta ou indireta, intervir na independência da atuação do magistrado, consubstanciada no seu poder de decidir as causas de acordo com a sua ciência e consciência” (RIBEIRO, 2006, p. 05). O julgado abaixo corrobora o caráter administrativo do CNJ:

[...] O CNJ, embora integrando a estrutura constitucional do Poder Judiciário como órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura – excluídos, no entanto, do alcance de referida competência, o próprio STF e seus ministros (ADI 3.367/DF) –, qualifica-se como *instituição de caráter eminentemente administrativo, não dispondo de atribuições funcionais que lhe permitam, quer colegialmente, quer mediante atuação monocrática de seus conselheiros ou, ainda, do corregedor nacional de justiça, fiscalizar, reexaminar e suspender os efeitos decorrentes de atos de conteúdo jurisdicional emanados de magistrados e tribunais em geral*, razão pela qual se mostra arbitrária e destituída de legitimidade jurídico-constitucional a deliberação do corregedor nacional de justiça que, agindo *ultra vires*, paralise a eficácia de decisão que tenha concedido mandado de segurança. (grifo nosso) (MS 28.611 MC-AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, julgado em 14-10-2010, Publicado em DJE de 1º-4-2011).

O próprio CNJ não está imune ao controle e fiscalização de seus atos. A própria Constituição de 1988 admite que as providências tomadas pelo CNJ possam ser revistas por meio judicial, atribuindo ao STF a competência para julgar as ações envolvendo este controle, conforme art. 102, I, r, CF/88. Assim, “sendo as deliberações do Conselho suscetíveis de revisão em ação autônoma, ainda que em foro privilegiado, remanesce claro que são administrativas e não jurisdicionais (GRAMSTRUP, 2005, p. 194).

Além disso, o fato de as decisões do CNJ serem submetidas à apreciação judicial pelo STF (artigo 102, inciso I, alínea “r” da Constituição de 1988) trouxe

[...] um mecanismo assecuratório da própria finalidade do CNJ e da imperatividade de suas decisões, em face dos órgãos e dos membros submetidos a sua autoridade. Isso porque a preservação da competência constitucionalmente atribuída ao CNJ e a própria efetividade de sua missão restariam fatalmente prejudicadas se todos os atos e deliberações que proferisse estivessem sujeitos à jurisdição dos membros e órgãos submetidos a sua atividade fiscalizatória e de controle. Seria uma verdadeira subversão da posição constitucional atribuída a esse órgão [...] (TOFFOLI, 2016, p. 171).

Entretanto, apesar da previsão constitucional e dos ensinamentos trazidos por Dias Toffoli de que as ações contra o CNJ deveriam ser julgadas somente pelo STF, a jurisprudência da Corte Suprema tem entendimento em sentido diverso. É o que segue do julgamento do seguinte Agravo Regimental em Ação Originária – AO 1706/DF:

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) CAUSAS DE NATUREZA CIVIL CONTRA ELE INSTAURADAS A QUESTÃO DAS ATRIBUIÇÕES JURISDICIONAIS ORIGINÁRIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF, ART. 102, I, r) CARÁTER ESTRITO E TAXATIVO DO ROL FUNDADO NO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA REGRA DE COMPETÊNCIA QUE NÃO COMPREENDE QUAISQUER LITÍGIOS QUE ENVOLVAM IMPUGNAÇÃO A DELIBERAÇÕES DO CNJ. RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL APENAS QUANDO SE CUIDAR DE IMPETRAÇÃO de mandado de segurança, de habeas data, de habeas corpus (se for o caso) ou de mandado de injunção NAS SITUAÇÕES EM QUE O CNJ (órgão não personificado definido como simples parte formal, investido de mera personalidade judiciária ou de capacidade de ser parte) FOR APONTADO como órgão coator LEGITIMAÇÃO PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO FEDERAL NAS DEMAIS HIPÓTESES, PELO FATO DE AS DELIBERAÇÕES DO CNJ SEREM JURIDICAMENTE IMPUTÁVEIS À PRÓPRIA UNIÃO FEDERAL, QUE É O ENTE DE DIREITO PÚBLICO EM CUJA ESTRUTURA INSTITUCIONAL SE ACHA INTEGRADO MENCIONADO CONSELHO COMPREENSÃO E INTELIGÊNCIA DA REGRA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA INSCRITA NO ART. 102, I, r, DA CONSTITUIÇÃO DOUTRINA PRECEDENTES AÇÃO ORIGINÁRIA NÃO CONHECIDA RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. *A competência originária do Supremo Tribunal Federal, cuidando-se de impugnação a deliberações emanadas do Conselho Nacional de Justiça, tem sido reconhecida apenas na hipótese de impetração, contra referido órgão do Poder Judiciário (CNJ), de mandado de segurança, de habeas data, de habeas corpus (quando for o caso) ou de mandado de injunção, pois, em tal situação, o CNJ qualificar-se-á como órgão coator impregnado de legitimação passiva ad causam para figurar na relação processual instaurada com a impetração originária, perante a Suprema Corte, daqueles writs constitucionais.* Em referido contexto, o Conselho Nacional de Justiça, por ser órgão não personificado, define-se como simples parte formal [...] circunstância essa que plenamente legitima a sua participação em mencionadas causas mandamentais. Precedentes. *Tratando-se, porém, de demanda diversa (uma ação ordinária, p. ex.), não se configura a competência originária da Suprema Corte, considerado o entendimento prevalecente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, manifestado, inclusive, em julgamentos colegiados, eis que, nas hipóteses não compreendidas no art. 102, I, alíneas d e q, da Constituição, a legitimação passiva ad causam referir-se-á, exclusivamente, à União Federal, pelo fato de as deliberações do Conselho Nacional de Justiça serem juridicamente*

imputáveis à própria União Federal, que é o ente de direito público em cuja estrutura institucional se acha integrado o CNJ. Doutrina. Precedentes. (STF - AO: 1706 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 18/12/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014) (grifo nosso).⁹⁸

Assim, conforme entendimento do STF acima transcrito, sua competência para julgar questões que envolvam o CNJ restringe-se apenas na hipótese de impetração, contra o conselho, dos seguintes remédios constitucionais: *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança e mandado de injunção. Nesses casos, o CNJ figuraria como órgão coator com legitimidade passiva para figurar na relação processual.

No entanto, se for caso de demanda ordinária diversa dos remédios constitucionais descritos, entende o STF que o legitimado processual para figurar no polo passivo será a União Federal – e não o CNJ – por considerar que as deliberações do conselho são imputáveis à própria União. Assim, nesses casos, devem ser seguidas as regras de competência estabelecidas pelas normas comuns de direito processual, tendo a União como integrante do polo passivo.⁹⁹

Uma preocupação recorrente com relação à instituição do CNJ era sobre a hierarquia que ele ocuparia dentro da estrutura do Judiciário. Apesar de constar no artigo 92, inciso I-A, da CF, como sendo um órgão do Poder Judiciário, o CNJ não compõem propriamente a sua estrutura judiciária. Isso significa que, apesar de pertencer estruturalmente ao Poder Judiciário, o CNJ exerce função atípica deste poder – função administrativa – já que a função típica é a jurisdicional.

Com jurisdição em todo o território nacional e sobre todos os órgãos judiciários, com exceção do Supremo Tribunal Federal, a sua natureza é administrativa, com função também de fiscalização, ambas advindas de sua previsão constitucional, com seu rol de atribuições previstas no art. 103-B, §4º, CF. É, portanto, um órgão de controle administrativo interno do Judiciário. Como destaca Mário Helton Jorge:

Ainda que não haja subordinação entre os órgãos do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça tem características de órgão superior, considerando que pode desconstituir atos administrativos, revê-los ou determinar prazos para a regularização, receber reclamações contra os membros do Judiciário, avocar processos disciplinares, aplicar sanções disciplinares. Portanto, trata-se de *atividade de policiamento* das atividades dos órgãos subordinados. (JORGE, 2005, p. 497, grifo nosso).

⁹⁸ Decisões semelhantes foram proferidas nos seguintes julgados: (1) STF – Pleno – ACO 1680 AgR/AL – Rel. Min. Teori Zavascki, decisão: 24-9-2014; e (2) STF – 2a T. – ACO 2.373 AgR/DF – Rel. Min. Teori Zavascki, decisão: 19-8-2014.

⁹⁹ “Cabe à Justiça Federal processar e julgar ação ajuizada contra a União presente ato do Conselho Nacional de Justiça” (STF - AO: 1814 MG, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 24/09/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 02-12-2014 PUBLIC 03-12-2014).

Como objetivos principais do CNJ, têm-se: responsabilização, democratização, planejamento e publicidade. Todos eles podem ser sintetizados como um:

[...] controle interno e único para todo o Judiciário, fracionado de acordo com as vinte e sete unidades da Federação, mas administrativamente um Poder único, com comunicação entre si, em planejamento integrado e personalizado (ALVES, 2016, p. 75).

Além desse papel centralizador, o CNJ tinha também como objetivo a instituição de um plano estratégico comum para todo o Poder Judiciário. Assim, em 2009 ele coordenou a elaboração do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, tornando possível “o desenvolvimento de programas em que o compartilhamento de conhecimentos, a difusão de boas práticas e o alinhamento de sistemas e estruturas passaram a contribuir para o aprimoramento dos serviços” (MENDES, 2016, p. 23). Como exemplo dessa interação entre todos os órgãos do Judiciário, o CNJ criou em 2009 o Programa Integrar¹⁰⁰.

Atualmente, as funções que o conselho brasileiro desempenha, tais como produção de estatísticas judiciais, a maior transparência conferida à administração judiciária, as várias inspeções pelos órgãos, os mutirões para trazer maior eficiência à justiça, assim como os instrumentos normativos que expede, tais como resoluções e recomendações, “tem levado a um processo de mudança, amplo e irreversível, da cultura institucional e da gestão” (CARVALHO; LEITÃO, 2013, p. 20) do Judiciário. Entretanto, apesar do papel desempenhado pelo conselho na administração do Judiciário, os brasileiros ainda desconhecem grande parte do trabalho por ele realizado.

É o que demonstra o estudo¹⁰¹ realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), sob direção do Presidente Dr. Jayme Martins de Oliveira Neto, encomendado à Fundação Getúlio Vargas (FGV). A FGV, por sua vez, convidou o Professor Antonio Lavareda, Presidente do Conselho Científico do Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE), para a coordenação do projeto. Tal estudo, finalizado em dezembro de 2019, denominado “Estudo da imagem do Judiciário Brasileiro” demonstrou que 46% (quarenta e seis por cento) dos brasileiros entrevistados não conhecem o CNJ.

¹⁰⁰ O Programa Integrar tem o objetivo de “auxiliar os tribunais estaduais na adoção de boas práticas de gestão que contribuam para a modernização de rotinas de trabalho e para a melhoria do atendimento ao cidadão” (MENDES, 2016, p. 23).

¹⁰¹ Estudo da imagem do Judiciário Brasileiro. Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE), 2019. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 18 ago. 2020.

Do total de entrevistados, apenas 23 % (vinte e três por cento) “conhece mais ou menos” e outros 31% (trinta e um por cento) conhecem “só de ouvir falar” (2019, p. 95). Além de se questionar sobre o conhecimento sobre o CNJ, também se questionou acerca da confiança que o indivíduo depositava no conselho. Como resultado, apenas 39% (trinta e nove por cento) confiam no CNJ, contra 55% (cinquenta e cinco por cento) que não confiam.

Por fim, no critério “Avaliação do Sistema de Justiça”, 24% (vinte e quatro por cento) consideraram o CNJ como ruim/péssimo. Apenas 20% (vinte por cento) consideraram como ótimo/bom. Portanto, diante desses dados, atualizados em dezembro de 2019, nota-se que a opinião pública dos brasileiros ainda desconhece o CNJ e, principalmente, desconhece a função que ele desempenha perante o Judiciário.

Apesar de os números recentes demonstrarem que os indivíduos desconhecem o papel do CNJ, a classe dos magistrados reconhece a importância de sua existência. De acordo com a pesquisa realizada pela AMB, em novembro de 2018, a qual denomina-se “Quem somos – a Magistratura que queremos”, foi solicitado aos magistrados, sejam eles juízes de primeiro ou segundo grau, que indicassem três áreas de atuação prioritária do CNJ.

Os juízes de primeiro grau indicaram a seguinte ordem de atuação prioritária: (1) equalização da distribuição da força de trabalho entre primeira e segunda instância; (2) políticas de valorização da magistratura nacional e de esclarecimento à sociedade da importância dos serviços prestados pelo Judiciário e (3) estímulo à adoção de melhores práticas que contribuam para a modernização, eficiência e racionalização do sistema judicial. Para os juízes de segundo grau, as três áreas prioritárias de atuação do CNJ foram as mesmas, porém a opção sobre adoção de melhores práticas para a racionalização do sistema judicial foi por eles a mais votada.¹⁰²

A comparação dos dados entre as duas pesquisas apresentadas demonstra que, apesar de em 2004 a AMB ter ajuizado uma ADI questionando a constitucionalidade do CNJ, hoje a classe de magistrados entende que o Conselho é uma peça administrativa importante para a gestão judiciária. É por meio das ações do conselho que se consegue modernizar a estrutura do judiciário, entender onde estão os problemas em sua gestão, bem como valorizar o trabalho da magistratura como um todo.

Apesar de a sociedade, em grande parte, ainda desconhecer como funciona e para que serve o CNJ, o atual apoio vindo da magistratura mostra-se como um avanço para a concretização da importância do conselho no contexto nacional. E, talvez, por meio da

¹⁰² Quem somos – a Magistratura que queremos. Associação dos Magistrados Brasileiros, 2018. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa_completa.pdf. Acesso em: 18 ago. 2020.

continuidade das políticas judiciárias implantadas pelo CNJ, a sociedade consiga entender cada vez mais o papel desempenhado pelo conselho no funcionamento do Judiciário.

2.3. Estrutura e organização do Conselho Nacional de Justiça: atribuições e composição

O Conselho Nacional de Justiça está previsto no artigo 92, inciso I-A, da CF/88. Conforme o parágrafo primeiro do referido dispositivo constitucional, o CNJ tem sede na Capital Federal do Brasil, Brasília, além de possuir jurisdição nacional.

O CNJ é composto por quinze membros, com mandato de dois anos, admitida uma recondução. A composição do CNJ é híbrida, ou seja, apesar de ser um órgão do Judiciário, ele não é formado exclusivamente por membros desse poder. Ele contará com representantes de diversas esferas judiciárias, bem como um membro do Ministério Público da União, um membro do Ministério Público estadual, dois advogados indicados pelo Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Os outros nove membros virão do Poder Judiciário, como resta demonstrado pelo artigo 103-B, incisos, CF/88, sendo eles: o Presidente do CNJ será o mesmo presidente do STF; um Ministro do Superior Tribunal de Justiça; um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho; um desembargador de Tribunal de Justiça; um juiz estadual; um juiz do Tribunal Regional Federal; um juiz federal; um juiz do Tribunal Regional do Trabalho e um juiz do trabalho. Nota-se que há representantes de todas as esferas judiciárias, exceto a Justiça Militar, além de se destacar a participação dos juízes de primeiro grau, visto serem eles as peças-chave que trarão a “visão da base do Poder [...] afinal são eles que estão à frente do Judiciário, no atendimento à sociedade” (ALVES, 2016, p. 74).

Além dos membros já descritos, ainda officiarão junto ao CNJ, o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (artigo 103-B, §6º, CF/88). Cabe destacar que são esses dois que indicarão os conselheiros oriundos do Ministério Público e da classe de advogados, respectivamente.

Com exceção do presidente, que será o mesmo presidente do STF, os demais membros do CNJ serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (artigo 103-B, §2º, CF/88). Cada um dos catorze indicados (menos o presidente),

[...] tem seu nome encaminhado ao Senado, que os submete à Comissão de Constituição de Justiça (CCJ). Na CCJ, o candidato é sabatinado e, quando aprovado, submetido à apreciação do Plenário, onde é necessária maioria absoluta

para aprovação (41 votos) entre os 81 senadores. O Senado encaminha as autorizações para sanção da Presidência da República.¹⁰³

Caso as indicações para conselheiros não sejam feitas no prazo legal, a escolha dos membros caberá ao STF (artigo 103-B, §3º, CF/88). O Presidente do CNJ somente votará em caso de empate e, caso ele esteja ausente, quem assume essa função é o Vice-Presidente do STF.

Apesar do CNJ ter nascido como um órgão que controlará o Poder Judiciário em sua esfera administrativa, ele também sofre alguns tipos de controle. O CNJ é controlado internamente pelo STF, que é competente para analisar as ações que sejam ajuizadas contra o CNJ, CNJ entendido aqui como o órgão em si. De outro lado, tem-se o controle externo feito pelo Poder Legislativo, na figura do Senado Federal, a quem compete julgar os ministros do CNJ no que tange ao cometimento de crimes de responsabilidade¹⁰⁴ pelos mesmos.

Junto ao CNJ ainda funcionará a Corregedoria Nacional de Justiça, a qual cabe “atuar na orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correcional e ao desempenho da atividade judiciária dos tribunais e juízos” (SADEK, 2016, p. 115). Como aponta Marcelo Nobre,

A atividade correcional do CNJ é especialmente realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça, a quem compete, conforme o art. 8º do Regimento Interno do CNJ, receber reclamações e denúncias contra magistrados e processá-las; além de realizar sindicâncias, inspeções e correições (2016, p. 246).

O ministro conselheiro oriundo do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal. As principais funções do Corregedor Nacional de Justiça são: a) receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários; b) exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral; c) requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições e requisitar servidores de juízos ou tribunais (artigo 103-B, §5º, CF/88).

Além dessas atribuições constitucionais, o Corregedor Nacional ainda deve seguir algumas funções previstas no artigo 31 do Regimento Interno do CNJ, quais sejam: determinar o processamento de reclamações; expedir instruções, provimentos e outros atos

¹⁰³ Saiba como são nomeados os conselheiros do CNJ. **Conselho Nacional de Justiça**. 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85227-cnj-servico-saiba-como-sao-nomeados-os-conselheiros-do-cnj>. Acesso em: 16 abr. 2020.

¹⁰⁴ Crimes de responsabilidade são aqueles elencados tanto no artigo 85 da CF/88, quanto no artigo 4º, da Lei n. 1.079/1950. Crime de responsabilidade “a rigor, não é crime, e sim a conduta ou comportamento de inteiro conteúdo político, apenas tipificado e nomeado como crime, sem que tenha essa natureza” (Glossário Legislativo – Senado Federal).

normativos para o funcionamento dos serviços da Corregedoria; manter contato direto com as demais Corregedorias do Poder Judiciário; entre outros. Basicamente, o Corregedor Nacional ficará responsável por organizar e determinar as diretrizes da atividade correcional no Judiciário como um todo.¹⁰⁵

As atribuições do CNJ “são de três ordens: organização e planejamento de políticas institucionais; fiscalização dos atos administrativos; acompanhamento do cumprimento de regras disciplinares” (SADEK, 2016, p. 114). Ao CNJ cabem, principalmente, as atribuições de transparência e de controle do Judiciário e, segundo Moraes, “a atuação constitucional do Conselho Nacional de Justiça direciona-se para duas importantes missões: *o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o controle do cumprimento dos deveres funcionais do juiz*” (MORAES, 2017, p. 378, grifo do autor).

Além das funções gerais de fiscalização descritas acima, há também algumas atribuições específicas contidas no art. 103-B, §4º, CF/88, quais sejam

[...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

- I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;
- III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correcional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;
- V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
- VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;
- VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa [...].

Ao CNJ foram atribuídas, portanto, inúmeras competências. De acordo com Ruy Rosado Aguiar Júnior,

¹⁰⁵ Atribuições da Corregedoria. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/atribuicoes>. Acesso em: 16 abr. 2020.

[...] O que temos nos incisos I a V é, basicamente, a previsão de ações repressivas a algum descumprimento da legislação vigente. Restam os incisos VI e VII, que dispõem sobre o relatório estatístico semestral e o relatório anual relativo à situação do Judiciário, com proposição de providências (2016, p. 297).

Tendo como base referencial o artigo 37, CF/88, ele pode expedir atos regulamentares, desconstituir ou rever atos já praticados, aplicar sanções disciplinares, dentre outros. Isso “abre um imenso leque para a atuação do Conselho Nacional da Justiça” (PASSARELLI, 2005, p. 417). Com relação a esse papel normativo, o CNJ “foi investido do poder de editar certa espécie de norma, mas apenas em relação àquilo para o que foi concebido: o controle administrativo, financeiro e funcional do Poder Judiciário” (RICHA, 2016, p. 268).

Conforme artigo 103-B, §4º, inciso I, da CF/88, “sustenta-se que não se pode atribuir ao CNJ nenhuma competência para editar atos normativos primários, porque a autêntica legitimidade para tal mister estaria concentrada única e exclusivamente no Poder Legislativo” (RICHA, 2016, p. 269). Sua competência normativa possui caráter secundário, não sendo possível que o CNJ inove na ordem jurídica ao expedir atos normativos que modifiquem o conteúdo originariamente atribuído ao poder legislador do Legislativo. Logo,

Eventual inovação da ordem jurídica pelo CNJ, assim, caracterizaria subtração da competência própria do Poder Legislativo e, portanto, afronta a princípios basilares do Estado Democrático de Direito (RICHA, 2016, p. 269).

A atribuição normativa do CNJ estaria adstrita à confecção de instrumentos normativos necessários a garantir a fiel execução das leis já existentes, já que,

Cabe ao CNJ, no uso de sua competência, portanto, quando necessário, regulamentar as leis formais já introduzidas na ordem jurídica e, com absoluta parcimônia, quando inevitável, as normas constitucionais diretamente aplicáveis incidentes sobre a sua esfera funcional. Em qualquer hipótese, porém, por exigência do regime democrático, a possibilidade de expedição de atos regulamentares não autoriza a substituição da vontade geral instrumentalizada pelo processo legislativo (CLÈVE; LORENZETTO, 2016, p. 158).

Em contrapartida, o entendimento resultante do julgamento da medida cautelar na ADI 4.638-MC, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio, foi em sentido contrário ao poder normativo do CNJ apenas por meio de instrumentos secundários, ou seja, aqueles que retiram fundamento de validade das leis e não diretamente da Constituição Federal. Nessa ADI, questionou-se a constitucionalidade da Resolução nº. 135 do CNJ, de 13 de julho de 2011, que dispõe sobre a uniformização de normas concernentes ao procedimento administrativo disciplinar (PAD) aplicável aos magistrados.

Essa ADI fundamentou-se na inconstitucionalidade da referida resolução do conselho, visto ela ter extrapolado sua competência constitucional. Assim, no julgamento da medida cautelar dessa ação,

A Corte concluiu que o CNJ possui poder normativo voltado a uniformizar regras que alcancem todo o Judiciário, visto tratar-se de Poder de caráter nacional. Além disso, frisou que o poder normativo do CNJ possui como fonte primária a própria Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pela EC n. 45/2004, o qual deve ser levado a feito, observando-se as normas constitucionais e as disposições contidas na LOMAN (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1372).

Assim, o entendimento firmado pelo STF é o de que as resoluções do CNJ são atos normativos primários, passíveis de sofrerem controle concentrado de constitucionalidade. Esse entendimento pode ser corroborado pelo julgamento da ADC n. 12/DF, em que se questionava a constitucionalidade da Resolução nº. 7 do CNJ, a qual dispõe sobre a vedação à prática de nepotismo no Judiciário.

O relator, Ministro Carlos Ayres Britto, em seu voto identificou que tal resolução retirou seu fundamento de validade diretamente da Constituição, constituindo-se, portanto, a com a força de um diploma normativo primário. Assim, “cuida-se de ato normativo que se reveste dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade, sujeitando-se, no ponto, ao controle objetivo de constitucionalidade”¹⁰⁶.

Além de todas as atribuições acima trazidas, o CNJ, dentro da política judiciária, deverá zelar pela autonomia do Poder Judiciário. Ele “é o formulador da política do Judiciário e o elaborador do seu planejamento estratégico” (AGUIAR JÚNIOR, 2016, p. 302).

O CNJ também deve prezar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações. O CNJ atua basicamente em “gerar modelos nacionais padronizados, garantindo que procedimentos e formas de atuação sejam os mesmos. Para isso, edita resoluções e recomendações com amplitude nacional [...] (NOBRE, 2016, p. 242).

Com relação à função sancionatória, cumpre ao CNJ “expedir normas de conduta para os magistrados, como também fiscalizar-lhes a conduta, processando-os e julgando-os originariamente” (GRAMSTRUP, 2005, p. 195). Com respeito à função disciplinar do CNJ,

[...] se é correto afirmar que a atuação do Conselho não pode consistir na aplicação arbitrária dos comandos normativos dirigidos aos magistrados, e, assim, na perseguição inconstitucional deste ou daquele, não menos veraz deve ser a constatação de que o aprendizado social a respeito dos comportamentos desejáveis de nossos magistrados, em um processo coordenado de aprendizado recíproco, dependerá do efetivo fortalecimento institucional do CNJ, em suas funções de controle da atividade judicante (CIARLINI, 2016, p. 135).

¹⁰⁶ Trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto, p. 09. BRASIL. STF – ADC 12/DF – Voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto, p. 09 do acórdão.

É válido destacar que o CNJ deverá observar o princípio da moralidade, quando do julgamento de processos disciplinares. O CNJ “subtraiu o controle da moralidade administrativa da magistratura dos órgãos e das elites judiciárias locais para colocá-lo em poder de um elemento nacional, descomprometido com as particularidades regionais” (TOFFOLI, 2016, p. 166).

Ademais, deverá igualmente assegurar a ampla defesa, podendo determinar as seguintes sanções: advertência; censura; remoção compulsória; a disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; aposentadoria com vencimentos também proporcionais ao tempo de serviço ou a demissão (art. 42, Lei Complementar n. 35/1979 – Lei Orgânica da Magistratura). Apesar da previsão de tais penalidades, o parágrafo único do art. 42 da LOMAN deixa claro que “as penas de advertência e de censura somente são aplicáveis aos Juízes de primeira instância”. Logo, algumas condutas de desembargadores e juízes de segunda instância “restam não apenadas” (NOBRE, 2016, p. 249).

No que tange à gestão judiciária, o CNJ deverá definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, a fim de,

Garantir o alinhamento estratégico - padronização – em todas as unidades do Judiciário é tarefa que se impôs desde o primeiro momento e que seguiu ganhando contornos mais nítidos no decorrer desses dez anos. Os Encontros Nacionais do Poder Judiciário promovidos pelo CNJ estão entre as principais iniciativas anuais que buscam alinhar as estratégias, fixando as metas nacionais que devem ser cumpridas por todos (NOBRE, 2016, p. 241).

Para cumprir com sua agenda institucional, o CNJ “tem realizado dezenas de parcerias, convênios e cooperações técnicas ao longo dos anos, gerando importantes políticas públicas, para acomodar os anseios de justiça da população” (NOBRE, 2016, p. 242). Isso demonstra que o CNJ nasceu para ser o elo do Judiciário para com os demais poderes, bem como para com os demais setores da sociedade, buscando sempre atuar em conjunto com esses outros atores sociais.

Ao nascer, o CNJ trouxe uma esperança de que houvesse efetivamente um controle interno dentro dos tribunais superiores. Segundo Gramstrup, “tradicionalmente, a atividade correcional é exercida sobre o primeiro grau de jurisdição e somente sobre ele” (2005, p. 199). Assim, os tribunais superiores eram revisores ordinários dos órgãos de primeiro grau, não havendo, pois, quem os fiscalizasse.

A fiscalização existente era apenas uma autocorreção, “desde que os regimentos internos proviessem órgão com composição adequada” (GRAMSTRUP, 2005, p. 199). Nas palavras de Antônio de Pádua Ribeiro, o CNJ

Poderá estimular a instalação de gestões mais modernas nos vários setores da Justiça, no plano administrativo e financeiro, estimulando a troca de experiência entre os vários Tribunais; proceder a estudos, visando a adoção de padrões, inclusive quanto ao sistema informático, com a redução de custos e aumento da eficiência, atuar em casos disciplinares ou com vistas a sanar irregularidades, que não tenham sido superadas pelos mecanismos existentes (2006, p. 04-05).

O Poder Judiciário, além de exercer sua função jurisdicional, também exerce funções para ele atípicas, como as funções de administrar. Além de julgar ações, o Judiciário

[...] realiza licitações para aquisição de materiais e serviços, organiza concursos públicos para provimento de seus cargos, concede férias e licenças a seus servidores, instaura processos administrativos, disciplinares ou não. Enfim, o Judiciário administra (BARROSO, 2005, p. 427).

Logo, essas funções não jurisdicionais existem para manter o bom funcionamento de toda a sua sistemática orgânica. A atribuição administrativa vinculada ao Judiciário

[...] está relacionada com a separação de Poderes e consiste basicamente na garantia da autonomia para o Poder, que ficaria vulnerada se a manutenção de sua estrutura e o provimento de suas necessidades fossem confiados à decisão discricionária de agentes externos de outros poderes (BARROSO, 2005, p. 427).

Nota-se que, de acordo com a necessidade do exercício de funções administrativas, bem como conforme as atribuições constitucionais atribuídas ao CNJ, a intenção é a de fazer com que este conselho consiga ser o órgão que centralizará todo o comando administrativo do Judiciário, num “sistema de administração uniforme” (GRAMSTRUP, 2005, p. 195).

Com relação à prestação de serviços ao cidadão, o CNJ deverá receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro. Para isso, o CNJ foi o responsável por criar meios de comunicação do Judiciário com atores externos, já que

O aprimoramento da comunicação com públicos externos foi gerado pela Comissão de Relacionamento Institucional do CNJ. O objetivo desta comissão é ouvir a comunidade externa com interfaces óbvias com o Poder Judiciário, além de compreender os reclamos daqueles que compõem o sistema de justiça como a Advocacia (privada e pública) e o Ministério Público (NOBRE, 2016, p. 243).

Na eficiência dos serviços judiciais, o CNJ trabalhará para proporcionar melhores práticas e maior celeridade processual. Para isso, ele deverá elaborar e publicar

semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país. Como salienta Marcelo Nobre,

A principal ferramenta de que o CNJ lançou mão foi a tecnologia, apta a otimizar e padronizar rotinas e procedimentos. Com o desenvolvimento do Processo Judicial Eletrônico – PJe, o CNJ gerou tecnologia para o cumprimento da Lei n. 11.419/2006, que trata da informatização do processo judicial, possibilitando que todos os tribunais tenham acesso, sem a necessidade de investimento vultosos, como fizeram alguns Estados (2016, p. 244).

Há também o importante papel de zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário. Nota-se que aqui ele age como a própria Administração Pública, controlando a legalidade de seus atos administrativos com o poder de apreciá-los (autotutela).

Além de todas essas atribuições administrativas, há também os programas desenvolvidos pelo CNJ. Como as atribuições de maior destaque do CNJ são o gerenciamento e o planejamento, ele necessita para isso ter “disponibilidade de dados e de informações, minimamente confiáveis” (SADEK, 2016, p. 117) para que possa fazer projeções e estipular metas a serem atingidas pelo Judiciário.

A partir da coleta de dados, o CNJ consegue efetivar uma série de programas. Tais programas possuem abrangência nacional e priorizam áreas como Gestão Institucional, Meio Ambiente, Direitos Humanos e Tecnologia. Dentre eles, os principais são Justiça em Números¹⁰⁷, Metas do Judiciário, Conciliação e Mediação e Justiça Aberta.

O programa Justiça em Números caracteriza-se por ser a

Principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004, o Relatório Justiça em Números divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira.¹⁰⁸

A finalidade deste programa traz consigo a busca por “prestar contas à sociedade (*accountability*), com informações dos 90 tribunais brasileiros (excluído o STF) e, principalmente, servir como imprescindível instrumento de gestão” (SILVEIRA RC, 2016, p. 339). Já as Metas Nacionais do Poder Judiciário foram instituídas pela primeira vez em

¹⁰⁷ “[...] o CNJ passou a realizar um diagnóstico completo do Poder Judiciário, por meio de seu programa ‘Justiça em números’, além de pesquisas que permitiram conhecer, hoje, a quantidade de processos em andamento em todo o País, bem como, a natureza deles” (NOBRE, 2016, p. 241).

¹⁰⁸ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. [s.d]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 20 maio 2020.

2009¹⁰⁹ e elas fazem parte do plano estratégico do Poder Judiciário e “carregam a virtude de, entre outras, lançar luzes sobre os principais problemas enfrentados pelos órgãos da Justiça e, no mais das vezes, traduzir, quantificar e operacionalizar verdadeiras políticas judiciárias” (SILVEIRA RC, 2016, p. 356).

Há o chamado “Movimento pela Conciliação”, que serviu para “contribuir para a efetiva pacificação de conflitos, bem como para a modernização, rapidez e eficiência da Justiça Brasileira”¹¹⁰, além de que

[...] teve início sob a presidência da Ministra Ellen Gracie, então sob o nome ‘Conciliar é legal’, promoveu uma revisão no modelo de acesso à Justiça no Brasil, até então compreendido exclusivamente como acesso ao Poder Judiciário e agora amplamente aceito como acesso aos meios de solução dos conflitos, com apoio do Poder Judiciário e com o envolvimento de toda a comunidade apta a auxiliar na harmonização das relações privadas. (NOBRE, 2016, p. 243).

Ademais, há o Programa “Justiça Aberta”, que foi um programa de aperfeiçoamento do Judiciário que buscou “orientar políticas de aperfeiçoamento dos trabalhos e identificar eventuais dificuldades” (DIPP, 2016, p. 259). Em suma,

O Justiça Aberta é um sistema de consulta que facilita o acesso dos cidadãos a informações sobre a localização de varas cíveis, tribunais, cartórios e outras instituições a serviço do sistema judiciário do Brasil e sobre relatórios de produtividade das secretarias processuais. O banco de dados simplifica o acesso às instâncias judiciárias do país e é gerenciado pela Corregedoria Nacional de Justiça.
111

Com relação à missão estratégica do CNJ, qual seja, “contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade”¹¹², o CNJ já desenvolveu algumas ações. Dentre elas, destaca-se: regulamentação do sistema de estatísticas do Poder Judiciário; termo de cooperação técnica para o desenvolvimento de padronização e uniformização taxonômica e terminológica a ser empregada em sistemas processuais; termo de cooperação técnica para implantação de “processo virtual” e outras funcionalidades tecnológicas correlatas; projeto “Movimento pela Conciliação”; penhora on-line de veículos; atuação com os demais Poderes; pacto social em prol dos Juizados Especiais, dentre outros (RIBEIRO, 2006, p. 07).

¹⁰⁹ Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Metas 2009-2012**. [s.d]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/2013-03-07-18-23-39>. Acesso em: 20 maio 2020.

¹¹⁰ Conselho Nacional de Justiça. **Movimento pela Conciliação**. [s.d]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/movimento-conciliacao-mediacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

¹¹¹ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça Aberta**. [s.d]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/justica-aberta>. Acesso em: 20 maio 2020.

¹¹² Conselho Nacional de Justiça. **Missão, Visão e Valores do CNJ**. [s.d]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-planejamento-cnj>. Acesso em: 17 maio 2020.

Assim, diante de todos os apontamentos trazidos acerca das facetas que o CNJ possui, conclui-se que ele é “um novo ator dentro do Poder Judiciário nacional, uma nova instituição jurídico-política no cenário dos conflitos horizontais e verticais” (TOFFOLI, 2016, p. 179). Seu papel de destaque é “proporcional à expectativa que a sociedade brasileira deposita no Poder Judiciário” (FERRAZ, 2016, p. 386). Além disso,

É importante que se alternem momentos de maior intensidade, com fases de *self restraint*, nas medidas adotadas pelo Conselho, na busca constante de um equilíbrio que atenda, a um só tempo, as necessidades de corrigir desvios e de garantir a autonomia e as especificidades dos Tribunais e unidades judiciárias, estimulando a iniciativa e a proatividade (FERRAZ, 2016, p. 387).

O Conselho Nacional de Justiça tem, portanto, a importante missão de estar sempre atento a provocar a reflexão sobre qual o real papel a ser desempenhado pelo Poder Judiciário diante do que previu a Constituição. Cabe a ele ser o grande incentivador do crescimento, desenvolvimento e evolução do Judiciário para que ele seja mais célere, justo e igualitário.

Diante da perspectiva histórica do Judiciário, demonstrando como o Brasil passou de um país sem qualquer estrutura judiciária no período colonial, para uma ascensão desenfreada após a Constituição de 1988, o nascimento do CNJ é o que justifica o estudo sobre a *accountability* judiciária. Somente uma instituição forte e que se destaca demonstra a necessidade de que seja fiscalizada, organizada e orientada em prol de um bem comum.

Caso o Judiciário tivesse continuado a ter um papel secundário na vida política brasileira, a criação de um Conselho de Justiça não se faria imprescindível. Entretanto, os caminhos tortuosos pelas quais a sociedade brasileira teve de passar para atingir o status de uma democracia, com participação popular ativa e respeito aos direitos e garantias fundamentais, fez com que para isso existisse um Judiciário influente e com demasiados poderes.

A obscuridade e falta de segurança instaladas com o crescimento judiciário deram lugar à luta pela instalação de um instrumento de prestação de contas e responsabilização pelos atos que exorbitassem seu limite de atuação. E assim nasce o CNJ e um possível sistema de *accountability* judiciária.

3. O FENÔMENO DA *ACCOUNTABILITY* NA ESFERA DO PODER JUDICIÁRIO

3.1 *Accountability*¹¹³: origem e significados

A expansão de atuação do Poder Judiciário pós-Constituição de 1988, fez com que seu protagonismo no cenário político nacional recebesse destaque. Houve uma constitucionalização de questões anteriormente intocadas pelo Direito Público, fazendo com que fossem levados à apreciação do Judiciário temas anteriormente tratados apenas pelo Legislativo e Executivo¹¹⁴.

Com a judicialização¹¹⁵ destes temas, o Judiciário destaca-se na solução de conflitos que antes não lhe diziam respeito¹¹⁶. Há, então, um crescimento judiciário, ao passo que os processos judiciais passaram a não discutir apenas questões relativas a interesses privados, as quais envolviam apenas sujeitos privados. Outros assuntos surgiram e que, em muitas das vezes, acabavam caracterizando-se como “lides comprometedoras dos poderes políticos do Estado”. Houve, então, a necessidade de se acompanhar com mais detalhes o funcionamento judiciário para que seu protagonismo não se tornasse algo ilimitado e sem controle¹¹⁷.

Em um contexto em que os atos públicos – e nestes incluem-se os do Judiciário – devem ser fiscalizados, o termo *accountability* ganha destaque. O fenômeno da *accountability*, já visualizado em outras vertentes estatais, mostrou-se necessário também no âmbito judiciário.

¹¹³ É comum que termos utilizados no Brasil oriundos da língua inglesa não possuam uma palavra equivalente na língua portuguesa. Sendo assim, o termo “*accountability*” frequentemente usado neste estudo não irá ser traduzido, visto que para além da semântica, há discussões doutrinárias não pacificadas sobre a significação que o termo enseja.

¹¹⁴ José Eduardo Faria entende que a judicialização de temas que antes ficavam apenas no âmbito do Executivo e Legislativo decorre da incapacidade desses poderes “de formular leis unívocas e sem lacunas, de respeitar os princípios gerais de direito e de incorporar as inovações legais exigidas pela crescente integração dos mercados que propicia o aumento das possibilidades de escolha e decisão oferecidas à magistratura, levando à ‘tribunalização’ da política ou ‘judicialização’ da vida econômica. É a incapacidade desses dois poderes de formular uma ordem jurídica com unidade e coerência que leva o Judiciário a ter de decidir questões legais de curto prazo e com enormes implicações socioeconômicas, convertendo-se numa instituição ‘legislativamente’ ativa” (FARIA, 2005, p. 31).

¹¹⁵ Para Tate e Vallinder, judicialização envolve o ato de tomar algo sob a forma de processo jurídico, tanto em termos de transferência das decisões sobre direitos da legislatura, do gabinete, do serviço civil para as cortes, como em termos da disseminação de métodos e decisões judiciais para além do que estaria originalmente abarcado pela decisão judicial (1995, p. 27-37). Luis Roberto Barroso entende que judicialização “significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário” (2012, p. 5).

¹¹⁶ José Eduardo Faria ensina que ao se judicializar questões políticas, fazendo com que o Judiciário invada áreas que não são de sua alçada, multiplica-se as tensões governamentais (FARIA, 2005, p. 28).

¹¹⁷ A necessidade de se instituir mecanismos de controle e responsabilização do Judiciário é, para José Eduardo Faria, uma forma de trazer consciência aos integrantes desse Poder de que suas decisões, ao repercutirem nos demais poderes, bem como na sociedade, necessitam estar revestidas de legitimidade democrática (FARIA, 2005, p. 47).

O termo *accountability* foi inicialmente empregado nas relações do setor privado, principalmente na área da administração de empresas. No setor público, apesar do uso do termo ser recente, as discussões que envolvem as relações de *accountability* já eram percebidas há muito tempo.

Conforme apontamentos de Ilton Nascimento Robl Filho e Fabrício Ricardo de Lima Tomio, o emprego do termo *accountability* é recente, no entanto, as relações a ela relativas podem ser encontradas desde as primeiras teorias sobre o Estado de Direito em Hobbes¹¹⁸, Locke, Montesquieu, Constant, Federalistas, entre outros (2013, p. 30). A *accountability* está relacionada, então, com o nascimento das relações de poder entre governantes e governados, principalmente em sociedades democráticas em que se aceita “como natural e espera-se que os governos – e o serviço público – sejam responsáveis perante os cidadãos” (CAMPOS, 1990, p. 30). Para Montesquieu,

Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo [...] A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disso, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia (2000, p. 170 -171).

Na obra “Do Contrato Social”, datada de 1762, apesar de não utilizar-se do termo *accountability*, Jean- Jacques Rousseau já traz a ideia dos problemas ocasionados pela relação entre representantes e representados. Ao passo que não é mais o próprio povo que exerce diretamente a maior parte de seu poder, colocando-o nas mãos de representantes¹¹⁹ por ele eleitos, surge a necessidade de que, de alguma maneira, os governados tenham efetivamente a liberdade para influenciar no exercício do poder e cobrar de seus representantes a responsabilização por seus atos. É o trecho que se segue:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio-termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. *O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente*

¹¹⁸ Para Thomas Hobbes, um Estado será constituído quando vários homens acordam, por meio de um pacto, que o homem por eles eleito os representará, e, todos sem exceção, sejam os que votaram a favor ou contra, deverão autorizar os atos e decisões desse eleito, tal como se fossem seus próprios atos e decisões (2003, p.148-149). Na visão de Hobbes, o Estado seria formado pelo representante eleito pelos homens, equiparando representação à autorização.

¹¹⁹ Dallari entende que “a necessidade de governar por meio de representantes deixa para o povo o problema da escolha desses representantes. Cada indivíduo tem suas aspirações, seus interesses e, mesmo que de maneira indefinida e imprecisa, suas preferências a respeito das características dos governantes” (1998, p. 160).

enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz bem merece perde-la (ROUSSEAU, 1999, p. 114, grifo nosso).

Assim, Rousseau entende que a partir do momento em que a vontade geral é representada ela deixa de ser essencialmente a vontade original do povo. Isso faz com que, em democracias representativas, por exemplo, as decisões tomadas pelos eleitos possam não representar realmente a vontade da maioria daqueles que os elegeram. E então, surge a necessidade de que se instituem mecanismos para fazer com que as decisões dos representantes sejam as mais próximas possíveis da vontade do povo.

Hobbes (2003, p. 148-149) entendia que a representação seria uma autorização: os homens reunidos e, de acordo, autorizavam um outro homem ou uma assembleia a decidirem questões como seus representantes. Hanna Pitkin, entretanto, entende que representação não é apenas a autorização para agir em nome de alguém, mas sim agir pelo interesse de alguém (1967, p. 28). Para ela, a autorização é importante para o processo de representação, mas não pode ser apenas resumida a isso, já que para a teoria da autorização,

A representação é um tipo de “caixa preta” modelada a partir da concessão da autorização, dentro da qual o representante pode fazer o que ele quiser. Se ele sair da caixa, extrapolar seus limites, ele não mais representa. Não há uma medição se o representante representa bem ou mal; ou ele representa ou não. Não existe atividade de representação ou funções de representante; qualquer coisa feita após o tipo certo de autorização e dentro de seus limites é, por definição, representação (PITKIN, 1967, p.39).

Guillermo O’Donnell, por sua vez, entende que a representação envolve dois fatores, precipuamente: de um lado, o representante deve ter o direito reconhecido de poder falar em nome dos representados e, por outro, é necessário haver a concordância dos representados com relação àquilo que o representante decide. Assim, as relações entre governantes e governados só tendem a permanecer caso essa capacidade de concordância dos representados seja preservada. (O’DONNELL, 1991, p.29).

Essa capacidade de concordância dos representados está relacionada à característica da responsividade do governo apontada por Robert Dahl. Para ele,

[...] para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas: 1. De formular suas preferências. 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva. 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da

preferência. Essas me parecem ser então as três condições necessárias à democracia, ainda que provavelmente, não sejam suficientes (DAHL, 2005, p. 26).¹²⁰

Nas democracias representativas, em que os governantes representam os governados, deveria haver uma similitude entre o que é decidido pelo governo com relação àquilo que os cidadãos realmente desejam. Afinal, o governo está ali exercendo as funções para as quais foi eleito: servir aos objetivos do povo. Para Robert Dahl,

[...] a democracia é uma série de procedimentos básicos para se chegar a decisões. A operação desses procedimentos pressupõe a existência de certos direitos, obrigações, liberdades e restrições. Em suma, certos padrões comportamentais. A existência desses padrões comportamentais, por sua vez, pressupõe o acordo amplamente divulgado (particularmente entre os segmentos politicamente ativos e influentes da população) sobre a validade e a adequação do comportamento (2009, p. 42).

Assim, em uma democracia espera-se que os governantes desempenhem certos comportamentos, como serem eficientes, transparentes e agirem de acordo com o interesse público. Dos governados, espera-se que sejam eles os destinatários das ações do governo, bem como também exerçam o controle sobre ele. Haveria, então, a necessidade de que houvesse a responsabilidade dos governantes perante os governados, para que estes últimos pudessem controlar os primeiros, visto que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2005, p. 25). Essa temática

É antiga e há muito debatido na relação firmada entre representantes e representados na democracia Representativa. Sendo o mandato político representativo geral, universal e livre, acaba o representante tendo uma autonomia (independência) manifesta em relação ao representado e durante o exercício do mandato. Permeia essa discussão a questão da *accountability* e que corresponde à capacidade dos mandatários de impor sanções aos governantes que não desempenham a contento a função que lhes fora conferida, ou que tenham um desempenho insatisfatório, ou, por fim, que não prestem contas de seu exercício (DUARTE NETO, 2019, p. 202).

No entanto, para O’Donnell, ao passo que o governado não consiga enxergar sua vontade refletida nos atos do governante, o que se tem não é uma democracia representativa, mas sim delegativa, pois quem

¹²⁰ Para que os cidadãos consigam exercer as três oportunidades de maneira plena, Dahl ainda discorre sobre as garantias institucionais que seriam necessárias para atingir esse fim. Segundo ele, para formular preferências, o cidadão deve ter assegurado, por exemplo, a liberdade de expressão, direito de voto, acesso a fontes alternativas de informação. Para exprimir preferências, os cargos políticos devem ser elegíveis, com eleições livres e idôneas, por exemplo. E para ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo, Dahl descreve oito garantias institucionais: liberdade de associação; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes disputarem apoio; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições ou de outras manifestações de preferência (DAHL, 2005, p. 27).

Ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato [...] O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – ele foi autorizado a governar como achar conveniente (1991, p. 30).¹²¹

Em contrapartida, Dahl entende que há uma variação na responsabilização dos governos de acordo com a parcela da população que está habilitada a participar do controle e da contestação da conduta governamental. Assim, o problema trazido pela democracia delegativa de O'Donnell seria combatido por meio da amplitude do direito de participação na contestação pública, pois “quando um regime garante este direito a alguns de seus cidadãos, ele caminha para uma maior contestação pública. Mas, quanto maior a proporção de cidadãos que desfruta do direito, mais inclusive é o regime” (DAHL, 2005, p. 28).

Diante das discussões trazidas pela democracia – analisada em seus diferentes aspectos – tornou-se necessário que o exercício do poder do povo pelos representantes pudesse ser controlado. Assim, mecanismos de contestação e responsabilização dos governantes precisaram ser instituídos a fim de que a vontade do povo fosse respeitada¹²².

Para que houvesse esse controle, principalmente por meio da prestação de contas, era necessário que alguém tivesse a competência para compelir os governantes a presta-las. Assim, “essa questão parecia envolver assuntos como representação¹²³, legitimidade do poder [...] daí decorreu que a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia¹²⁴” (CAMPOS, 1990, p. 33).

¹²¹ Anna Maria Campos, ao observar as relações entre administração pública e administrados, percebeu que os governados muitas vezes se comportavam “como tutelados e não como senhores”, pois “havia uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios; tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos” (CAMPOS, 1990, p. 31). Isso corrobora com o entendimento de O'Donnell que em muitas democracias, a representatividade é substituída pela delegação e o povo perde a consciência de que, em realidade, é ele quem detém o poder e é o governo quem deve estar a ele submisso – e não o inverso.

¹²² Dallari faz uma crítica à necessidade de limitar o poder como pressuposto de existência de um governo concretamente democrático. Para ele “a ideia inicial de que era necessário enfraquecer o poder do Estado e a posterior criação de mecanismos de controle contidos na própria organização do Estado levaram à conclusão de que só haveria Estado Democrático onde houvesse esse tipo de organização. Mas a experiência demonstrou que a simples existência de um controle formal do poder aparentemente enfraquecido não assegurava o caráter democrático do Estado” (1998, p. 302).

¹²³ Hanna Pitkin afirma que o interesse da *accountability* não está propriamente nos tipos de controles impostos aos representantes, mas sim entender como que o fato de o representante vir a ser responsabilizado por meio de sua prestação de contas (account) faz com que ele haja de uma determinada maneira, cuidando de seus constituintes ou daquilo que eles almejam (1967, p. 57).

¹²⁴ Para Dahl, a ideia de poliarquia poderia ser utilizada como meio para que os governantes se submetessem à contestação dos cidadãos, pois “quando regimes hegemônicos e oligarquias competitivas se deslocam na direção de uma poliarquia, eles aumentam as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas. Da perspectiva dos governantes, uma tal transformação traz consigo novas possibilidades de conflito, em decorrência de que seus objetivos (e eles próprios) podem ser substituídos por representantes dos indivíduos, grupos ou interesses recém-incorporados” (DAHL, 2005, p. 36).

Hanna Pitkin afirma que para a *accountability*, “um representante é alguém que deve ser responsabilizado, que terá que responder a outro pelo que ele faz. O homem ou homens a quem ele deve eventualmente prestar contas são aqueles a quem ele representa”¹²⁵ (1967, p. 55). Ela ainda diz que para essa corrente, uma representação genuína só existiria onde houvesse um sistema de controle – um sistema de *accountability* para os representados (1967, p. 57).

Ao analisar a representação sob a perspectiva da autorização e da *accountability*, Hanna Pitkin traz alguns comparativos. Assim, para ela,

Enquanto os teóricos da autorização veem o representante como livre e o representado como vinculado, os que defendem a *accountability* enxergam o contrário. Os primeiros definem a democracia representativa ao equipararem as eleições com a concessão de autoridade: um representante representa porque ele foi eleito para seu mandato. Os teóricos da *accountability*, ao contrário, equiparam as eleições com a possibilidade de responsabilização do representante: o eleito é representante porque (e na medida em que) ele estará sujeito à reeleição ou à destituição ao final de seu mandato (PITKIN, 1967, p. 56).

Ao contrapor as duas posições – autorização e *accountability* –, Pitkin formula a ideia de que uma democracia representativa existirá quando o representante agir de maneira independente, mas no interesse dos representados. O agir com independência é entendido pela autora como o juízo que o representante tem para pautar suas ações segundo seus próprios critérios, mas respeitando aquilo que ele entende ser a vontade dos representados. Caso surja algum conflito entre o agir independente e a vontade real do representado, o representante deverá prestar informações explicando os motivos que o levaram a agir divergindo dos interesses dos representados (PITKIN, 1967, p. 208).

Inicialmente, os mecanismos de controle, fiscalização e responsabilização, ou seja, os mecanismos de *accountability*, além de terem sido criados por conta do surgimento da representação política, em que os representados necessitavam fiscalizar seus representantes, também nasceram da separação dos poderes. A representação política fez surgir a necessidade de distribuição do poder político. E, a partir do momento em que se divide o poder, cada detentor de uma parcela deste poder deverá fiscalizar o detentor de outra parcela.

Assim, segundo Karl Loewenstein (1976, p. 69) “a distribuição do poder entre diversos detentores significa para cada um deles uma limitação e um controle através dos checks and balances – freios e contrapesos [...]”. O autor também destaca que “a divisão do poder significa em si um recíproco controle do poder” (1976, p. 69). E continua,

¹²⁵ Texto original: “For the accountability theorist, a representative is someone who is to be held to account, who will have to answer to another for what he does. The man or men to whom he must eventually account are those whom he represents”.

O que em realidade significa a assim chamada “separação de poderes”, não é, nem mais nem menos, do que o reconhecimento de que de um lado o Estado tem que cumprir determinadas funções [...] e que, por outro, os destinatários do poder saem beneficiados se estas funções são realizadas por diferentes órgãos: a liberdade é o ponto principal da teoria da separação dos poderes¹²⁶. A separação dos poderes não é senão a forma clássica de expressar a necessidade de distribuir e controlar respectivamente o exercício do poder político. O que corriqueiramente, ainda que erroneamente, se costuma designar como a separação dos poderes estatais, é, em realidade, a distribuição de determinadas funções estatais a diferentes órgãos do Estado [...] (LOEWENSTEIN, 1976, p. 55).

E é nesse contexto das relações entre representantes e representados que a *accountability* será detalhadamente analisada perante o cenário brasileiro. Anna Maria Campos, autora de um dos primeiros textos da bibliografia brasileira a tratar deste termo¹²⁷, demonstrou que seu interesse pelo tema “começou da suspeita de um elo entre *accountability* e a necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática. Enquanto tema importante, o conceito devia estar relacionado com a questão dos direitos do cidadão” (CAMPOS, 1990, p. 32).

Um estudo realizado por José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento (2009, p. 1347), para trazer inicialmente o significado da palavra *accountability* nos dicionários de língua inglesa, demonstrou que não eram todos os dicionários pesquisados em que tal palavra aparecia. Devido às dificuldades em se encontrar o termo *accountability* nos dicionários, os autores acabaram por pesquisar também as palavras correlatas, como *accountable*.

Ao pesquisarem no dicionário *Oxford advanced learner's* (2005:10) chegaram à seguinte definição para *accountable*: “responsible for your decisions or actions and expected

¹²⁶ Montesquieu afirma que “quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executa-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor” (2000, p. 168).

¹²⁷ Apesar de um dos primeiros textos a tratar sobre *accountability* no Brasil ser o de Anna Maria Campos, a temática envolvida, já era vista no cenário brasileiro há tempos. Conforme Luciano Melo Moreira Lima (2016, p. 253), “desde a década de 60, a avaliação das políticas públicas é vista como uma ferramenta de planejamento dirigida aos agentes públicos responsáveis pela gestão de programas governamentais. A demanda pelas diversas formas de medição/avaliação de políticas cresceu de maneira proporcional à majoração dos gastos públicos com bens e serviços. Isto tudo [...] faz com que a busca por mecanismos avaliatórios de políticas públicas seja vista como uma das maneiras de se reduzir dispêndios e assimetrias de acesso à informação, fins estes almejados de forma a tornar as medidas implementadas como algo *accountable*”. Assim, pode-se entender que ao passo que os gastos públicos foram crescendo e houve a necessidade de medir e avaliar a eficácia das políticas públicas em que o dinheiro era investido, entende-se que tal demanda pela avaliação dessas políticas possa ser considerada como uma *accountability*. Haveria a necessidade de se prestar contas sobre como foi investido o dinheiro público, quais os impactos da política pública na sociedade, o que precisaria ser revisto para que a mesma política pudesse continuar, bem como a possibilidade de responsabilização dos agentes que utilizaram o dinheiro público de uma maneira ineficiente ou ímproba.

to explain then when you are asked: *politicians are ultimately accountable to the voters*". Em uma sucinta tradução, tem-se que *accountable* é aquele responsável por suas decisões ou ações, do qual se espera explicações sobre as mesmas quando questionado sobre.

Como já inicialmente introduzido, para a Ciência Política, a *accountability* está relacionada com a existência de poder nas democracias. Isso significa que onde há democraticamente um poder, há a necessidade constante de controle e de responsabilização do mesmo. É o que ensina Andréas Schedler, para quem a essência da vida política pauta-se na existência do poder e, sendo assim, "primero viene el poder, luego la necesidad de controlarlo" (2004, p. 09). Como também aponta o autor,

Começando com os antigos filósofos, os pensadores políticos se preocuparam em como manter o poder sobre controle, como domesticá-lo, como prevenir abusos, como submetê-lo a certos procedimentos e regras de conduta (SCHEDLER, 2004, p. 09, tradução nossa).

Ao ser inserido no contexto brasileiro, o termo *accountability* ainda não conseguiu ter um correspondente fiel e adequado na língua portuguesa, o qual conseguisse traduzir a totalidade da carga valorativa que o termo enseja. Na língua espanhola, por exemplo, *accountability* é traduzida como "rendición de cuentas" (SCHEDLER, 2004, p. 09), a qual se tornou uma exigência enraizada no mundo da política democrática. Como o autor bem destaca, a "rendición de cuentas" é como se fosse um pressuposto de existência da democracia.

Muitas vezes quando um termo nascido em uma língua é importado para outra, por mais que se tente traduzi-lo fielmente, perdem-se substancialmente os detalhes de sua significação original. É o que acontece com *accountability*. Usualmente, é empregado no setor público referindo-se a diversas formas de controle e de relações entre representantes e representados, em que há uma prestação de contas devida em razão do exercício de parcela da soberania, cujo titular é o povo. Para O'Donnell,

A representação acarreta a ideia de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto "verticalmente" em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas "horizontalmente", em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades (1991, p. 32).

Assim, o fenômeno da *accountability*, apesar de ainda não ter um termo correto que o equivalha no Brasil, acontece com frequência em democracias já consolidadas, visto que nelas

a participação do cidadão na administração pública é mais corriqueira. Isso porque “a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (CAMPOS, 1990, p. 33).

Nos países em que a democracia se consolidou há muito tempo, o interesse pela fiscalização e pelo controle dos atos públicos surge com mais frequência. Logo, quanto mais democrática uma sociedade, maior será sua demanda por *accountability*. Como aponta Philippe Schmitter (2004, p. 57), países como Suíça e Estados Unidos, por terem uma longa história de democracia, acabam possuindo mais práticas *accountables* que países considerados como democracias recentes. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, o modelo de democracia lá praticado,

[...] favorece a *accountability* porque define o papel do cidadão (desde muito cedo) como algo muito mais amplo do que a mera participação como eleitor no processo de escolha de seus governantes no Executivo e representantes no Legislativo. (CAMPOS, 1990, p. 35).

Já no caso das democracias caracterizadas como “novas”, há maior probabilidade de que haja desconfiança com relação a seus mecanismos de responsabilização, em comparação com as democracias mais antigas. Nessas novas democracias, por conta de ainda faltar engajamento político por parte da maioria dos cidadãos, “o exercício da democracia fica limitado à participação em eleições esporádicas” (CAMPOS, 1990, p. 36).

Com relação às democracias jovens, O’Donnell entende que elas são consideradas como democracias apenas por cumprirem com os critérios apresentados por Robert Dahl para a definição de poliarquia – já vistos anteriormente. Entretanto, O’Donnell alerta para o fato de que essas recentes democracias “não são – nem parecem estar caminhando para isso – democracias representativas; elas apresentam um conjunto de características que me deixam tentado a chama-las de democracias delegativas¹²⁸” (O’DONNELL, 1991, p. 26).

Schmitter alega que as novas democracias são automaticamente suspeitas de terem defeitos em sua *accountability* pelo fato de que seus cidadãos ainda não possuem, enraizados em suas consciências, a identidade nacional dos mecanismos de controle de seus respectivos países. Logo, os mecanismos de *accountability* estariam diretamente ligados à consciência dos cidadãos e não apenas à existência de regras que os prevejam. Assim, se de alguma maneira fosse possível, nos países de democracia consolidada, retirar do plano de existência as regras

¹²⁸ O’Donnell ainda diz que nas democracias delegativas, “depois da eleição, espera-se que os eleitores/delegantes retornem à condição de espectadores passivos, mas quem sabe animados, do que o presidente faz” (1991, p. 31).

relativas à *accountability* e isso a desvinculasse da consciência dos cidadãos, então ter-se-ia falsificado a hipótese de que o alto grau de *accountability* melhora a qualidade da democracia (2004, p. 57). Ou seja, para Schmitter, em democracias mais antigas, por mais que as regras sobre *accountability* deixassem de existir, os cidadãos continuariam a exercê-la por já terem tal consciência e engajamento político.¹²⁹

Se o cidadão entende que o exercício de sua cidadania para concretização da democracia é feito apenas por meio das eleições, dificilmente ele estará preocupado em exercer algo que vai além disso, como é o caso da *accountability*. Muitas vezes, “na cultura política, não há uma tradição de conquista pela cidadania, do mesmo modo que não há qualquer compromisso popular com qualquer forma de associativismo” (CAMPOS, 1990, p. 37).

Ainda com relação a uma possível tradução do termo, há no vocabulário da Ciência Política o termo “responsividade”, que ainda não pode ser encontrado em dicionários da língua portuguesa, mas que tem grande utilização em artigos científicos da área. Entretanto, “responsividade” não pode ser considerada como a tradução para *accountability*, visto que há no inglês a palavra *responsiveness*, que está bem mais próxima da significação de responsividade que de *accountability* (MIGUEL, 2005, p. 27).

Nesse contexto, *accountability* compreenderia aqui a capacidade que os governados possuem de aplicar sanções aos governantes, “reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório” (MIGUEL, 2005, p. 27). Incluem-se nessa significação a prestação de contas dos governantes e, posteriormente, a aprovação ou reprovação pelos cidadãos por meio do resultado das eleições. Em contrapartida, a “responsividade” está mais atrelada à sensibilidade dos representantes em entender as necessidades dos representados e coloca-las em prática mediante a instituição de políticas públicas.

Também se considerou como tradução para *accountability* a possibilidade de haver “responsabilidade pela prestação de contas como a acepção mais adequada para o termo em inglês” (PEDERIVA, 1998, p. 18). Entretanto, com o desenvolvimento das democracias atuais, a tradução “prestação de contas” passou a ser insuficiente para determinar a carga valorativa da *accountability*.

¹²⁹ Para Dalmo Dallari (1998, p. 166) o povo “mesmo quando o nível geral de cultura é razoavelmente elevado, não tem condições para se orientar em função de ideias e não se sensibiliza por debates em torno de opções abstratas. Assim sendo, no momento de votar são os interesses que determinam o comportamento do eleitorado [...]”. Diante disso, a ideia de Dallari, de que mesmo em sociedades mais informadas os cidadãos não tem uma consciência política enraizada, se contrapõe à ideia de Schmitter de que em democracias consolidadas a consciência de participação e representação política possui melhor qualidade, capaz de desempenhar uma *accountability* mais eficaz.

Neste contexto das democracias representativas, o fenômeno da *accountability* auxilia no debate sobre diversos problemas por elas trazidos, dentre eles: a) a separação entre representantes e representados, em que efetivamente as decisões políticas são tomadas por um pequeno grupo e não pelos cidadãos como um todo; b) a formação de uma política centralizadora, em que os governantes acabam se distanciando da vontade geral do povo, e c) a ruptura entre a vontade dos representados e a dos representantes¹³⁰. Logo, apenas prestar contas não se mostra suficiente para relatar toda a carga valorativa da *accountability*.

Para Andreas Schedler, a *accountability* “forma parte da linguagem política cotidiana na comunidade internacional, expressando de maneira nítida esta preocupação contínua por controles e contrapesos, pela supervisão e pela restrição do poder” (2004, p. 09, tradução nossa). Segundo Robl Filho e Tomio:

Em uma definição preliminar, *accountability* significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, *podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades*. Na *accountability* vertical típica (eleitoral), por meio da eleição, os cidadãos sancionam os agentes estatais em virtude da avaliação de seus atos e pelos resultados promovidos por representantes e autoridades eleitas. Em uma variação desse tipo de *accountability* vertical (social), as organizações da sociedade e a imprensa sancionam (por meio de denúncias e exposição pública) agentes estatais eleitos ou não eleitos. Por sua vez, *accountability* horizontal (institucional) ocorre quando agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 30, grifo nosso).

Como apresentado acima, a *accountability* está atrelada a uma possibilidade de responsabilização por quem fez a prestação de contas, caso as mesmas estejam incorretas ou incompatíveis com a atividade pública. Portanto, além de prestar contas, o agente ou a instituição poderá também sofrer as sanções sobre os resultados de suas atividades. Como salienta Luís Felipe Miguel,

Nos estudos sobre democracia, a *accountability* ganha destaque por prometer um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de uma forma exequível em sociedade populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas (2005, p.28).

¹³⁰ Hanna Pitkin levanta a problemática sobre a ruptura entre a vontade dos representantes e dos representados. Para a autora, “a polêmica sobre o mandato e a independência é um daqueles debates teóricos infundáveis que nunca parecem se resolver, não importa quantos pensadores tomem posição em um lado ou no outro. Ele pode ser sintetizado essa escolha dicotômica: um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente” (2006, p. 30).

Logo, a *accountability* enseja uma prestação de contas, mas, além disso, também abarca as consequências dessa prestação, sejam elas positivas, como o reconhecimento de uma boa execução, ou negativas como sanções – disciplinares ou institucionais. Ela pode ser interpretada como a possibilidade de alguém – seja uma instituição ou um agente – exigir informações e justificativas por conta da ocorrência de condutas comissivas ou omissivas (SOUSA, 2014, p. 352). Para Robl Filho e Tomio,

A compreensão do termo *accountability* pressupõe a apreensão das categorias mandante (mandante) e *agent* (agente ou mandatário), assim como da estrutura analítica da *accountability*: *answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement* (coação) (2013, p. 31).

Sendo assim, quando há a ocorrência da *accountability*, há também o pressuposto de existência de um mandante e de um mandatário: aquele que pratica a ação e aquele que a fiscalizará. Conforme Andreas Schedler, “as obrigações de uns são os direitos de outros e a ideia de *accountability* contempla de antemão as duas partes envolvidas – os que prestam contas e os que as exigem” (2004, p. 11-12, tradução nossa).

Além disso, a *accountability* existe sob os efeitos de uma coação – por meio da responsabilização pelos atos que pode gerar sanções – que faz com que o mandatário se submeta a prestar contas dos atos que pratica – ou seja, a dar respostas sobre suas ações. Se não houvesse o medo de sofrer represálias sancionatórias, dificilmente os gestores públicos se sentiriam no dever de prestar contas.

Os gestores públicos devem sempre conduzir suas ações para que tenham como foco o exercício de uma concreta *accountability*. Na condução da gestão pública, os representantes devem levar em consideração o que será melhor para a coletividade, tentando sempre deixar de lado suas preferências pessoais e parcialidades. Assim,

O representante não está preso às preferências expressas de seus constituintes, mas idealmente deve decidir da forma que eles decidiriam caso dispusessem das condições – tempo, informação, preparo – para deliberar [...] o mandatário deve estar pronto para responder aos questionamentos do público. E é o público quem decide o quão convincente foram suas explicações, pronunciando-se nas eleições seguintes (MIGUEL, 2005, p. 29).

A *accountability* refere-se “ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros [...], mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população” (MIGUEL, 2005, p. 27). Ela surge, portanto, como se fosse um pressuposto de validade dos atos dos gestores públicos: um ato só seria

considerado legítimo e válido se, após passar pelo crivo de um processo *accountable*, este fosse aprovado.

Ao se compreender que a *accountability* enseja um processo de validação dos atos dos gestores públicos, pode-se dizer que a transparência é um princípio que a norteia. É por meio da transparência que os cidadãos conseguem ser informados sobre a gestão pública e podem fiscalizar, requerer explicações e acompanharem, continuamente, o processo periódico de demonstração, por parte do agente público, de que suas ações estão em consonância com as diretrizes públicas. Mais do que receber informações, os indivíduos possuem o direito de receberem as justificativas dos gestores para o exercício de seus poderes.

Para Andreas Schedler (2004, p. 13), a “rendición de cuentas” comporta três pilares básicos de existência: obriga o poder a se submeter a uma inspeção pública, o força a explicar e justificar seus atos, bem como o submete a uma ameaça sancionatória. Sendo assim, de maneira sucinta, os três pilares para a *accountability* podem ser descritos como sendo: informação, justificação e castigo – e todos os seus desdobramentos.

O fato é que não há um consenso sobre a real significação da *accountability*. Schedler (2004, p. 20) entende que é um conceito radial, pois traz consigo um complexo sistema de variáveis, com limites não muito claros. O fato de ser radial permite que, apesar de existirem diversas variáveis, dependendo da situação em concreto, não é necessário que todas elas estejam presentes para que se possa configurar a *accountability*.

Já para Schmitter (2004, p. 47), a *accountability* implica numa troca de responsabilidades e de sanções entre governantes e cidadãos, o que pode ocasionar, em diversas ocasiões, a inversão de papéis, de modo que seu produto seja quase sempre contestado. Ou seja, ao passo que quem presta contas pode ser responsabilizado pelo destinatário dessa prestação, ele também pode querer que os dados por ele fornecidos tenham sua utilização justificada.

Os argumentos sobre os diferentes significados para *accountability* são frequentemente destacados, entretanto não basta apenas prestar contas de algo e esperar pela sanção, já que a peça chave é o que será feito a partir das informações prestadas. Logo, também tem destaque o papel de quem recebe as informações, ou seja, os *accountables* (destinatários).

Para Schedler (2004, p. 33), os destinatários da *accountability* variam conforme o tipo ou modalidade em que se debruça a análise. Se o foco da análise for o político, a responsabilidade para receber tais informações recai sobre os cidadãos, partidos políticos, meios de comunicação, associações civis. Se o olhar recair sobre o quesito administrativo, os destinatários da *accountability* serão instituições públicas especializadas.

Apesar das diferentes tentativas em seu conceituar, e até mesmo traduzir *accountability*, o motivo pelo qual ela existe é aquiescido pela maioria dos autores: o poder é seu pressuposto de existência. Como a existência do poder gera a necessidade de que o mesmo seja controlado, há a *accountability*.

Para Madison, a necessidade de que o poder seja controlado decorre do fato de que tal poder é o reflexo da própria natureza humana. Como o poder é exercido pelos homens sobre os homens, é necessário o controle para evitar abusos (2001, p. 268). Madison afirma então que “se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos” (2001, p.269, tradução nossa).¹³¹

Caso “a informação fosse perfeita e o exercício do poder transparente” (SCHEDLER, 2004, p. 27), a *accountability* não teria razão de existir. Nesse contexto, seu objetivo não é exterminar o poder, já que ele é essencial para a vida organizada em sociedade. Sua missão está em controlá-lo, visto que “o controle de governos e a prevenção da tirania são peças fundamentais do conceito moderno de democracia” (MELO, 2007, p. 12).

Assim, no cenário de destaque da participação da sociedade na gestão das políticas públicas, conquistado por meio das previsões constitucionais de 1988, “diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas vêm sendo gradativamente implementados” (PINHO; SACRAMENTO; 2009, p. 1354). A *accountability* mostra-se, portanto, como um concreto instrumento de efetivação desse controle social sobre o poder estatal, com a finalidade de reduzir as incertezas de seu exercício, restringindo suas arbitrariedades, prevenindo abusos e mantendo-o dentro de certas normas e procedimentos preestabelecidos, já que há a possibilidade de responsabilização pelos atos.

3.2 Tipos e modalidades de *accountability*

A partir do momento em que se decide compreender como se concretiza a *accountability*, surge a necessidade de se saber se há apenas uma significação, uma modalidade ou um tipo. De acordo com Guillermo O’Donnell há basicamente dois tipos de *accountability*: a vertical e a horizontal.

¹³¹ “The interest of the man, must be conected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? *If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary*” (MADISON; HAMILTON; JAY, 2001, p. 268-269).

A *accountability* vertical, que demonstra uma relação existente entre sociedade e Estado, é exemplificada pelo autor como sendo as manifestações dos indivíduos por meio das

[...] eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O’DONNELL, 1998, p. 28).

A *accountability* vertical pode ser explicada nas democracias representativas, por meio do princípio democrático. Segundo Alexandre de Moraes, “o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à soberania popular” (2017, p. 28).

Para José Afonso da Silva, a democracia pauta-se em dois outros subprincípios: o da soberania popular¹³² – em que o povo é a única fonte de poder – e o da participação direta e indireta deste povo no poder – democracia representativa e participativa (SILVA, 2014, p. 133). A soberania popular no Brasil está prevista no artigo 1º, parágrafo único da Constituição de 1988, o qual prevê que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”¹³³.

O princípio democrático encerra diversas dimensões. Primeiramente, ele carrega consigo os postulados da democracia representativa, tais como órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Além disso, ele também implica a existência de processos que ofereçam aos cidadãos possibilidades concretas de aprender a democracia, participar dos processos decisivos, exercer controle crítico no debate de opiniões, logo, também se caracteriza na dimensão da democracia participativa (CANOTILHO, 1993, p. 415-416).

Assim, o princípio democrático e a soberania popular estão diretamente relacionados com a *accountability* vertical. Isso decorre do fato de que como o titular do poder é o povo e é ele quem elege seus representantes, é ao povo que os governantes eleitos devem servir. Logo, se algo realizado pelo governo desagradar o povo, por meio das eleições, os cidadãos

¹³² Segundo Mendes e Branco, bem como conforme artigo 14 da Constituição de 1988, “a soberania popular se exerce pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e a iniciativa popular” (2012, p. 978).

¹³³ Para Canotilho, o poder político – aquele exercido pelos homens sobre os homens – precisa ser legitimado pelo povo, respeitando-se processos formais a fim de “evitar-se uma democracia sem Estado de Direito ou um Estado de Direito sem democracia” (1993, p. 347).

conseguirão exercer a *accountability* vertical e assim podem não mais eleger aqueles representantes que não satisfizeram seus principais anseios¹³⁴.

O clímax de uma *accountability* vertical é a eleição, cuja importância nas democracias representativas é crucial. Por meio da eleição, efetivam-se “os dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria *accountability*” (MIGUEL, 2005, p. 27). Assim, aqueles candidatos com os quais a maioria dos cidadãos melhor se simpatizar, serão os eleitos, visto que a “representação assume a forma de *representação autorizada* como veículo para a expressão dos interesses do eleitorado no processo de governo” (MELO, 2007, p. 18).

Em contrapartida, Andreas Schedler não entende a *accountability* vertical eleitoral como sendo uma representação autorizada. Para ele (2014, p. 34), a “rendición de cuentas electoral” paira sobre a capacidade dos cidadãos premiarem ou repreenderem o desempenho de seus representantes por meio de eleições periódicas. É como se fosse um voto de confiança: confia-se a representação em determinado candidato, o qual, caso não agrade, será destituído nas próximas eleições.

Para Robl Filho e Tomio, a *accountability* vertical se subdividiria em: vertical típica (eleitoral) e em social. Na primeira, “por meio da eleição, os cidadãos sancionam os agentes estatais em virtude da avaliação de seus atos e pelos resultados promovidos por representantes e autoridades eleitas” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 30).

Em contrapartida, na social “as organizações da sociedade e a imprensa sancionam (por meio de denúncias e exposição pública) agentes estatais eleitos ou não eleitos” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 30). Segundo Schedler (2014, p. 34), a “rendición de cuentas societal” é exigida pelos cidadãos, associações civis, bem como pelos meios de comunicação, ao passo que sancionam e questionam agentes políticos.

Assim a qualidade da democracia representativa seria determinada ao se considerar “em que medida arranjos institucionais poderiam funcionar dadas as preferências sociais e sua distribuição” (MELO, 2007, p.19). Tais arranjos institucionais poderiam ser considerados como a influência das eleições e dos meios de comunicação no processo de aceitação de agentes estatais.

A *accountability* vertical enseja que a população possa demonstrar sua insatisfação com seus governantes por meio das eleições, de manifestações ideológicas e por meio da influência dos meios de comunicação. Ou seja, o setor público prestaria contas sobre

¹³⁴ Como aponta O'Donnell (1998, p. 28), é por meio das eleições que “os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (O'DONNELL, 1998, p. 28).

determinada atitude que tomou, a população poderia não aprovar tal atitude e como sanção/responsabilização por esses atos ela agiria boicotando de certa forma esse setor público.

As denúncias de ações governamentais pelos meios de comunicação são capazes de influenciar na maneira como a população pensa a respeito de determinado agente ou instituição pública. A influência pode até causar mudanças na maneira como o governo organiza-se perante suas políticas públicas, além de impactar até mesmo no resultado das eleições seguintes. O'Donnell ressalta que “[...] a mídia tende a substituir os tribunais. Ela denuncia possíveis delitos, nomeia seus supostos responsáveis e divulga quaisquer detalhes que julgue relevantes” (1998, p. 30).

A principal importância da *accountability* vertical seria a caracterização de que, onde ela existir, pode-se considerar o regime de governo como sendo democrático. Isso porque os cidadãos podem escolher legitimamente quem os vai governar e destituir do poder quem não esteja agradando, além de ver assegurado o direito à liberdade de expressão ao manifestar abertamente sua insatisfação com o atual governo.

Um regime democrático é pautado na periodicidade e eletividade dos representantes do povo, diretamente eleitos por ele, além da necessidade de haver uma prestação de contas dos atos. Assim, neste cenário de rotatividade dos titulares dos mandatos eletivos a *accountability* vertical é mais comumente verificada. Entretanto, há autores que não enxergam essa *accountability* vertical de uma maneira tão eficaz, como no caso de Luís Felipe Miguel, o qual demonstra que

As esperanças depositadas na *accountability* (vertical), no entanto, não encontram mais do que uma pálida efetivação na prática política. A capacidade de supervisão dos constituintes sobre seus representantes é reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda (MIGUEL, 2005, p. 27).

Assim, os cidadãos, apesar de elegerem seus representantes, não tem afinidade para com as matérias políticas que estes terão que lidar, tampouco possuem vínculos íntimos com a figura pessoal dos eleitos. Isso decorre do fato de que, apesar de as escolhas eleitorais terem sido feitas por meio de uma vasta opções de partidos políticos, “os governos provavelmente só serão formados em processos de barganha pós-eleitoral” o que compromete “a identificabilidade dos governantes” (MELO, 2007, p. 20).

Esse problema da democracia representativa, caracterizado pela falta de afinidade do representado para com o representante, acarreta a falta de controle efetivo por parte dos cidadãos das atitudes de seus governantes e das instituições públicas. De acordo com a crítica

desempenhada por Andreas Schedler acerca da *accountability* vertical (2014, p. 34), não há nesse tipo de controle vertical uma direção para sua existência. Não se sabe se ele flui de baixo pra cima, de cima pra baixo, o que, neste caso, ocasiona, em sua opinião, em uma igualdade entre os regimes autoritários e os democráticos: a preocupação apenas como uma prestação de contas burocrática.

Para que a *accountability* vertical seja eficaz e realmente legitime um regime democrático, é necessário que existam instrumentos institucionais de sanções efetivas sobre os representantes, além de mecanismos de acesso às informações públicas mais transparentes a serem amplamente divulgados para a população. A sanção decorrente da *accountability* vertical só conseguirá existir nas eleições seguintes caso os cidadãos saibam com clareza como seus representantes se comportaram. Assim mesmo,

As sanções de que os constituintes dispõem – e que se resumem, para todos os efeitos, ao poder de retirar ou manter os representantes em seus cargos a cada eleição – parecem insuficientes para garantir a responsividade de suas decisões (MIGUEL, 2005, p. 35).

Na *accountability* vertical, o povo será o receptor das prestações de contas dos agentes estatais que ele elegeu para que o representassem. Como ensinam Robl Filho e Tomio, “na *accountability* vertical, há típicas relações entre mandante-agente: eleitor ou grupos da sociedade civil (mandante) e representante eleito ou não eleito (agente)” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 31-32).

Nota-se, portanto, que as relações de *accountability* vertical são exercidas entre sujeitos que não se encontram em paridade de forças. Sendo assim, o povo – que detém o poder e encontra-se numa posição de destaque com relação aos seus representantes – tem a legitimidade de requerer informações a esses representantes, a quem o próprio povo concedeu o poder.

Diante do exposto, nota-se que como a *accountability* vertical tem como pressuposto de sua existência a efetivação do princípio democrático e da soberania popular, os cidadãos apenas conseguirão realizar esse tipo de *accountability* nos poderes Legislativo e Executivo, que são poderes cuja composição se dá por meio das eleições. No Judiciário, cuja composição não deriva de mecanismos de participação popular, tal *accountability* não acontecerá.

Mesmo diante dos poderes *accountables* verticalmente, há diferenças no modo como ela ocorrerá. A *accountability* vertical ocorrida com o Legislativo difere-se da encontrada no Executivo, pois as eleições para o primeiro decorrem do sistema proporcional – com exceção do Senado Federal – em que “o eleitorado confere um mandato com base em expectativas de resultados de políticas” (MELO, 2007, p. 19).

Por mais que se possa utilizar a *accountability* vertical para sancionar ou aprovar um determinado representante no Poder Legislativo, o fato de haver a utilização do sistema proporcional dificulta que existam reais resultados dessa *accountability*. Autores como Fernando Limongi e Argelina Figueiredo entendem que

Como o processo eleitoral é construído sobre a representação proporcional, listas abertas e coligações partidárias¹³⁵, faltam as condições mínimas que poderiam garantir ao processo inteligibilidade por parte do eleitor. Este não tem condições sequer de identificar¹³⁶ o seu representante, ficando impossibilitado de acompanhar suas atividades e, conseqüentemente, de cobrá-lo. O parlamentar fica, pois, livre para perseguir seus próprios interesses. Para usar a expressão dominante na literatura, falta *accountability* ao sistema (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 74).

Nas eleições proporcionais, os cidadãos aprovam ou sancionam determinada ideologia partidária. Assim, se houve escândalos de corrupção envolvendo o partido X, por exemplo, quando ocorrerem novamente as eleições para o Legislativo, alguns cidadãos podem não escolher votar em nenhum candidato do partido X justamente por conta dos escândalos anteriores. Apesar de poder haver essa correlação entre o candidato e o partido, ao passo que o cidadão poderá votar considerando a ideologia partidária, no sistema proporcional não necessariamente está se votando em um candidato em específico, o que dificulta encontrar o ator que verdadeiramente deveria ter sido *accountable*.

Em contrapartida, nas eleições majoritárias o eleitor vota diretamente na figura política do candidato com a qual mais se familiariza. Nesse caso, a *accountability* vertical é empregada de uma maneira mais simplificada: ao votar na figura individual do político, o eleitor sabe exatamente quem deve lhe prestar contas. Seu voto vai diretamente para o candidato, fazendo com que o mandato esteja diretamente ligado à responsabilização.

Assim, como já analisado tanto no subcapítulo anterior quanto no presente, a *accountability* vertical nasce da representação política. Ao passo que não é mais o povo quem exerce diretamente seu poder, é necessário que ele mantenha sob seu domínio alguns mecanismos de controle dessa representação. Além do controle feito pela sociedade, a representação política também fez surgir mecanismos de controle entre as próprias instituições e poderes.

¹³⁵ A Emenda Constitucional nº. 97 de 2017 alterou o texto constitucional para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, sendo que tal vedação já é válida para as eleições de 2020.

¹³⁶ A Lei nº. 13.165/2015 modificou o artigo 108 do Código Eleitoral a fim de instituir a cláusula de desempenho, prevendo que “estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral [...]”. Essa cláusula, dentre outros objetivos, visa evitar que candidatos que recebam poucos votos sejam eleitos por conta do quociente eleitoral que determina a representação proporcional. Isso, de certa forma, faz com que somente quem tenha sido minimamente aceito pelos cidadãos seja eleito, facilitando o reconhecimento dos representantes a fim de que se possam contestá-los e cobrá-los.

Nesse cenário de controle entre instituições, tem-se o outro tipo de *accountability* que O'Donnell caracteriza como sendo a horizontal. A *accountability* horizontal trata sobre as relações entre os diferentes setores dentro do próprio Estado, entendido aqui como instituição organizada para concretizar o bem público. Como definição da mesma, O'Donnell a descreve como sendo

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões e outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (1998, p. 40).

Para Robl Filho e Tomio, a *accountability* horizontal ou institucional, como eles mesmos denominam, “ocorre quando agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 30). Logo, nessa modalidade de *accountability*, os agentes seriam controlados por outros agentes estatais dentro da estrutura organizacional do próprio Poder Público.

A separação de poderes, bem como o sistema de freios e contrapesos entre eles, auxiliará no entendimento de como ocorre a *accountability* horizontal. A clássica separação descrita por Montesquieu, no Livro XI, Capítulo VI, da obra “O Espírito das Leis” traz a ideia inicial desse tipo de *accountability*¹³⁷. Segundo Montesquieu, “existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil” (2000, p. 165).

Para Loewenstein, a separação de poderes do Estado é uma distribuição de determinadas funções a diversos órgãos estatais, objetivando certa finalidade (1976, p. 55). José Afonso da Silva entende que

A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função Legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional; (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação (2014, p. 111).

¹³⁷ A versão sobre a separação dos poderes de Montesquieu pode ser considerada como a mais mencionada quando se trata deste tema. Entretanto ele não foi o pioneiro. Muitos autores já haviam estudado a organização dos poderes, tais como Aristóteles em *Política*, John Locke em *Ensaio sobre o governo civil* e Rousseau em *Contrato Social*, por exemplo. José Adércio Leite Sampaio (2002, p. 426) identifica que a originalidade de Montesquieu se deu por conta de ele ter conseguido “distinguir, em um só corpo doutrinário, o poder de julgar, antes identificado como um poder executivo, do poder legislativo e simultaneamente do poder governamental ou executivo da administração”.

Assim, especialização de funções e independência entre os poderes caracteriza a separação entre eles. No entanto não é apenas isso. A possibilidade de que haja um controle mútuo e recíproco faz com que a divisão dos poderes se consolide cada vez mais. E é nesse contexto que a *accountability* horizontal ganha seu destaque, bem como as relações existentes entre os poderes que fazem com que a mesma se concretize.

No tratamento das relações existentes entre os três poderes, a teoria proposta por Loewenstein tem relevante destaque. O referido autor propôs a seguinte divisão e interrelação entre os poderes, por meio de três funções: *policy determination*, *policy execution* e *policy control*.

A primeira divisão, entendida como a decisão política fundamental (*policy determination*) caracteriza-se por ser a “eleição de uma, entre várias possibilidades políticas fundamentais presentes na comunidade estatal” (LOEWENSTEIN, 1976, p. 63). Ou seja, a “*policy determination*” determina e elege aquela decisão política¹³⁸ que melhor se adequa aos anseios políticos, socioeconômicos e morais da sociedade e pode ser definida tanto pelo governo (Poder Executivo) quanto pelo parlamento – e em alguns casos pelo eleitorado (como no referendo ou no plebiscito).

Diante disso, entende-se que as decisões políticas fundamentais são criadas, inicialmente, por meio da criação da legislação. Como exemplos do que o autor entende por decisões políticas fundamentais têm-se: (1) a atitude do Estado perante a Igreja; (2) a disposição sobre riquezas naturais; (3) as subvenções à economia agrária; (4) a política fiscal e monetária; (5) o Estado de Bem-Estar; (6) a direção a ser seguida pela educação: se humanística ou técnica, dentre outras. Entretanto, de nada adianta prever todas essas decisões políticas se não tiver quem as cumpra.

Assim, após a determinação das políticas fundamentais, entrará em cena o papel de execução dessas políticas – *policy execution*. A execução da decisão fundamental é exercida conforme se exerce a própria lei. Ela poderá ocorrer tanto por meios administrativos, como quando o Estado as implementa diretamente, quanto por meios judiciais, quando é necessário ajuizar determinada decisão para que a mesma seja cumprida¹³⁹.

Para Loewenstein a execução final da decisão política fundamental está distribuída entre os diferentes detentores do poder e, assim, ele faz a seguinte relação entre *policy*

¹³⁸ O autor considera que as decisões políticas fundamentais são “aquelas resoluções da sociedade que são decisivas e determinantes, no presente e frequentemente no futuro, para a conformação da comunidade. Referem-se tanto a assuntos estrangeiros quanto interno, materialmente podem ser de natureza política, socioeconômica e até moral, por exemplo, quando se referem a questões religiosas” (LOEWENSTEIN, 1976, p. 63).

¹³⁹ Segundo Loewenstein (1976, p. 67), “o que o juiz realmente faz é aplicar a norma geral ao correspondente caso concreto. Assim, o juiz executa a lei em uma forma parecida, ainda que com diferentes técnicas se comparado com a administração [...]”.

determination e policy execution: o parlamento formula a decisão política e estabelece para a comunidade as regras de como ela deve ser implantada; o governo cuida diretamente da administração, por meio de seus funcionários e autoridades e, por fim, os tribunais ajudam a concretizá-la ao passo que resolvem os casos concretos de conflitos de interesses, assim como controlam a legalidade dos atos da administração (1976, p. 68).

Por fim, Loewenstein identifica a terceira função do Estado: a policy control, ou controle político. Segundo ele,

[...] Em uma perspectiva histórica, o constitucionalismo tem sido a busca pelo meio mais eficaz para moderar e limitar o poder político, primeiro o do governo e depois o de todos os detentores do poder. O homem racional desconfia, por natureza, de todo poder ilimitado e com toda razão. Se o fim mais nobre da sociedade é alcançar aquele estado que permita o máximo de desenvolvimento da personalidade de cada membro, se pode dizer que o grau de aproximação a este fim tem relação com os progressos que cada sociedade estatal tenha realizado no que tange às instituições destinadas a controlar a limitar o poder político (1976, p. 68, tradução nossa).

Diante dessa necessidade de controle, Loewenstein diz que o mecanismo mais eficaz para atingir essa fiscalização e controle é por meio da atribuição de diferentes funções estatais a diferentes detentores do poder ou a diferentes órgãos estatais (1976, p. 68). Há diversas formas de controles e os mecanismos existentes variam de acordo com o tipo de governo (os tipos de governo diferenciam-se pelas maneiras como cada um estabelece os mecanismos de controle entre os diferentes detentores de poder).

Assim, como a necessidade de controle também decorre da atribuição de poder a diferentes detentores (separação de poderes), a *accountability* horizontal ocorre quando duas figuras estatais que receberam diferentes atribuições estatais – sendo ambas igualmente importantes – se controlam mutuamente. Para Schedler (1999, p. 23) “*accountability* horizontal, literalmente, descreve uma relação entre iguais: refere-se a alguém sendo responsabilizado por outro de poder aproximadamente igual”. Como ensina O’Donnell, a *accountability* horizontal trata das interações compostas por

[...] uma instituição estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar e/ou castigar ações (ou eventualmente inações) de outra instituição ou agente estatal, as quais se presumem ilegais, tanto sob a ótica de pressupostos de transgressão quanto de corrupção (2004, p. 12).

O ato de controle é trazido aqui com o sentido de fiscalizar, de requerer esclarecimentos, de ser o destinatário da prestação de contas. E além de agentes estatais serem os destinatários da prestação de contas de outros agentes estatais, os primeiros teriam o poder

de sancionar os segundos caso houvesse alguma irregularidade. Para Scott Mainwaring, a *accountability* horizontal é chamada de política intra-estatal,

[...] Em uma relação de *accountability* política, o agente público presta contas do desempenho de suas atribuições públicas para atores que formalmente (em virtude da lei) têm a capacidade de demandar tais esclarecimentos e/ou impor sanções. Portanto, o meu entendimento de *accountability* política tem como ponto crítico o fato de o ator estar formalmente atribuído do direito de demandar as explicações do agente público [...] (MAINWARING, 2003, p.07, tradução nossa).

Acontece que se pode estabelecer uma diferença entre a *accountability* vertical e a horizontal: o estabelecimento do processo de responsabilização. Tal processo poderia ser descrito sucintamente como sendo o motivo pelo qual determinado agente estatal se submeteria a prestar contas de seus atos à sociedade em geral ou a outro agente estatal.

Como já analisado anteriormente, na *accountability* vertical, o processo de responsabilização existe pois os governantes encontram-se nessa posição por conta de terem sido eleitos pela vontade da maioria. Eles representam a parcela do poder do povo que foi a eles conferida e, sendo assim, da mesma maneira que os eleitores depositaram sua representação no candidato eleito, eles poderão retirá-la nas próximas eleições. Por isso, espera-se que o governante haja de acordo com a vontade geral, tanto para atingir o interesse público, quanto para manter-se no poder – atingindo seu interesse próprio.

No entanto, a complexidade repousa quando se tenta entender o processo de responsabilização na *accountability* horizontal. Nela a relação existente se mostra paritária: dois sujeitos em patamares similares são postos numa relação em que um exige a prestação de contas e o outro as fornece. Como ensina Andreas Schedler (2004, p. 34). “el actor que exige cuentas está ‘a la altura de los ojos’ de quien rinde cuentas”.

Sendo assim, o que faria com que um agente estatal se submetesse à tomada de contas e responsabilização por outro agente estatal? Como bem aponta O’Donnell,

[...] para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, de *facto*, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. (O’DONNELL, 1998, p. 42).

Diante disso, a *accountability* horizontal não surge tão facilmente quanto a vertical. Deve haver, ao menos, uma autorização legal para que um agente estatal possa ser o destinatário da prestação de contas de outro agente estatal, além de o primeiro ter de possuir

autonomia suficiente em relação ao agente ou órgão que fiscalizará. Assim, atores institucionais na *accountability* horizontal

[...] devem ter poderes que se sobrepõem e são interdependentes (*overlapping powers*) (isto é, sua interação é necessária para a aprovação de leis ou para o exercício do governo) e devem estar ocupados por agentes com “ambições distintas e opostas”. Se este não for o caso [...] a troca horizontal degenera e se converte em conluio (MELO, 2007, p. 22).

Sendo assim, enquanto na *accountability* vertical, um cidadão poderá punir ou premiar um agente que desempenha uma parcela do poder político¹⁴⁰, pelo fato de ser este cidadão o real detentor de todo o poder estatal, na *accountability* horizontal o que existe são agentes públicos, revestidos de poderes políticos, que se controlam mutuamente. É o chamado *policy control* descrito por Loewenstein.

O *policy control* é dividido por Loewenstein em dois tipos: aquele decorrente da distribuição de poder, a qual gera um controle recíproco entre os seus detentores; e o controle do poder político autônomo. O controle mútuo entre agentes públicos, o qual ele chama de controle pela distribuição de poder, ocorre nas seguintes situações:

[...] quando dois detentores do poder em exercício de uma mesma função, por exemplo, a de legislar, estão obrigado a cooperar, um não pode impor ao outro sua opinião. A divisão da função legislativa entre as duas câmaras parlamentares no sistema bicameral, a exigência de uma confirmação do Senado para uma nomeação feita pelo presidente americano, a necessidade de referendo pelo gabinete de um ato político do monarca ou do presidente da república, o plebiscito prescrito para a emenda constitucional – todos estes são exemplos da função de controle em virtude da Constituição, segundo a qual um ato político somente será eficaz quando diversos detentores do poder participam e cooperam para a sua realização (LOEWENSTEIN, 1976, p. 70, grifo nosso).

Entretanto, apenas a distribuição do poder não esgota a essência daquilo que se conhece como controlar o poder. E então Loewenstein descreve o controle do poder político chamado de controle autônomo. Nesse controle, o detentor do poder pode usar da discricionariedade e da independência: ele é livre para controlar, mas não está obrigado a isso. Seguem os exemplos trazidos pelo autor:

[...] o voto de confiança do parlamento no governo; o direito de o governo dissolver o parlamento; o direito do eleitorado rejeitar, em plebiscito, uma lei feita pelo parlamento ou pelo governo; o veto do presidente americano a uma lei do

¹⁴⁰ O poder político, como dito por Canotilho, é caracterizado como “o domínio de homens sobre homens” (1993, p. 347). José Afonso da Silva, por sua vez, discorre que é aquele decorrente do Estado, considerado como “grupo social máximo e total”. Tal poder é “superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum. Essa superioridade do poder político caracteriza a *soberania do Estado*” (SILVA, 2014, p. 109).

Congresso; o direito judicial a controlar a constitucionalidade das leis do Congresso ou do Parlamento. Todos esses meios de controle são autônomos e estão reservados a um determinado detentor do poder, que os exerce independentemente da ação de outros (LOEWENSTEIN, 1976, p. 70).

Loewenstein acredita que em um Estado Constitucional, o controle do poder tem uma função dupla: de um lado representa a necessidade de que um ato estatal exista somente se os diversos detentores do poder estiverem dispostos a agir conjuntamente – que é quando se exerce o controle por meio da distribuição do poder – e, de outro lado, o controle também pode ser representado quando o detentor do poder impedir a realização de um ato estatal ou colocar em risco sua existência – que é quando ocorre o controle autônomo (1976, p. 70). Assim, quando Câmara e Senado aprovam um projeto de lei, estão exercendo entre si o controle pela distribuição de poder. Quando o Presidente veta um projeto de lei vindo do Congresso, está exercendo o controle autônomo.

Apesar de a *accountability* horizontal entender que os controles são exercidos por meio de agentes públicos detentores de poder público, há autores que criticam a igualdade e harmonia entre tais detentores, da maneira como prevista por Montesquieu em sua divisão tripartite. Uma crítica a esta suposta paridade de armas entre os sujeitos da *accountability* horizontal repousa no fato de que, na realidade, quem exige contas não pode estar em igualdade de condições com quem presta as contas. Neste caso, “por lo menos en su esfera de jurisdicción, que puede ser estrechamente circunscrita, el controlador debe ser más poderoso que el controlado” (SCHEDLER, 2004, p. 35).

Analisar o contexto da *accountability* nas relações interestado é uma tarefa complexa, já que ela se trata de um mecanismo melhor compreendido nas relações da sociedade civil para com o Estado, seja na modalidade vertical ou horizontal. Entre dois sujeitos em iguais condições de hierarquia e autonomia, torna-se difícil entender como a *accountability* ocorreria, visto ter ela o ambiente democrático como premissa e numa relação interestado não há tal ambiente.

A crítica, em realidade, paira sobre o fato de que em um complexo ambiente democrático, é complicado definir e delimitar as relações de poder entre quem presta contas e quem as recebe. Assim, surge a problemática de que nem sempre será possível identificar se os atores envolvidos na *accountability* horizontal estão de fato equiparados em posição de poder.

Logo, para amenizar essa problemática, categorias de *accountability* que se estabeleçam como um intermediário entre a vertical e a horizontal também são largamente aceitas. As modalidades ditas como diagonais ou oblíquas, inicialmente introduzidas por

Philippe Schmitter (apud SCHEDLER, 2004, p. 35) foram uma maneira de amenizar os problemas de paridades entre os sujeitos da *accountability* horizontal.

Diversas outras classificações e subdivisões existem para a *accountability*. Na visão de Andreas Schedler (2004, p. 31), em uma rápida análise do Estado Moderno, encontrar-se-iam as seguintes categorias de “rendición de cuentas”: governamental, legislativa, administrativa, militar e judicial.

Além das diferentes modalidades de *accountability*, podem ser também destacadas suas diferentes dimensões. Como exemplo, tem-se o seguinte questionamento: a responsabilização em decorrência da *accountability* deve recair somente sobre o agente ou também sobre a instituição da qual ele faz parte?

Se considerarmos essa dúvida sob a ótica da *accountability* vertical, quem sofreria as sanções seria somente o indivíduo que realizou a ação e que prestou as contas. É o caso do prefeito que durante seu mandato incorre em algum ato de improbidade administrativa – o que por si só já é capaz de impossibilitá-lo de se reeleger – ou até mesmo não cumpre com as promessas feitas em campanha e na eleição seguinte não consegue se reeleger por rejeição dos cidadãos. Em contrapartida, se a análise for feita por meio da *accountability* horizontal, em que uma instituição pública está fiscalizando outra, toda a instituição que prestou contas será responsabilizada e não somente o agente individualizado.

Outra dimensão a ser analisada é com relação aos limites da violação que ensejaria a responsabilização. Nesse caso, a *accountability* seria responsável por analisar apenas as transgressões legais ou também poderia fiscalizar as decisões tomadas na seara política?

Sob a análise dessas dimensões, tem-se que, de uma maneira geral, os autores Ruth Grant e Robert Keohane (2005) veem a *accountability* sob um aspecto amplo: ela seria capaz de atingir tanto aspectos legais, como também decisões políticas, além de que a responsabilização poderia recair tanto sobre o agente público individualizado, quanto sobre toda a instituição. Em contrapartida, para O’Donnell (1998), principalmente no que tange à *accountability* horizontal, sua abrangência estaria restrita apenas na esfera de atuação institucional e somente nos limites legais, não considerando os políticos.

Além disso, Ruth Grant e Robert Keohane (2005, p. 30-31) também defendem haver dois modelos teóricos para a *accountability*: o modelo participativo e o modelo por delegação. No modelo participativo, o desempenho dos detentores do poder é avaliado diretamente por aqueles que são afetados por suas ações. Já no modelo por delegação, em contrapartida, a prestação de contas é analisada por aqueles que representam os destinatários das ações.

Nesse caso, considerando que o presente trabalho tem o condão de entender se o CNJ poderia ser o destinatário da *accountability* horizontal do Poder Judiciário, em busca de uma

jurisdição mais cidadã, o modelo que melhor se adaptará a esta realidade será o por delegação, visto que o CNJ analisará a prestação de contas do Judiciário no lugar dos próprios cidadãos. Ademais, buscar-se-á o entendimento sobre a possibilidade de o CNJ desenvolver o *policy control* descrito por Loewenstein, perante o Judiciário, agindo como um representante dos cidadãos, visto que por meio do conselho estes poderão agir apenas em conjunto com o CNJ, denunciando, reclamando, questionando, mas dificilmente conseguiriam “accountabilizar” o Judiciário sozinhos.

Ademais, como o presente trabalho repousará sobre a análise da *accountability* horizontal feita pelo CNJ sobre o Poder Judiciário e, diante do fato de o CNJ ser um órgão administrativo, a dimensão de responsabilização que melhor se enquadraria seria a das transgressões legais no âmbito do desempenho das funções atípicas do Judiciário. Por funções atípicas judiciárias têm-se as funções administrativas, tais como suas contratações, admissões de pessoal, o comportamento dos juízes individualmente considerados, as políticas judiciárias a serem adotadas nacionalmente, por exemplo.

3.3 *Accountability* e sua representatividade no Estado Democrático de Direito Brasileiro: análise de sua ocorrência e expressividade nos Poderes da União

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do seu primeiro artigo, afirma que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Mas afinal, o que é um Estado Democrático de Direito?

Para Alexandre de Moraes (2017, p. 28), quando se diz que um Estado é Democrático de Direito significa dizer que “o Estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais [...]”. Para Nina Ranieri,

Estado Democrático de Direito é a modalidade do Estado constitucional e internacional de direito que, com o objetivo de promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais, tem na dignidade humana o seu elemento nuclear e na soberania popular, na democracia e na justiça social os seus fundamentos. (RANIERI, 2013, p. 318).

Para que um Estado seja democrático¹⁴¹ e de direito, ele deve se subordinar às vontades da lei¹⁴², bem como ter a legitimidade de que seu poder venha do povo. Assim, se o

¹⁴¹ Para Canotilho, há alguns princípios presentes nas constituições que são caracterizados como “princípios estruturantes, constitutivos e indicativos das ideias diretivas básicas de toda a ordem constitucional. São por assim, dizer, as traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico [...]” (1993, p. 180). Assim, ele considera, para a ordem portuguesa, os seguintes princípios estruturantes: o do Estado de Direito, o democrático

poder emana do povo e está sendo exercido por meio de representantes eleitos, “o governo democrático deveria ser passível de fiscalização para assegurar sua integridade, desempenho e representatividade” (PEDERIVA, 1998, p. 17).

Assim, para saber se um Estado está realmente desempenhando suas funções como um Estado Democrático de Direito, é preciso que o mesmo seja fiscalizado. Essa fiscalização só ocorrerá caso sejam fornecidas as informações necessárias e úteis para que seja sobre ele exercida a *accountability*.

O governo, em todas as suas esferas, deve sempre primar pela consecução de seus objetivos públicos de forma eficaz, econômica e moral, seguindo os princípios da Administração Pública previstos no *caput* do artigo 37, CF/88. E para que os governados possam entender se o governo está ou não agindo de acordo com esses princípios básicos, faz-se necessário que haja, por parte de todas as esferas públicas, a ocorrência da prestação de contas.

O texto constitucional prevê dois tipos de controles para os Poderes da União: o externo e o interno. Antes de se analisar cada um desses poderes utilizando-se as previsões constitucionais, caberá aqui analisar as formas de controle interno e externo sob a perspectiva já estudada de Loewenstein. Ao passo que em seu *policy control* há o controle decorrente da distribuição de poder e o controle autônomo, pode-se entender que o controle externo estaria relacionado com o primeiro, enquanto o controle interno com o último. Assim,

[...] o ponto crítico da função de controle político reside na possibilidade de exigir responsabilidade política. Existe responsabilidade política quando um determinado detentor do poder tem que prestar conta a outro detentor sobre o cumprimento da função que lhe foi confiada, por exemplo, o governo ao parlamento, o parlamento ao governo e, em último término, ambos ao eleitorado (LOEWENSTEIN, 1976, p. 70).

Assim, ao se analisar os controles internos e externos previstos aos Poderes da União, deve-se considerar que: os mecanismos de controles externos existem nas relações de prestação de contas e responsabilização entre os três poderes ou entre cada um deles e o

e o republicano, os quais seriam concretizados por meio de subprincípios. Para o princípio do Estado de Direito tem-se os seguintes subprincípios: o da constitucionalidade, o da legalidade da administração, o da vinculação do legislador aos direitos fundamentais e o da independência dos Tribunais. Para o democrático, Canotilho aponta como subprincípios: princípio da soberania popular, do sufrágio universal, da participação democrática dos cidadãos e o da separação e interdependência dos órgãos de soberania (CANOTILHO, 1993, p. 180-181).

¹⁴² Para José Afonso da Silva, o princípio da legalidade é a base do Estado Democrático de Direito. Esse Estado deve subordinar-se à Constituição, mas também à lei. Assim, esse Estado “sujeita-se ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições socialmente desiguais” (2014, p. 123). A lei não deve ser considerada apenas em seu conceito formal de “ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado” (2014, p. 123).

cidadão; ao passo que os controles internos são mecanismos criados dentro de cada instituição para que a mesma possa exercer seu planejamento e organizações intrínsecas.

Diante do exposto, os mecanismos de controles externos advém da distribuição do poder e podem ser representados pela *accountability* vertical eleitoral e social – em que o controlador e o controlado não estão no mesmo nível hierárquico – bem como pela *accountability* horizontal, em que uma instituição controla a outra e ambas são hierarquicamente iguais (Executivo não está acima do Legislativo, nem abaixo, por exemplo). Já os controles internos decorrem do controle autônomo do poder político e podem ser exemplificados por meio da *accountability* horizontal existente dentro de uma mesma instituição.

De acordo com o *caput* do artigo 71, da CF/88, “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, limitando-se às dimensões financeira e orçamentária por meio de “inquéritos formais sobre o conteúdo de relatórios contábeis e documentação de auditoria” (CAMPOS, 1990, p. 45). Em contrapartida, o controle interno, de acordo com o *caput* do artigo 74, da CF/88, é assim previsto: “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”¹⁴³.

Além do controle interno e do externo é possível destacar o controle social, que pode ser considerado como um controle externo – já que não faz parte da estrutura do ente controlado –, mas que não é exercido por um Poder sobre o outro, mas sim de instituições da sociedade comum sobre um Poder. O controle social é basicamente aquele exercido pelos cidadãos e que pode ser caracterizado como a participação do cidadão na administração da vida pública do Estado, em sua fiscalização e controle das ações de gestão pública.

Assim, além de um controle social advindo das eleições, cada vez mais a democracia representativa aumenta o poder de interferência do cidadão e passa a ser uma democracia participativa. Como exemplos dessa participação cidadão podem ser destacadas: participação social em audiências públicas, existência de ouvidorias, associações populares, controle de conselhos – como conselhos escolares ou da saúde – dentre outros.

Os cidadãos também exercem seu papel junto à elaboração dos orçamentos públicos. Tendo como exemplo o Orçamento Geral da União, o cidadão pode exercer seu controle sobre ele de uma maneira consultiva. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº.

¹⁴³ As finalidades desse controle interno vêm previstas nos incisos do art. 74 e consistem em: a) avaliar o cumprimento de suas metas previstas no plano plurianual; b) comprovar a legalidade e avaliar seus resultados, de acordo com a eficácia e eficiência da gestão orçamentária; c) exercer o controle das operações de crédito e d) apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional.

101/2000) no parágrafo único de seu artigo 48 incentiva a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos instrumentos orçamentários.

Primeiramente, analisar-se-á como ocorre a *accountability* nos Poderes Executivo e Legislativo para que, posteriormente, se consiga levar seus preceitos para serem aplicados ao Judiciário. O intuito não aqui não é analisar se tais *accountabilities* são ou não eficientes nesses poderes, mas apenas destacar e enunciar maneiras e instrumentos pelos quais elas se apresentam. A finalidade é entender como as práticas já utilizadas no Legislativo e Executivo podem ser levadas ao Judiciário.

Quando se fala em prestação de contas e responsabilização, a atuação nos Poderes Legislativo e Executivo acaba tendo uma compreensão facilitada quando comparada com o Poder Judiciário. Isso ocorre pelo fato de que

Os governantes eleitos pela maioria dos eleitores simpatizantes com certa agenda para as políticas públicas tomam posse do aparelho estatal com vistas à implementação da plataforma que os conduziu ao poder. O exercício efetivo do poder não elide o compromisso dos governantes em prestar contas da sua adequada utilização. Isso abrange a satisfação das responsabilidades e o uso dos respectivos instrumentos, particularmente dos recursos disponíveis, *que lhe forem confiados* (PEDERIVA, 1998, p. 21, grifo nosso).

É mais palpável enxergar o controle exercido nesses poderes, já que o fato de os mesmos terem seus componentes eleitos pelo voto dos cidadãos faz com que eles estejam na mira das fiscalizações. Ao passo que o poder exercido pelos membros eleitos advém do povo, o povo se torna um legitimado democrático a exercer esse controle direto desses poderes. Isso ocorre pelo fato de que “é ao titular do poder – o povo – que os governantes, no exercício dos poderes constitucionais, devem prestar contas” (PEDERIVA, 1998, p. 23).

A análise iniciar-se-á pelo Executivo. O Poder Executivo tem como direção superior o Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (art. 84, II, CF/88). É da competência privativa e indelegável do Presidente da República “prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior” (artigo 84, inciso XXIV, CF/88)¹⁴⁴.

Como já dito anteriormente, o Tribunal de Contas é o órgão que auxiliará o Congresso Nacional no controle externo da gestão pública, exercendo um trabalho técnico. Esse tribunal atua como um fiscal “em relação às contas dos administradores públicos, excetuando-se o Chefe da Administração” (PEDERIVA, 1998, p. 24). Isso porque, no caso do Tribunal de

¹⁴⁴ O artigo 49, inciso IX, CF/88, diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar relatórios sobre a execução dos planos de governo”. O julgamento realizado pelo Congresso Nacional só ocorre após o Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento” (art. 71, inciso I, CF/88).

Contas da União, sua função com relação às contas prestadas pelo Presidente da República é a de emitir um parecer técnico apenas.

Tal parecer é remetido ao Congresso Nacional, sem caráter vinculativo, a quem compete constitucionalmente julgar as contas do Presidente¹⁴⁵. Em contrapartida, com relação às contas dos demais administradores, como as próprias contas do Legislativo e as do Judiciário, o Tribunal de Contas da União tem plena competência de julgar em definitivo.

Além do controle anual exercido sobre as contas do Poder Executivo – aqui se descreveu o modo de operação das contas executivas em nível federal, entretanto isso ocorre em similaridade com as estaduais e municipais – a Constituição de 1988 encarregou-se de criar outros mecanismos de controle da gestão pública. Há uma série de dados que devem ser periodicamente publicados, como o fluxo de receitas e despesas da Administração Pública.

Para isso, tem-se, por exemplo, o orçamento público dos órgãos e instituições governamentais, visto que há o respeito ao princípio da publicidade e, portanto, os instrumentos de planejamento orçamentário como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) são devidamente publicados nos diários oficiais. De acordo com a Lei nº. 9.755/1998, tornou-se obrigatória a divulgação de informações sobre orçamentos, sendo que os órgãos contidos no Orçamento Geral da União devem publicar relatórios e balanços, conforme especifica tal norma.

Por meio do Decreto nº. 3.591 de 06 de setembro de 2000, instituiu-se o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com a finalidade de proceder “à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, com as finalidades, atividades, organização, estrutura e competências estabelecidas neste Decreto” (artigo 1º). Por meio deste sistema de controle interno, são avaliados: cumprimento de metas do PPA; eficácia e eficiência da gestão orçamentária; controle de operações de créditos, além de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.

Com o Decreto nº. 5.482, de 30 de junho de 2005, criou-se oficialmente o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, com a finalidade de ampliar o acesso aos dados referentes às despesas realizadas por seus órgãos. De acordo com o artigo 1º do referido Decreto,

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular

¹⁴⁵ No Congresso uma comissão mista permanente, formada por Senadores e Deputados, que possui, dentre inúmeras funções, a de examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República. É a chamada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF. Após tal comissão se pronunciar sobre as contas, a matéria será apreciada e votada no Plenário do Congresso.

dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos: I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal; II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios; III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

A *accountability* pode também ser entendida como um dos princípios constitucionais previstos pela Constituição quando a mesma trata da possibilidade de intervenção federal da União nos Estados e no Distrito Federal, bem como dos Estados em seus respectivos municípios. Conforme o artigo 34, inciso VII, alínea “d”, bem como artigo 35, inciso II, ambos da Constituição de 1988, poderá haver intervenção, seja federal ou estadual, caso não haja a devida prestação de contas dos entes da administração pública, direta ou indireta, na forma da lei.

Ademais, os subsídios de determinados integrantes do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal são fixados pelo Poder Legislativo respectivo¹⁴⁶. O Congresso Nacional também tem a competência de fixar os subsídios de membros do Poder Judiciário, no caso, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (artigo 48, inciso XV, da CF/88).

Karl Loewenstein também entende que o *impeachment*¹⁴⁷ seria uma forma de controle político sobre o detentor do Poder Executivo (1976, p. 71). De acordo com o artigo 86, *caput*, da CF/88, para que o Presidente da República seja submetido a julgamento perante o Senado Federal, no crimes de responsabilidade, será necessário que a acusação tenha sido admitida pela Câmara dos Deputados pelo voto de dois terços dos membros.

Logo, nota-se que com relação ao Poder Executivo existem, ao menos, dois tipos de *accountability*: a vertical no momento das eleições que resultam na vitória do candidato que melhor representa os anseios dos representados; e a horizontal, ao passo que há instituições estatais, mas de fora da estrutura do Executivo, que o controlam. É o que ocorre com a prestação de contas anual apreciada pelo Tribunal de Contas da União e julgada pelo Congresso Nacional.

Além disso, não se pode excluir a atuação do Judiciário junto à *accountability* relacionada ao Poder Executivo. O Judiciário poderá exercer o controle de legalidade, bem como o de constitucionalidade, diante de atos administrativos e normativos emanados pelo

¹⁴⁶ Conforme artigo 49, inciso VIII, compete ao Congresso Nacional fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado. E assim respectivamente em âmbito estadual e municipal.

¹⁴⁷ Segundo o artigo 85 da Constituição de 1988, são crimes de responsabilidade que ensejam o *impeachment* “os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais”.

Executivo. É legítimo ao Estado Democrático de Direito que este controle judicial aconteça perante os atos do Executivo.

Diante do exposto, passa-se à análise da *accountability* exercida perante o Legislativo. Em âmbito federal, o Congresso Nacional é a figura responsável por legislar acerca das matérias de competência da União elencadas nos artigos 22, 23 e 24 da Constituição. E por similaridade, acontece o mesmo com o Legislativo estadual e municipal com relação às matérias de competência de Estados e Municípios.

Acontece que no transcurso do processo legislativo, o Congresso Nacional, por exemplo, dispõe sobre as matérias de competência da União com a sanção do Presidente da República, o qual também poderá proferir vetos. O Congresso, em contrapartida, tem a competência para derrubar tal veto, rejeitando-o em sessão conjunta pelo voto da maioria absoluta de Deputados e Senadores, em escrutínio secreto – conforme art. 66, §4º. CF/88.

Na divisão de funções descritas por Loewenstein, entende-se que a decisão política fundamental legislada pelo Congresso Nacional desempenha a *policy determination*, a qual será posteriormente executada, por meio da *policy execution*, pelo Executivo, ou judicialmente pelo Judiciário. No entanto, a possibilidade de veto pelo Presidente das matérias legisladas pelo Congresso não se insere na *policy determination*, ou seja, o Presidente ao vetar não está ajudando a elaborar as decisões políticas fundamentais, mas sim está exercendo o *policy control*, conforme descrito pelo autor (1976, p.70).

Em contrapartida, quando o veto presidencial, exercido por meio da *policy control* é derrubado pelo Congresso Nacional, tal derrubada insere-se no contexto da *policy determination*. Portanto, essa possibilidade de derrubada de veto vem para dizer, mesmo que indiretamente, que é de “responsabilidade do Poder Legislativo a definição última das políticas públicas, ainda que a proposta seja do Executivo” (PEDERIVA, 1998, p. 35).

O Executivo estaria ajudando na *policy determination* quando ele legislasse diretamente, como é o caso das medidas provisórias previstas pelo artigo 62, da Constituição de 1988. Essas medidas provisórias estariam elegendo decisões políticas fundamentais temporárias, pois, conforme artigo 62, §3º, da CF/88, as mesmas perdem sua eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, uma vez por igual período. Neste caso de não conversão pelo Congresso Nacional, entende-se que houve uma *policy determination* por parte do Legislativo no sentido de que aquela decisão fundamental escolhida pelo Presidente não deveria prosperar.

O Legislativo, assim como o Executivo, também sofre com o controle social de suas ações, visto haver também o fenômeno da *accountability* vertical por meio do resultado das

eleições, além da influência da opinião pública por meio da *accountability* vertical social. Há também o controle interno do Legislativo exercido por meio de alguns órgãos¹⁴⁸.

Perante os cidadãos, o Legislativo implementou mecanismos de transparência passiva, que no caso do Senado Federal, conta com o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) em que os cidadãos podem formular consultas e o Senado deve responder a elas conforme os prazos e procedimentos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. Ademais, há ainda a possibilidade de o cidadão propor ideias legislativas, participar de audiências públicas e ainda opinar sobre projetos de lei, tudo isso por meio de um mecanismo denominado de e-Cidadania, facilmente encontrado na página¹⁴⁹ da internet do Senado Federal.

Outro exemplo de aproximação entre Legislativo e sociedade foi a implementação do Programa Interlegis, do Senado Federal em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Criado em 1997, ele busca a modernização e integração do Legislativo brasileiro com o objetivo de fortalecer “por meio do estímulo à modernização e a integração das casas legislativas. Realiza sua missão em grande parte com a transferência de tecnologia e com ações de capacitação”¹⁵⁰.

Outro programa que possibilita uma interação entre cidadão e Legislativo é o chamado “Parlamento Aberto”. Por meio desse programa, assegura-se “a transparência e o acesso à informação pública, a prestação de contas (*accountability*), a participação do cidadão no trabalho do Legislativo e o controle social para garantia da ética e da probidade no exercício da atividade parlamentar”.¹⁵¹ Assim, o Parlamento deve priorizar a informação prestada à sociedade sobre as atividades desempenhadas por seus representantes, bem como manter o livre acesso às informações sobre gastos públicos, a fim de que se exerça o controle social.

O endereço na internet do Parlamento Aberto ainda traz uma aba que merece destaque para o estudo da *accountability*: aba “Prestação de Contas”¹⁵². Nela encontram-se os pilares necessários para se manter um Legislativo *accountable*. Primeiramente, destaca-se o papel da Lei nº. 12.527/2011, que é a Lei de Acesso à Informação, a qual permite uma política de acesso a dados publicados pelo Legislativo a fim de que se atinja o controle social dos mesmos pelos cidadãos.

¹⁴⁸ Tomando como exemplo a estrutura do Senado Federal, têm-se os seguintes órgãos de controle: a) Secretaria de Controle Interno; b) Corregedoria; c) Ouvidoria; d) Secretaria de Transparência; e) Conselho de Transparência e Controle Social; f) Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e g) Assessoria jurídica.

¹⁴⁹ E-cidadania. **Senado Federal**. [s.d] Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>. Acesso em: 02 maio 2020.

¹⁵⁰ O que fazemos. **Interlegis**. Disponível em: <https://www.interlegis.leg.br/institucional/o-que-fazemos>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁵¹ O que é um parlamento aberto? **Parlamento Aberto**. Disponível em: <https://www.parlamentoaberto.leg.br/o-que-e-o-parlamento-aberto>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁵² Prestação de Contas. **Parlamento Aberto**. loc. cit.

Para isso, mostra-se necessário que haja disponibilização de páginas na internet¹⁵³ para divulgação de dados sobre despesas, prestação de contas dos parlamentares, estrutura organizacional, gestão institucional, dentre outras. Também são necessários canais de comunicação entre cidadão e Legislativo, como no caso das Ouvidorias: tanto do Senado Federal, quanto da Câmara dos Deputados¹⁵⁴.

E por fim, para realmente se ter um Parlamento Aberto é necessário que haja a disponibilização de dados abertos. Dados abertos são “os dados digitais com características técnicas que permitem ser utilizados, reutilizados e redistribuídos livremente, por qualquer pessoa, em qualquer momento e em qualquer lugar”¹⁵⁵. Nos “Dados Abertos” do Senado Federal, por exemplo, podem ser encontradas informações sobre contratações, gestão de pessoas, orçamentos, senadores, projetos e matérias, dentre outros¹⁵⁶.

A participação cidadã no Parlamento Aberto também merece destaque. Há, por exemplo, a criação de mecanismos de comunicação da sociedade para com o Legislativo, sem a necessidade de comparecimento presencial¹⁵⁷. É o que ocorre com o sistema “e-democracia” implantado na Câmara dos Deputados, o qual prevê a participação do cidadão em audiências interativas, por exemplo¹⁵⁸.

O Poder Legislativo também tem a obrigação de prestar anualmente suas contas para a análise e julgamento pelo Tribunal de Contas da União, em âmbito federal¹⁵⁹. Assim, o Legislativo, no geral, apresenta diversos canais de comunicação com a sociedade, demonstrando sua preocupação com a transparência de seus atos e tornando-se cada vez mais *accountable*.

Muito se discute, portanto, sobre a *accountability* na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo. A dificuldade existe quando se tentam aplicar mecanismos de responsabilização e possíveis sanções ao Judiciário. Como explica José Duarte Neto,

¹⁵³ A seguir tem-se os endereços das páginas dos Portais da Transparência do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, respectivamente: <https://www12.senado.leg.br/transparencia>; <https://www.camara.leg.br/transparencia/>. Acesso em: 26 ago.2020.

¹⁵⁴ Ouvidoria do Senado: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria>; Ouvidoria da Câmara dos Deputados: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁵⁵ Adoção de uma política de dados abertos. **Parlamento Aberto**. Disponível em: <https://www.parlamentoaberto.leg.br/prestacao-de-contas>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁵⁶ Dados abertos. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/dados-abertos>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁵⁷ Além da participação remota, ainda criaram-se mecanismos para que haja a participação presencial do cidadão, como por meio da Comissão de Direitos Humanos no Senado Federal e a Comissão de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados.

¹⁵⁸ Audiências Interativas. **E-democracia**. Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁵⁹ O TCU estabelece algumas práticas para melhor compreensão da função da *accountability* no Legislativo, quais sejam: a) dar transparência da organização às partes interessadas; 2) prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão; c) avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; além de d) garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Um problema de relevo que se coloca quando se depara com um exercício jurisdicional abrangente – capaz de retardar, invalidar ou mesmo substituir políticas públicas estabelecidas por órgãos de representação (decisões contramajoritárias) ou decidir as grandes questões morais de uma respectiva sociedade – é como controlar e fiscalizar as decisões tomadas. Como é sabido, as decisões dos órgãos de representação estão submetidas a mecanismos de *accountability* vertical, eleições periódicas e a persistente pressão da opinião pública e da imprensa, e *accountability* horizontal, exercida (também) pelo Poder Judiciário. Quando em desconformidade com a vontade do soberano, são instrumentos eficientes para cobrança de explicações, providências e para a aplicação de sanções. Mas, na hipótese de os juízes assumirem as atribuições de outros poderes, não há como se proceder da mesma forma (2019, p. 223).

Assim, como já exposto anteriormente, as funções a serem desempenhadas pelo Judiciário atrelam-se à necessidade de que o mesmo seja independente, no entanto a independência e a responsabilidade do Judiciário devem ser equilibradas, visto que o desarranjo de uma, ocasiona a inflação da outra e vice-versa¹⁶⁰. Como discorre José Duarte Neto, a partir do momento que o Judiciário é compreendido como uma

[...] instituição integrante e indispensável nas democracias constitucionais, os juízes e a instituição como um todo passam a ser avaliados também pela qualidade das decisões tomadas (como o são todos os órgãos dos demais poderes). Nas democracias mais consolidadas, é cada vez mais difícil não compreender que os juízes devem responder pelos seus atos. Afinal, não é descartado, ao contrário, que a complexidade da sociedade e os arranjos políticos modernos facilitam a ocorrência não somente do erro, mas do abuso judiciário (DUARTE NETO, 2019, p. 201-202).

Apesar disso, o Judiciário, por vezes, acaba ficando em segundo plano quando se fala sobre responsabilização de seus atos. Segundo Guillermo O’Donnell (1998, p. 49), na década de 1990 o Judiciário brasileiro não estava submetido a qualquer tipo de *accountability*. Ele era considerado como “o principal tipo de agente de *accountability* horizontal independente” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 33), controlando os demais poderes.

Assim, não se falava em *accountability* no Judiciário, pois era ele quem exercia a *accountability* com relação aos demais poderes: ou seja, não se sabia ao certo como se controlar quem controlava. Essa falta de responsabilização judiciária não foi algo que se discutiu apenas no Brasil. Mauro Cappelletti traz alguns obstáculos históricos que foram utilizados por muito tempo para justificar a não responsabilização dos atos judiciais.

O primeiro deles era o entendimento de que o Estado não cometia injustiças. Sob a caracterização de que “the King can do no wrong”, o Estado, enquanto fonte de direito, não poderia cometer atos ilegítimos. Entendia-se que a soberania estatal era inconciliável com a

¹⁶⁰ De acordo com Martin Shapiro, ao passo que independência e *accountability* são vistas como duas faces da mesma moeda judicial, as respostas sobre como as cortes independentes devem ser controladas não são tão simples de serem respondidas (SHAPIRO, 2013, p. 254).

ideia de responsabilidade. E, sendo o Judiciário uma parte do Estado, ele não poderia ser controlado por não estar apto a cometer erros perante os cidadãos (CAPPELLETTI, 1989, p. 25).

O outro obstáculo apontado por Cappelletti é o que se denomina de “*res judicata facit jus*”, ou seja, não há responsabilidade do Estado e de seus agentes por danos causados aos cidadãos por meio de uma decisão judicial injusta. Assim, se porventura existisse alguma injustiça, as partes deveriam se utilizar dos recursos existentes dentro do processo judicial para se protegerem contra elas, sempre considerando a existência da coisa julgada. Isso porque, caso um ato judicial fosse considerado injusto, mas ao se questioná-lo via recurso o mesmo tivesse sido ratificado, tornando-se coisa julgada, então nesse caso a controvérsia sobre a “injustiça” teria sido considerada encerrada (CAPPELLETTI, 1989, p. 30).

Assim, os raros momentos em que se cogitava um controle sobre o Judiciário, pensava-se apenas na possibilidade de controle disciplinar dos juízes¹⁶¹ individualmente considerados e não da instituição como um todo. Entretanto, Cappelletti, apesar de reconhecer a necessidade de se manter a autoridade da coisa julgada, também entende que os valores da coisa julgada que devem ser preservados são os da paz social e segurança jurídica, e não o da falta de responsabilidade judicial em decorrência da preservação da coisa julgada (CAPPELLETTI, 1989, p. 30).

Apesar da dificuldade em se perceber a *accountability* no Judiciário, é preciso demonstrar que os outros poderes - Legislativo e o Executivo¹⁶² - também possuem mecanismos que os permitem, de certa forma, exercer algum tipo de controle sobre o Judiciário [a independência entre os poderes, mas também a harmonia entre eles, auxilia a visualizar esse tipo de controle]. Sendo assim, tem-se como exemplo o processo de nomeação de presidentes dos tribunais superiores após a aprovação pelo Senado Federal, que pode ser considerada como um meio de “*accountability* que o poder Executivo e o poder Legislativo federais podem exercer sem violar a independência judicial” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 36).

Apesar da influência dos demais poderes no Judiciário, além de o mesmo também ter que prestar esclarecimentos sobre suas contas ao Tribunal de Contas e de sofrer fiscalizações por meio dos mecanismos de controle interno, como os exercidos por meio das

¹⁶¹ Para Shapiro (2013 p. 264), os juízes individualmente considerados são *accountables* perante a coletividade de juízes, ou – em alguns países – perante um conselho judicial supremo. Ou seja, juízes poderiam ser disciplinarmente controlados por suas respectivas corregedorias, ou até mesmo pelos órgãos judiciais superiores, em casos que fugissem à competência correccional. No entanto, o próprio Judiciário – institucionalmente considerado – não estava sendo *accountable*.

¹⁶² Esse tipo de responsabilização é entendida como responsabilização política, que ocorre perante os poderes “perante os órgãos políticos em última instância do poder legislativo e/ou do executivo, e se exercita mediante procedimentos de caráter não jurisdicional [...]” (Cf. CAPPELLETTI, 1989, p. 36).

corregedorias¹⁶³, as ações não jurisdicionadas – administrativas – do Judiciário ficaram por muito tempo à mercê de um efetivo controle. A ideia trazida por Cappelletti de que “the King can do no wrong”, ou seja, de que o Estado não era suscetível ao cometimento de erros e, conseqüentemente, o Judiciário também não cometeria, reforçava a falta de necessidade de controlá-lo.

Analisando-se o controle sobre o Judiciário e as modalidades e tipos de *accountability* existentes, é necessário fazer algumas considerações. A *accountability* vertical eleitoral não consegue ser aplicada ao Judiciário, pois este não é um poder de representação que se submete a eleições periódicas. As eleições são mecanismos constitucionais de *accountability* vertical que foram previstos apenas para o Executivo e o Legislativo. Portanto, no contexto dessa *accountability*, não se consegue vislumbrar a relação sancionatória direta entre cidadãos e Judiciário.

Apesar de a *accountability* vertical eleitoral não poder ser identificada perante o Judiciário, há a *accountability* vertical social. Para Mauro Cappelletti, a influência da sociedade perante o Judiciário pode ocorrer tanto com relação ao juiz, quanto com relação a instituição judiciária. Nesse tipo de responsabilização, a *accountability* ou, nas palavras do autor, a prestação de contas, é dada “a organismos ou grupos sociais determinados menos precisamente e, em última análise, ao público em geral” (CAPPELLETTI, 1989, p. 44).

Principalmente em tempos do imediatismo da opinião pública, decisões judiciais têm se tornado protagonistas de acirradas discussões sociais. Manifestações da sociedade, como as dos meios de comunicação, podem expor publicamente um agente público, até mesmo um membro do Judiciário. É o que ensina Cappelletti, ao considerar como uma das formas mais comuns de responsabilização social judiciária a

[...] exposição do comportamento dos juízes à crítica pública, especialmente pelos meios de comunicação de massa, mas também pela literatura especializada e outros instrumentos de informação; trata-se, obviamente, de um instrumento de responsabilização que traz consigo grande potencialidade nos países onde os cidadãos gozem da liberdade de palavra. (CAPPELLETTI, 1989, p. 47).

¹⁶³ Cappelletti entende que o controle disciplinar dos juízes pode ser enquadrado como uma responsabilidade jurídica dos mesmos, a qual pode concretizar-se no âmbito civil, penal ou disciplinar. Como exemplo de sanções que juízes poderiam sofrer por esse tipo de responsabilização, o autor aponta o *impeachment* de juízes federais nos Estados Unidos e o *Richtetanklage* na República Federal Alemã – ambos preveem a possibilidade de remoções de juízes culpados por violações a determinados deveres constitucionais (1989, p. 42). No Código de Processo Civil Brasileiro, em seu artigo 143, há a previsão das possibilidades em que juízes poderão ser responsabilizados civilmente: em caso de dolo ou fraude ou quando, requerida uma providência pela parte, o juiz não a determinar no prazo de dez dias. A responsabilização penal é em caso de cometimento de algum crime ou contravenção penal no desenvolvimento das atividades funcionais e a responsabilização disciplinar, de caráter administrativo, procura sancionar o juiz em casos de cometimento de alguma infração atentatória à disciplina da função que desempenha, podendo originar, por exemplo, sua aposentadoria compulsória.

No entanto, apesar de haver certa influência social no desenvolvimento judiciário, a *accountability* vertical pressupõe que quem exige as contas consiga diretamente sancionar aquele que as presta. Assim, como os indivíduos não conseguem sancionar diretamente o Judiciário, seja ele a instituição ou os juízes individualmente considerados, esse tipo de *accountability* não será considerada para o presente estudo.

Apesar das dificuldades em se visualizar a *accountability* judiciária, a criação do CNJ com a EC nº. 45/2004 mostrou-se como uma grande quebra de paradigma: passou-se de um Judiciário não sujeito a efetivos instrumentos de responsabilização de seus atos, para um Judiciário possivelmente *accountable*. Nesse contexto, a conclusão de Cappelletti sobre a solução plausível entre a necessidade de se ter um Judiciário independente e também um controlável foi por meio do que ele chamou de responsabilização social,

Trata-se, obviamente, de um modelo que procura combinar razoável medida de responsabilidade política e social com razoável medida de responsabilidade jurídica, em todos os seus subtipos principais – penal, civil e disciplinar –, evitando, de um lado, subordinar os juízes aos poderes políticos, aos partidos políticos e a outras organizações sociais e também a ações vexatórias de litigantes irritados, iludindo, porém, de outro lado, o isolamento corporativo da magistratura e igualmente a anarquia incontrolada e irresponsável dos membros individuais do judiciário (CAPPELLETTI, 1989, p. 89-90).

Assim, o objetivo do presente estudo será entender se efetivamente o CNJ conseguiu cumprir com uma das funções para as quais foi criado dentro da estrutura judiciária: manter um Judiciário *accountable*, “evitando a ‘aparência de improbidade’ e resguardando sua reputação” (COELHO, 2000, p. 171). Ou seja, diante da conclusão de Cappelletti, o CNJ cumpriria os requisitos necessários para fazer uma responsabilização social do Judiciário, sendo o Conselho entendido como um instrumento de exercício de uma jurisdição cidadã por parte do Judiciário.

Nas palavras de Robl Filho e Tomio (2013, p. 33), “no Estado Democrático de Direito, a discussão sobre a *accountability* judicial relaciona-se, necessariamente, com a independência judicial”. Assim, para que o CNJ possa exercer a *accountability* sobre o Judiciário, é importante que a independência judicial seja preservada, a fim de que a harmonia entre os três poderes, por meio do sistema de freios e contrapesos, seja igualmente mantida.

Assim, o CNJ manteria o Judiciário controlado, livre da influência dos demais poderes do Estado e sem ferir sua independência, visto ser o conselho composto – em sua maioria – por representantes da classe de magistrados. E por meio do CNJ, os cidadãos conseguiriam um instrumento de controle e sanção direta do Judiciário, o qual eles não conseguiriam efetivar somente por meio de uma *accountability* vertical.

A um primeiro momento, dentre os tipos de *accountability* aplicáveis ao Judiciário, a que melhor se adequa é a horizontal¹⁶⁴, visto que este Poder é o único dentre os três em que seus agentes não são eleitos pelo povo, como ocorre com o Executivo e o Legislativo. Portanto, seria insuficiente falar em *accountability* vertical eleitoral em um Poder que não sofre os efeitos das eleições.

Tampouco se considerará a análise da *accountability* vertical social¹⁶⁵ feita pelas manifestações sociais e da imprensa sobre o Poder Judiciário, visto que o exercício da atividade jurisdicional pauta-se, inicialmente, pelos princípios da imparcialidade do juiz e da racionalidade das decisões. Isso faz com que, apesar de o juiz poder ser submetido à crítica pública, ele não seja diretamente sancionado por ela. Logo a vertical social também não será objeto de estudo.

Visto isto, resta ao CNJ exercer sobre o Judiciário somente a *accountability* horizontal. Dentro da *accountability* horizontal, Robl Filho e Tomio fazem uma divisão do que eles consideram como sendo a *accountability* horizontal judicial. Para eles há quatro subtipos: (1) a *accountability* judicial decisional, “que significa a possibilidade de requerer informações ou justificações dos magistrados pelas decisões judiciais”, (2) a *accountability* judicial comportamental “que significa receber informações ou justificações sobre o comportamento dos magistrados”, (3) a *accountability* judicial institucional “que diz respeito às informações ou justificações sobre ações institucionais não jurisdicionais” e (4) a *accountability* judicial legal que “significa o fornecimento de informações e justificações sob o cumprimento da lei” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 30).

Diante do exposto, e aprioristicamente, dentre os subtipos de *accountability* horizontal, entende-se que as únicas possíveis de serem exercidas pelo CNJ perante o Judiciário serão a comportamental, a institucional e a legal. Assim, o início do capítulo a seguir terá a função de analisar como esses subtipos de *accountability* horizontal poderão – ou não – serem exercidos pelo CNJ perante o Judiciário em busca de uma jurisdição cidadã.

¹⁶⁴ Por meio dessa *accountability* “cidadãos, associações e agentes públicos podem formular requerimentos administrativos ou ações judiciais, pleiteando que as autoridades competentes sancionem os agentes estatais (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 36).

¹⁶⁵ José Duarte Neto entende que “a *accountability* decisional judiciária somente existe em seu sentido fraco (*accountability* vertical social). Dá-se pela fundamentação das decisões e pela publicidade dos julgamentos, o que os tornam sujeitos à crítica da opinião pública e da doutrina. Também acontece pela revisão dos julgados pelos instrumentos recursais (empreendida *interna coporis*). Falta, contudo, um instrumento de sanção aos juízes pelas decisões tomadas” (Cf. DUARTE NETO, 2019, p. 224).

4. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DE UMA JURISDIÇÃO CIDADÃ: A *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL DO PODER JUDICIÁRIO

4.1 Das competências do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que o permitem concretizar a *accountability* horizontal do Poder Judiciário

O desenho institucional do Poder Judiciário trazido pela Emenda Constitucional nº. 45, de 2004, com a criação do Conselho Nacional de Justiça, trouxe a este conselho dupla missão: ao mesmo tempo em que ele coordena administrativa e financeiramente o Poder Judiciário, ele também é responsável pelo controle disciplinar dos magistrados. Conforme voto do Relator, Ministro Cezar Peluso, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.367-1, que reconheceu a constitucionalidade do CNJ,

[...] 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. São antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, nos limites de suas responsabilidades constitucionais, deem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder (p. 230-231, grifo nosso).

De acordo com o que pontua Mônica Teresa Costa e Sousa (2014, p. 349), “o CNJ é responsável imediato por uma nova forma de avaliar o serviço público prestado pelo Estado juiz, bem como por capitanear as ações de *accountability* relacionadas ao Poder Judiciário”. Para Robl Filho e Tomio (2013, p. 29), “é nítido o desenho institucional do CNJ como instrumento de *accountability* interna do Judiciário”.

Isso ocorre pelo fato de que, como já visto anteriormente, há uma grande dificuldade em se enxergar o fenômeno da *accountability* – como é originalmente exercido – diante da atividade Judiciária. Como os membros do Judiciário não são eleitos e a *accountability* vertical é quase inexistente, o CNJ nasce para efetivar a existência de um ente que pudesse ser o destinatário dessa *accountability* – no caso, a horizontal – sem ferir a independência e autonomia do Judiciário.

Neste contexto, o CNJ exercerá a *accountability* horizontal interna do próprio Judiciário e, ao mesmo tempo, também pode servir como um canal de diálogo da sociedade para com os órgãos judiciários. Assim, em um Estado Democrático de Direito em que o Judiciário não é composto por membros democraticamente eleitos, a *accountability* vertical –

eleitoral e social – poderia ser exercida por meio da *accountability* horizontal feita pelo CNJ. Como discorrem Robl Filho e Tomio,

A possibilidade de cidadãos apresentarem reclamações às ouvidorias judiciais mescla de maneira interessante o aspecto vertical (possibilidade de apresentação de reclamações e pedidos de informações pelos cidadãos) e o aspecto horizontal (capacidade de o *ombudsman*¹⁶⁶ obrigar o magistrado a prestar informação) (2013, p. 32).

Sendo assim, a síntese do que esta dissertação se propõe a analisar é a seguinte: o Judiciário não foi eleito democraticamente por meio de eleições (impossibilidade de existir *accountability* vertical eleitoral); a *accountability* vertical social, como já visto, também não traz resultados expressivos. Logo, busca-se entender se o CNJ, como órgão interno ao Judiciário, poderá exercer a *accountability* horizontal judiciária, ao passo que poderá exercer sobre este poder o controle político autônomo – decorrente do *policy control* –, previsto por Loewenstein.

Ao poder exercer este tipo de controle autônomo sobre o Judiciário, o CNJ, servindo de canal de comunicação entre sociedade e Poder Judiciário, conseguirá exercer indiretamente a *accountability* vertical, decorrente da própria separação dos poderes. Assim, o cidadão, que não consegue agir diretamente sobre o Judiciário, conseguirá, por meio do CNJ, exercer sua *accountability* vertical por meio do exercício da *accountability* horizontal exercida pelo conselho de justiça.

Assim, o CNJ, ao ser o principal canal de diálogo entre a sociedade e o Poder Judiciário, exercendo – de *prima facie* – a *accountability* horizontal, possibilita também efeitos da *accountability* vertical, que sem sua presença seriam quase impossíveis, dado o caráter não eletivo dos membros do Judiciário¹⁶⁷. Portanto, apesar de a sociedade ter acesso às informações do Judiciário, caso haja a necessidade de aplicação de sanções, quem as aplicará será o CNJ.

O fato de o CNJ exercer a *accountability* horizontal sobre o Judiciário, podendo impor-lhe responsabilização por seus atos, faz com que este conselho priorize que as ações judiciárias sejam pautadas na concretização de valores da gestão pública, como os previstos pelo caput do artigo 37, da CF/88. Sendo assim,

¹⁶⁶ Sujeito responsável por receber reclamações sobre o funcionamento de instituições públicas.

¹⁶⁷ Busca-se entender se por meio da *accountability* horizontal exercida pelo CNJ, os cidadãos conseguiriam imprimir no Judiciário os efeitos da *accountability* vertical como o fazem no Executivo e no Legislativo. A diferença é que com relação a esses dois últimos poderes, os cidadãos conseguem agir de maneira direta, principalmente pelas eleições periódicas. Como os cidadãos não podem eleger os membros do Judiciário, tenta-se entender se por meio do CNJ – e de sua *accountability* horizontal judicial – eles conseguiriam atingir os mesmos objetivos que atingem com a vertical.

[...] a concretização desses princípios, como a publicidade, permite a realização de *accountability* social (vertical não eleitoral) sobre magistrados e serviços auxiliares, sendo aplicadas as sanções de exposição pública ou de denúncias às ouvidorias. (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 42).

A função de tomar conta da *accountability* não é a única atribuída ao CNJ, mas é uma das mais importantes, visto que “as ações de *accountability* do CNJ acabaram por se transformar em seu próprio sustentáculo de legitimidade” (SOUSA, 2014, p. 349). Como já visto, a *accountability* exercida pela CNJ sobre o Judiciário será a horizontal, a qual Robl Filho e Tomio ainda subdividem em: judicial decisional, judicial comportamental, judicial institucional e judicial legal – todas já explicadas no final do capítulo anterior.

Para que se possa determinar qual será a *accountability* horizontal judicial a ser estudada no presente trabalho, passar-se-á à análise da natureza jurídica do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O CNJ nasceu para ser “uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e pessoal” (CNJ, on-line)¹⁶⁸. Ele possui como missão o desenvolvimento de políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Judiciário, sempre visando os valores da justiça e da paz social.

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão administrativo-constitucional “do Poder Judiciário da República Federativa do Brasil com *status* semiautônomo ou de autonomia relativa” (SAMPAIO, 2007, p. 263). Foi criado com o intuito de “intervir no funcionamento geral da Justiça, inclusive com preeminência sobre as administrações dos tribunais e seus órgãos correccionais” (GRAMSTRUP, 2005, p. 193).

Pelo fato, já explanado anteriormente, o CNJ, apesar de ser um órgão do Poder Judiciário, “não exerce poder jurisdicional originário ou recursal” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 41). Como é um órgão puramente administrativo, não poderá, portanto, analisar o teor jurisdicional de decisões do Judiciário. Logo, não caberá aqui analisar a *accountability* horizontal judicial decisional. É o que explica José Duarte Neto,

A *accountability* decisional é a mais difícil de ser implementada. Diante de uma decisão jurisdicional nunca se terá uma *accountability* forte. As causas da assertiva são óbvias. É da essência da função jurisdicional a independência e, por consequência, sendo o valor autonomia maior, menor serão os instrumentos de responsabilização. Diz-se uma *accountability* fraca, pois salvo a reforma por instância judiciária superior, ou a responsabilização do Magistrado nas hipóteses de dolo ou culpa grave, não há espaço para imposição de sanção. Resta, contudo, a possibilidade de se exigir a prestação de contas pelo decidido, o que se faz pela publicidade dos julgamentos, pela fundamentação do decidido e pela crítica

¹⁶⁸ Quem somos: visitas e contatos. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d] Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-visitas-e-contatos>. Acesso em: 21 mar. 2020.

empreendida pela doutrina, pela imprensa e até mesmo pela opinião pública (DUARTE NETO, 2019, p. 203-204).

A *accountability* judicial comportamental “reside na responsividade dos juízes pela sua conduta perante as partes, os advogados, os funcionários judiciais e o povo” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 34). Nesse tipo de *accountability* procura-se entender se o juiz está agindo com imparcialidade, urbanidade, eficiência, integridade, de maneira que a análise desses aspectos não afronta a independência judicial e os quais também poderão ser aferíveis pelo CNJ.

A modalidade de *accountability* horizontal judicial legal, que trata sobre o “fornecimento de informações ou justificações sobre cumprimento de lei, além da sanção em caso de sua violação” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 30) servirá como um dos objetos deste estudo. Isso decorre do fato de que, apesar de o Judiciário ser conhecido como o intérprete da lei, isso não significa que a ela também não deva se submeter. Assim, além de aplicar a lei, o Judiciário também a ela se subordina quando age em suas funções administrativas: celebração de contratos, execução de obras, realização de licitações, contratação de pessoal, determinação de vencimentos, dentre outras. A concordância dessas ações administrativas para com a lei é possível de ser aferida pela atividade do CNJ.

O outro tipo de *accountability* que cabe neste estudo é o da judicial institucional. Para José Duarte Neto, essa *accountability* refere-se “à possibilidade de exigir justificativas, informações e impor responsabilização jurídica e política da instituição judiciária pelos atos de natureza administrativa, financeira e orçamentária” (2019, p. 204). Robl Filho e Tomio entendem essa *accountability* como sendo a possibilidade de requerer ou fornecer “informações ou justificações sobre ações não jurisdicionais (administrativas, em especial), com a sanção pela realização de atos inadequados” (2013, p. 30).

Dada a similaridade entre as *accountabilities* institucional e legal, visto que as duas acabam visando o fornecimento de justificações para aferição se os atos do Judiciário foram adequados e legais, o presente estudo passará a referir-se a ambas de maneira conjunta. Assim, para o presente estudo, considerando as *accountabilities* comportamental, institucional e legal, serão analisadas todas as funcionalidades e serviços fornecidos pelo CNJ para que se possam enquadrá-los, posteriormente, no exercício desses subtipos de *accountability*.

As atribuições constitucionais do CNJ podem ser brevemente destacadas em duas: transparência e controle. Segundo Alexandre de Moraes (2017, p. 379, grifo do autor), “a atuação constitucional do Conselho Nacional de Justiça direciona-se para duas importantes missões: o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o controle do cumprimento dos deveres funcionais do juiz”.

Suas competências estão adstritas à fiscalização da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e à correição acerca do cumprimento dos deveres funcionais dos membros do referido Poder. É, portanto, um órgão de controle administrativo interno do Judiciário “com as finalidades precípua de controle e de garantia da independência do Judiciário” (SAMPAIO, 2007, p. 264), conforme o que se depreende também do seguinte julgado:

[...] O CNJ, embora integrando a estrutura constitucional do Poder Judiciário como órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura – excluídos, no entanto, do alcance de referida competência, o próprio STF e seus ministros (ADI 3.367/DF) –, qualifica-se como *instituição de caráter eminentemente administrativo, não dispondo de atribuições funcionais que lhe permitam, quer colegialmente, quer mediante atuação monocrática de seus conselheiros ou, ainda, do corregedor nacional de justiça, fiscalizar, reexaminar e suspender os efeitos decorrentes de atos de conteúdo jurisdicional emanados de magistrados e tribunais em geral*, razão pela qual se mostra arbitrária e destituída de legitimidade jurídico-constitucional a deliberação do corregedor nacional de justiça que, agindo *ultra vires*, paralise a eficácia de decisão que tenha concedido mandado de segurança. (MS 28.611 MC-AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, julgado em 14-10-2010, Publicado em *DJE* de 1º-4-2011, grifo nosso).

Além das funções gerais de fiscalização descritas acima, há também algumas atribuições específicas contidas no art. 103-B, §4º, CF. Destacam-se a seguir as que o presente trabalho considera como sendo as que melhor se encaixariam com as modalidades de *accountability* a serem estudadas:

Art. 103-B, § 4º - Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos *deveres funcionais dos juízes*, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

[...]

II - *zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;*

III - receber e conhecer das *reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais*, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; [...] (grifo nosso)

O controle descrito pelo dispositivo acima, confere ao Conselho a competência de zelar pela correta observância dos princípios constitucionais da administração pública e do Estatuto da Magistratura, por exemplo. No entanto,

[...] em respeito à autonomia dos tribunais, a gestão da organização judiciária, da judicatura (nomeação e seleção) e da avaliação de seu desempenho (promoção), matérias tradicionalmente afetadas aos conselhos judiciais, seriam regradas pelo CNJ apenas em uma perspectiva global, mediante o estabelecimento de diretrizes para a totalidade do sistema, enquanto, de outro lado, era-lhe atribuída uma importante função de controle, que lhe facultava rever a atuação dos tribunais, inclusive e particularmente em sede disciplinar (FRAGALE FILHO, 2013, p. 987-988).

Assim, a existência do rol de competências do CNJ não poderia servir para que este influenciasse diretamente na autonomia de cada tribunal. Ele agiria como um órgão de supervisão com a aptidão de conferir homogeneidade às atitudes administrativas tomadas por todos os órgãos do Judiciário.

Ao se analisarem os incisos do dispositivo constitucional apresentados anteriormente, pode-se concluir que: (a) o inciso II, ao tratar sobre a função de zelar pela observância do artigo 37, da CF/88, apreciando a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Judiciário, faz com que o CNJ possa exercer a *accountability* institucional e legal, visto que recebe informações sobre atos administrativos, podendo realizar a sanção por conta daqueles que se mostrem inadequados; (b) o inciso III, ao tratar sobre a função de receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, faz com que o CNJ possa exercer a *accountability* comportamental, podendo igualmente aplicar as sanções cabíveis acerca de maus comportamentos desses agentes ou órgãos.

Para corroborar o entendimento da execução dessas duas modalidades de *accountability* pelo CNJ, há alguns julgados em que o próprio STF reconhece essas atribuições ao CNJ. Com relação à *accountability* institucional/legal, tem-se o teor do acórdão do Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 27.935-MT:

5. Não é vedado ao CNJ controlar a atuação administrativa de tribunal de justiça local que, respaldado em lei estadual, se distancie da interpretação dada pelo STF aos preceitos constitucionais e legais que regem a matéria.

[...]

6. A deliberação do CNJ que deixa de aplicar lei estadual anterior à Constituição que conflite com o regime remuneratório da magistratura regulado pelo art. 39, § 4º, da Constituição e com a LOMAN *decorre do exercício direto da competência que lhe foi constitucionalmente atribuída, de zelar pela legalidade da atuação administrativa de membros e órgãos do Poder Judiciário*, nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte. (MS 27.935 AgR, Relator: Min. EDSON FACHIN, 1ª T, julgado em 21-08-2017, Publicado em DJE 20-09-2017, grifo nosso)

O entendimento do STF diz que o CNJ pode controlar ações administrativas de tribunais locais, como Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, buscando zelar pela legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos praticados por órgãos do Judiciário. O CNJ está, portanto, apto constitucionalmente a ser o destinatário da *accountability* institucional/legal de atos administrativos do Judiciário.

Apesar de o CNJ ter a função de controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário, inclusive tendo atribuições para desconstituir ou revisar atos administrativos praticados pelos membros ou órgãos judiciários,

[...] o Conselho Nacional de Justiça somente poderá analisar a legalidade do ato, e não o mérito – na hipótese de atos administrativos discricionários –, que deve ser entendido como juízo de conveniência e oportunidade do administrador, no caso, os membros ou órgãos judiciários, que poderão, entre as hipóteses legais moralmente admissíveis, escolher aquela que entender como a melhor para o interesse público (MORAES, 2017, p. 379, grifo nosso).

No que diz respeito ao controle dos atos administrativos vinculados, o CNJ terá controle pleno, visto que a lei não deixa margem para que haja vontade subjetiva da administração judiciária (MORAES, 2017, p. 379). Logo, o CNJ analisará se o órgão judiciário cumpriu os estritos limites legais e, caso conclua pela falta de cumprimento dos mesmos, poderá tomar as providências sancionatórias de adequação.

Uma recente decisão do STF acerca desse assunto diz respeito à interpretação dada pela Suprema Corte caracterizando como sendo válida a atuação do CNJ, que por meio de procedimento de controle administrativo (uma das classes processuais julgadas pelo CNJ), considerou irregular a contratação por parte do Tribunal de Justiça da Paraíba de cem assistentes de administração nomeados sem concurso público, nomeação esta que havia sido feita com fundamento na Lei Estadual n. 8.223/2007. No presente caso, discutia-se se o CNJ havia usurpado a competência do Supremo, ao implicitamente, ter declarado a inconstitucionalidade da referida lei estadual.

No caso, a decisão do STF salientou que o CNJ, ao considerar irregular a nomeação, não declarou a inconstitucionalidade da lei estadual, mas apenas declarou nulos os atos nela baseados, agindo, portanto, dentro da limitação de suas competências administrativas. É o que se depreende do teor da decisão:

[...]

1. Atuação do órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura nacional nos limites da respectiva competência, afastando a validade dos atos administrativos e a aplicação de lei estadual na qual embasados e reputada pelo Conselho Nacional de Justiça contrária à regra constitucional de ingresso no serviço público por concurso público, pela ausência dos requisitos caracterizadores do cargo comissionado. 2. *Inserese entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei aproveitada como base de ato administrativo objeto de controle*, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresso e formal tomado pela maioria absoluta dos membros do Conselho.

[...] (MS 28.112, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 19-12-2016, Publicado em DJE de 1º-8-2017, grifo nosso)

No caso apresentado, o CNJ não declarou que a lei era inconstitucional a fim de que a mesma fosse assim reconhecida, ele apenas afastou sua aplicação neste caso concreto. Ao considerar irregular as contratações sem concurso público, ele afastou a aplicação da lei que as havia fundamentado.

Perante esta situação, o Conselho não exerceu o controle jurisdicional de constitucionalidade¹⁶⁹, assim como o faz o STF nas ações de controle concentrado, por exemplo. Entretanto, ao realizar o controle administrativo dos atos do Judiciário – analisando a contratação sem concurso público – foi necessário que ele averiguasse o atendimento e respeito a princípios como o da legalidade. Ao passo que a análise do princípio da legalidade envolve também a aplicação e o respeito à Constituição, a decisão de considerar tal ato irregular decorreu diretamente do exercício de controle administrativo dos atos e não do controle jurisdicional.

O exemplo trazido acima é apenas um, dentre vários, que foram submetidos à análise perante o CNJ¹⁷⁰. Apesar de se saber que o CNJ não pode fazer controle jurisdicional de constitucionalidade – concreto ou abstrato –, já que ele é meramente um órgão administrativo e não jurisdicional, ele

Pode determinar que Tribunal de Justiça exonere servidores nomeados sem concurso público para cargos em comissão que não se amoldam às atribuições de direção, chefia e assessoramento [...]. Essa decisão do CNJ não configura controle de constitucionalidade, sendo exercício de controle de validade dos atos administrativos do Poder Judiciário” (CAVALCANTE, 2018, p.105).

Ademais, o CNJ pode agir tanto de ofício, quanto por meio de provocação de interessados, como as partes envolvidas em um processo, advogados, cidadãos. É o que se constata das seguintes decisões:

O CNJ tem legitimidade para fiscalizar, inclusive de ofício, os atos administrativos praticados por órgãos do Poder Judiciário (MS 26.163, rel. min. Cármen Lúcia, *DJE* de 4-9-2008). Após a publicação do edital e no curso do certame, só se admite a alteração das regras do concurso se houver modificação na legislação que disciplina a respectiva carreira. Precedentes (RE 318.106, rel. min. Ellen Gracie, *DJ* de 18-11-2005) (MS 27.165, Relator Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 18-12-2008, Publicado em *DJE* de 6-3-2009).

¹⁶⁹ O CNJ já se pronunciou em diversos procedimentos submetidos a sua análise, que, por ele não exercer funções típicas constitucionais, ele não possui a competência para o controle abstrato de constitucionalidade. Tal controle é conhecido também como controle concentrado, representado pelas ações de controle, como ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade. (PCA – Procedimento de Controle Administrativo 0004474-77.2019.2.00.0000, Rel. Ministro André Luiz Guimarães Godinho, j. 22-05-2020).

¹⁷⁰ Em outro julgamento, de um Procedimento de Controle Administrativo (PCA), o CNJ entendeu que “o afastamento de atos administrativos ou de dispositivos de lei incompatíveis com as normas constitucionais que regem a magistratura ou a LOMAN não exorbita a esfera de atuação do Conselho Nacional de Justiça. A medida não importa em controle abstrato de constitucionalidade” (PCA – Procedimento de Controle Administrativo 0011287-57.2018.2.00.0000, Rel. Ministro Fernando Mattos, j. 23-04-2019).

Qualquer pessoa é parte legítima para representar ilegalidades perante o CNJ. Apuração que é de interesse público. (MS 28.620, Relator Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 23-9-2014, 1ª T, Publicado em *DJE* de 8-10-2014).

Sobre a *accountability* comportamental, o presente trabalho entende que ela melhor se enquadra ao disposto no inciso III, do art. 103-B, §4º, da CF/88, visto estar previsto que o CNJ poderá receber reclamações contra membros e órgãos do Judiciário, bem como avocar processos disciplinares em curso, por exemplo. É o que se depreende do acórdão do Agravo Regimental no Mandado de Segurança 30.361, que diz que:

[...] 1. *O Conselho Nacional de Justiça exerce o poder disciplinar que lhe foi outorgado pela Constituição da República de forma originária e concorrente.*

[...]

A Primeira Turma (...) negou provimento a agravo regimental em que questionada a legalidade de ato do CNJ (...) quanto à aplicação da pena de aposentadoria compulsória a magistrado estadual por prática de infração disciplinar grave. (...) Primeiramente, a Turma evidenciou entendimento consolidado pela Corte no sentido da competência originária e concorrente do CNJ conferida pela Constituição, na aplicação de medidas disciplinares.

[...]

Por fim, a Turma concluiu pela ausência de ilegalidade do ato e entendeu por justificada a pena de aposentadoria compulsória, haja vista demonstração probatória de infração disciplinar grave (MS 30.361 AgR, Relatora Min. ROSA WEBER, julgado em 29-8-2017, 1ª T, *Informativo* 875, grifo nosso).

Visto isso, entende-se que o STF reconhece, assim como manda o preceito constitucional, que o CNJ possui competência originária e concorrente para aplicar sanções disciplinares em magistrados, como ocorreu com a aposentadoria compulsória do caso em tela. Na *accountability* comportamental, diferente do que se destacou como característica da *accountability* institucional, “o Conselho atua como órgão administrativo hierarquicamente superior, podendo analisar tanto a legalidade quanto o mérito de eventuais faltas funcionais” (MORAES, 2017, p. 379).

Há que se destacar, ainda, que o próprio STF reconhece que o CNJ será competente para fazer essa *accountability* comportamental e aplicar as devidas sanções somente em juízes e órgãos do Judiciário que se situem abaixo do STF na ordem de organização hierárquica judiciária. É o que traz o trecho do seguinte acórdão:

[...]

CNJ. Órgão administrativo posicionado na estrutura institucional do Poder Judiciário. *Outorga ao CNJ, em sede constitucional, de jurisdição censória sobre juízes e órgãos do Poder Judiciário "situados, hierarquicamente, abaixo do STF"* (ADI 3.367/DF). Possibilidade, em tese, de imposição, a eles, de sanções disciplinares, notadamente daquelas previstas no art. 103-B, § 4º, III, da Constituição, como a aposentadoria compulsória, com subsídio proporcional ao tempo de serviço. (MS 28.712 MC, Relator Min. CELSO DE MELLO, julgado em 6-5-2010, dec. monocrática, Publicado em *DJE* de 11-5-2010, grifo nosso).

O seguinte trecho do acórdão do Mandado de Segurança 28.513, ainda diz que:

É regular a designação de juiz auxiliar, seja ele originário do Judiciário estadual ou federal, para a condução de sindicância, por *delegação do corregedor-nacional de justiça*, ainda que o investigado seja magistrado federal. (MS 28.513, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, 2ª T, julgado em 15-9-2015, Publicado em DJE de 28-9-2015, grifo nosso).

No caso acima apresentado, o STF adota a posição de que o Corregedor Nacional de Justiça, integrante da Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do CNJ que “atua na orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correcional e ao bom desempenho da atividade judiciária dos tribunais e juízos do país” (CNJ, on-line), poderá delegar que outro juiz, a seu critério, conduza uma sindicância iniciada sobre a atuação de algum magistrado.

A competência para atuação do CNJ na aplicação de medidas disciplinares não é subsidiária, ou seja, ela é concorrente¹⁷¹. Isso significa que “o CNJ pode atuar mesmo que não tenha sido dada oportunidade para que a corregedoria local pudesse investigar o caso” (CAVALCANTE, 2018, p. 103). Sendo assim, o CNJ não necessita esperar que a corregedoria local não tome providência para que então ele possa agir¹⁷².

Além disso, o CNJ, por possuir sede em Brasília, pode muitas vezes ficar distante dos seus jurisdicionados no que tange à sua atividade de fiscalização. Para tanto, o art. 103-B, §7º, da CF estabeleceu que seriam criados nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, ouvidorias que funcionariam como instrumentos intermediários no recebimento e no envio das denúncias e reclamações ao CNJ.

Isso faz com que se facilite a interação entre sociedade e o Conselho, até porque será por meio dessas ouvidorias que cidadãos poderão denunciar irregularidades em serviços praticados por magistrados e pelas serventias auxiliares. Como destacam Robl Filho e Tomio

[...] os cidadãos detêm a faculdade de denunciar os ilícitos praticados por magistrados e serviços judiciais auxiliares, um mecanismo de *accountability* vertical não eleitoral, que permite a aplicação de sanção por órgão de *accountability* horizontal (CNJ) sobre agentes estatais não eleitos (magistrados, servidores

¹⁷¹ De acordo com o artigo 12, da Resolução nº.135/2011 do CNJ, prevê que a competência para julgamentos de processos administrativos disciplinares é do tribunal a que pertença o magistrado, “sem prejuízo da atuação o Conselho Nacional de Justiça”.

¹⁷² A discussão sobre como seria a competência disciplinar do CNJ chegou ao STF por meio da ADI nº.4.638, proposta pela AMB em 2011. Para a AMB, a competência do conselho seria subsidiária – ele apenas poderia agir quando já se tivessem esgotado as vias correcionais de cada tribunal. Por outro lado, a Procuradoria-Geral da República e a Advocacia-Geral da União entendiam que tal competência era concorrente. A decisão do STF foi no sentido de preservar as competências investigativas disciplinares do CNJ e caracterizar suas atribuições como de natureza concorrente às das corregedorias regionais.

auxiliares e pessoas que agem por delegação). (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 42).

Diante disso, é interessante notar o quão importante é o papel do CNJ em todo o contexto da *accountability*. O presente trabalho iniciou-se cogitando apenas que o CNJ estaria apto a ser destinatário das *accountabilities* horizontal comportamental e institucional do Judiciário e, para a surpresa, pode-se destacar também que há um papel importante na *accountability* vertical ao ser o canal de comunicação da sociedade para com o Judiciário, como se os cidadãos também fizessem parte da função fiscalizatória.

Além de ser o canal de comunicação da sociedade para com a questão fiscalizatória do Judiciário, o CNJ também pode agir em conjunto com o Ministério Público, à medida que ao exercer sua atividade fiscalizatória, deparar-se com algum crime cometido. Assim, por conta de ser desprovido de caráter jurisdicional, o CNJ comunica ao Ministério Público o cometimento de algum crime ou ato de improbidade para que então ele possa tomar as medidas criminais de responsabilização cabíveis.

É por meio do CNJ que o Judiciário se torna *accountable* perante a sociedade. Assim, algumas outras ações e programas por ele desenvolvidos também merecem destaque. O CNJ, por exemplo, administra as informações que recebe do Judiciário e as transmite para os indivíduos, apresentando relatórios sobre as atividades administrativas, financeiras, bem como na apresentação de dados referentes à prestação da jurisdição – como é o caso do programa “Justiça em Números”¹⁷³.

Ademais, como o CNJ vem buscando a melhoria dos serviços prestados pelo Judiciário, iniciativas como as Diretrizes para o Planejamento e Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário (Resolução nº. 198), criação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) – criado pela Lei nº. 12.106/2009; a obrigatoriedade de criação de Portais da Transparência (Resolução nº. 79), a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (Resolução nº. 194) e a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Judiciário (Resolução nº. 79), são de suma importância para demonstrar a concreta atuação do CNJ nesta seara.

Dentre os diversos dados que o CNJ mantém em seus bancos, há alguns que merecem destaque, como: a) Cadastro Nacional de Adoção: em que podem ser consultados os relatórios de pretendentes e de crianças de acordo com algumas informações específicas como unidade

¹⁷³ “Principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004, o Relatório Justiça em Números divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira”. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 25 ago. 2020.

da federação, nacionalidade, entre outros; b) Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas; c) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa; d) Cadastro Nacional de Inspeções nos estabelecimentos penais; e e) Justiça Plena, que se trata de um sistema de controle de processos de relevância social.

Esses projetos desenvolvidos pelo CNJ buscam concretizar o princípio da eficiência, melhorando a gestão do Judiciário, bem como fortalecendo a instituição e aprimorando a gestão de seus recursos. Sendo assim, demonstra-se que o CNJ é um órgão administrativo judiciário de *accountability* horizontal interna. “A atuação do CNJ promove principalmente um redesenho parcial das relações de poder administrativo, disciplinar, orçamentário e financeiro no seio do poder Judiciário, retirando poder principalmente das direções dos tribunais” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 44).

Portanto, apesar de o nascimento do CNJ ter trazido consigo muitas dúvidas, principalmente acerca do respeito ao princípio da separação dos poderes e do risco de não haver a manutenção da independência Judiciária, hoje sua existência é sinônimo de reafirmação da legitimidade do exercício da atividade jurisdicional. Ele representa a busca por um Judiciário mais transparente, eficaz, produtivo e justo.

4.2 O papel dos cidadãos e da Corregedoria Nacional de Justiça para a concretização da *accountability* horizontal juntamente com o CNJ

Como já visto, a Constituição de 1988 fez com que o Poder Judiciário alcançasse altos patamares de autonomia e independência. E, além disso, ela ainda enfatizou sua vocação democrática ao passo que realçou “o cidadão brasileiro como centro da organização sócio-política” (ROCHA, 1998, p. 241).

Diante disso, a atuação do cidadão em questões políticas passa a ser protagonista. No âmbito dos poderes Legislativo e Executivo, a atuação cidadã é frequente. O cidadão é quem elege, por meio do seu direito e dever de voto, os componentes desses dois poderes. Ele ainda pode participar da elaboração de leis por meio de projetos de iniciativa popular; pode ajudar a decidir questões políticas cruciais por meio do plebiscito e do referendo. Mas e com relação do Poder Judiciário? Quando o cidadão poderá intervir?

Com a Constituição de 1988, o Judiciário passa a ser uma instituição democrática, e

A legitimação democrática do magistrado depende não tanto da indicação eletiva, como do desempenho funcional. Juízes honestos, diligentes, capazes e abertos para o social e afinados com as transformações exigidas pela sociedade, *alcançam legitimar-se pelo desempenho do cargo, mesmo não tendo sido eleitos pelo voto popular* (DOBROWOLSKI, 1996, p. 173, grifo nosso).

E nada mais democrático dentro de uma instituição que o fato de a mesma prestar contas de suas ações para quem dela se beneficia. Assim, enquanto o Poder Executivo e o Legislativo seriam controlados pelos cidadãos por meio das eleições, o Judiciário seria controlado por meio da crítica à sua atuação e comportamento. Aqui está a razão de ser da previsão do artigo 93, inciso IX, CF/88, a qual descreve que todos os julgamentos do Judiciário devam ser públicos e todas as suas decisões fundamentadas, corroborando para o caráter de publicidade da atuação judiciária, a fim de conferir à opinião pública o acesso à informação com objetivo de fiscalização.

Para Dieter Simon (apud Dobrowolski, 1996, p. 173), a crítica da opinião pública e cidadã a que a atuação judicial está submetida faz com que o juiz desça “da esfera do sumo sacerdote, que medeia entre o humano e o divino, para o plano de um servidor da justiça, cuja atividade pode ser criticada a qualquer momento e por todas as pessoas”. Há de se considerar que o Judiciário, apesar de não composto pelas vias democráticas, também existe com a finalidade de buscar o bem comum da sociedade e, por isso, está submetido ao controle dela.

A sociedade precisa se sentir pertencente ao Judiciário. Assim, além de conseguir meios para fiscalizar o Judiciário, os cidadãos também podem fazer parte dele. É o que ocorre, por exemplo, com o papel exercido pelos cidadãos ao participarem dos Núcleos ou Centros de Conciliação e Mediação¹⁷⁴, bem como na composição, por cidadãos sorteados, do Tribunal do Júri, utilizado para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

Com relação ao controle social do Judiciário, a criação do CNJ foi importante para que ele pudesse se concretizar. Diante da percepção de falta de controle social que pairava pelo Judiciário, o CNJ apresentou-se como “um remédio constitucional para um judiciário [...] que não vivenciou a promessa constitucional de superação do déficit democrático em todos os seus sentidos: político, econômico e social” (FRAGALE FILHO, 2013, p. 975-976).

Nesse sentido, o Conselho nasceu com o objetivo de servir de canal de comunicação entre setores da sociedade e o Judiciário, visando à instituição de um governo da Justiça. A finalidade era evitar o “encastelamento dos juízes, em posições corporativistas ou estamentais” (DOBROWOLSKI, 1996, p. 177).

Já se apontou o relevante papel desempenhado pelo CNJ como destinatário da *accountability* horizontal comportamental e institucional/legal do Judiciário. Entretanto, diante de um Judiciário que não foi eleito democraticamente, a existência de um conselho de

¹⁷⁴ Para que um indivíduo seja mediador judicial, exige-se que seja graduado há pelo menos dois anos, em qualquer área de formação, de acordo com o artigo 11 da lei nº. 13.140/2015 (Lei da Mediação). Em contrapartida, tal exigência não se aplica ao conciliador, que poderá atuar antes mesmo de concluir curso superior, desde que tenha adequada capacitação para tanto.

justiça consegue servir como meio de comunicação e de sanção entre sociedade e justiça, possibilitando que esse Judiciário se torne legitimamente democrático?

Para a efetiva atuação dos cidadãos no exercício da *accountability* judiciária, não basta apenas que eles possam ter acesso aos dados publicados pelo Judiciário, ao seu orçamento e seus gastos, à sua produtividade e eficiência. Os cidadãos devem ter acesso a instrumentos que facilitem seu entendimento sobre as questões específicas e técnicas que pairam sobre o Judiciário.

E para isso, analisar-se-á a seguir se o CNJ pode agir como sendo esse facilitador que terá a função precípua de integrar o cidadão ao Judiciário, por meio do exercício da *accountability* e a consequente persecução de uma jurisdição cidadã. No entanto, qual é a carga valorativa que enseja a expressão “jurisdição cidadã”?

A cidadania pode ser entendida como sendo um status ou elo político e jurídico por meio do qual o cidadão adquire direitos civis, políticos e sociais, além de ser sujeito de deveres, como votar, cumprir os preceitos normativos, pagar tributos. Ela refere-se a uma coletividade política que faz com que o indivíduo, em sua particularidade, possa participar da vida pública coletiva, em que “o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular” (SILVA, 2014, p. 106).

A jurisdição, por sua vez, pode ser caracterizada como o poder-dever conferido ao Estado – neste caso ao Judiciário – de ser competente para ministrar a justiça e dirimir conflitos de direitos submetidos a sua apreciação. Uma jurisdição será cidadã quando ela dirimir conflitos e ministrar a justiça sempre primando pela participação dos cidadãos tanto em suas práticas administrativas rotineiras, quanto no momento da transparência de seus atos mais complexos, buscando instrumentos que interpretem tais atos de uma maneira a facilitar o entendimento pelo cidadão comum.

O Judiciário precisa, como essência, além das funções precípua da justiça, também buscar a persecução da jurisdição cidadã. O jurisdicionado deve enxergar no Poder Judiciário confiança, legitimidade, transparência e eficiência. E é aqui que entra a função do Conselho Nacional de Justiça para o exercício de uma jurisdição cidadã.

Além de existir mecanismos em que a jurisdição seja participativa, onde o cidadão aja em conjunto com tribunais, por exemplo, para a criação de políticas administrativas judiciárias, é preciso também que os cidadãos consigam acompanhar rotineiramente a execução daquilo que ajudaram a propor, seja por meio de controle, fiscalização ou protocolos de reclamações, sugestões e elogios¹⁷⁵. Como exemplo disso, pode-se destacar o fato de que o

¹⁷⁵ O CNJ desenvolve vários programas e ações voltados aos jurisdicionados. Dentre eles têm-se os seguintes: Pai Presente, Fórum da Saúde, Gestão Socioambiental, Violência contra a mulher. Analisando este último, foi

CNJ acabou por implantar significativas mudanças relacionadas ao princípio da publicidade, pois

Foram estabelecidas e concretizadas diversas resoluções para trazer maior publicidade no Poder Judiciário. Essas informações são obtidas pelo poder de *accountability* horizontal que permite ao CNJ exigir a apresentação desses dados. Por outro lado, *a publicação dessas informações permite ao povo, mandante dos agentes estatais eleitos ou não eleitos, e a grupos da sociedade civil exercerem a accountability social sobre o poder Judiciário* (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 42, grifo nosso).

O CNJ exerce a *accountability* horizontal do Poder Judiciário. Entretanto, ele não age sozinho, visto que a sociedade mostra-se como uma ferramenta indispensável para a consecução desse fim. Ela utiliza os dados coletados e divulgados pelo CNJ para poder exercer o tipo de *accountability* que lhe compete: a vertical social. Como a sociedade não consegue aplicar sanções ao Judiciário, “os cidadãos detêm a faculdade de denunciar os ilícitos praticados por magistrados e serviços judiciais auxiliares, [...] que permite a aplicação de sanção por órgão de *accountability* horizontal (CNJ)” (ROBL FILHO; TOMIO, 2013, p. 42).

E como os indivíduos conseguem entrar em contato com o CNJ para concretizarem suas denúncias, reclamações, sugestões? Inicialmente merecem destaques as audiências públicas realizadas pelo CNJ. De acordo com Gilson Langaro Dipp (2016, p 254), a audiência pública “talvez seja o meio mais democrático que a Administração Pública dispõe para manter, propor e receber contatos com as pessoas que dele necessitam ou que nela tenham algum tipo de interesse”.

Assim, quando, por exemplo, a Corregedoria Nacional de Justiça realiza suas inspeções corriqueiras para apurar fatos relacionados com deficiências nos serviços judiciais, ela está realizando um processo administrativo e nessas inspeções ela poderá se valer das audiências públicas que

instituída pelo CNJ a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em que definiu-se diretrizes e ações de prevenção ao combate à violência doméstica, bem como a garantia da adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência. Para que a sociedade possa acompanhar o andamento desse projeto, o CNJ publica relatórios periodicamente, sendo que o último sobre a violência da mulher data de 2019. Nesse relatório, o CNJ apresenta dados como as características das unidades judiciárias em que o programa se desenvolve, os aspectos processuais dos conflitos sobre o tema, como se deu a atenção às mulheres, qual foi a responsabilização de seus agressores, dentre outras. Além dos relatórios, o CNJ ainda organiza jornadas para tratar anualmente sobre os temas, reunindo representantes do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, segurança pública, a fim de desenvolverem capacitações dos profissionais para lidarem rotineiramente com os temas (Relatório **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7b7cb6d9ac9042c8d3e40700b80bf207.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020).

Contam com a participação ativa do órgão sob inspeção, franqueando, ainda, aos seus servidores e aos jurisdicionados, em geral, discutirem, por meio de audiências públicas, providências que restituam boas práticas aos serviços avaliados ou aprimorem as existentes, no sentido de uma uniformização dos procedimentos (GUERRA, 2010, p. 127).

Pelo fato de as inspeções serem um processo administrativo, elas são também regidas pela Lei n. 9.784/99. De acordo com o artigo 32 do referido diploma legal, há a previsão de que “antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”.

Isso significa que o CNJ, ao se deparar com problemas institucionais complexos dentro do Judiciário, poderá convocar uma audiência pública para que sejam ouvidas tanto as opiniões técnicas de especialistas de determinada área, bem como a própria opinião pública. Ao passo que o CNJ consegue ouvir o cidadão envolvido no assunto em pauta, caracteriza-se um instrumento de exercício de cidadania dentro do Judiciário.

Além do papel desempenhado nas audiências públicas do CNJ, a Corregedoria Nacional de Justiça, como um órgão do CNJ, desempenha outras funções. A Corregedoria Nacional é um órgão do CNJ que “atua na orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas para a atividade correcional e o bom desempenho da atividade judiciária nos tribunais e juízos do país”.¹⁷⁶

Seu objetivo é atingir maior efetividade na prestação jurisdicional, seguindo as bases da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Corregedoria tem competência para receber e processar reclamações e denúncias de qualquer pessoa ou entidade com interesse legítimo, relativas a magistrados e aos serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público.

De acordo com o Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça (Portaria n.º 211, de 2009 alterada pela Portaria n.º 121 de 2012), há diversos procedimentos que tramitarão na Corregedoria – os quais serão melhor detalhados adiante. Além desses procedimentos, a Corregedoria ainda será responsável pelos processos de correição e de inspeção.

Quando o Corregedor verificar fatos que ocasionem deficiências graves no andamento das estruturas judiciárias, ele procederá à correição. Já a inspeção será realizada quando houver a necessidade de verificação *in loco* de fatos que interessem na instrução de processos em tramitação diante da Corregedoria.

¹⁷⁶ Relatório de Gestão da Corregedoria Nacional de Justiça 2018-2019, p. 31. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/relatorios-de-gestao/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Para facilitar a interação entre a Corregedoria Nacional e os cidadãos, decorrente da necessidade de aproximação dos jurisdicionados com o Poder Judiciário, foi criado o PJe-COR. Ele “é um sistema informatizado único para todas as corregedorias, que tem por objetivo unificar e padronizar a tramitação dos procedimentos administrativos, garantindo maior eficiência, transparência e economia na atuação dos órgãos correccionais”¹⁷⁷.

Os objetivos do PJe-COR são transparência, economicidade, padronização de procedimentos e agilidade na prestação de informações. E foi por meio do surgimento do PJe que a Corregedoria Nacional de Justiça sofreu grande impacto, “principalmente no volume de processos, dada a maior participação do cidadão” (ANDRIGHI, 2016, p. 190).

Como toda a organização judiciária brasileira foi se modernizando¹⁷⁸, os processos analisados pela Corregedoria Nacional de Justiça¹⁷⁹ também se tornaram digitais. Isso fez com que a antiga impenetrabilidade da burocracia estatal concedesse espaço à urgente transparência dos atos administrativos, sendo que “a distância da Administração em relação ao administrado está, hoje, reduzida a alguns meros cliques” (ANDRIGHI, 2016, p. 189).

O PJe-COR encontra-se, atualmente, em fase de consolidação de sua instalação¹⁸⁰, visto que algumas corregedorias existentes pelo Judiciário ainda não fazem parte deste sistema integrado junto à Corregedoria Nacional. Tal corregedoria ficará responsável pela gestão do sistema, com a competência para expedir atos normativos que disciplinem os procedimentos compreendidos pelo sistema, bem como os critérios para sua implantação. Por outro lado, as corregedorias nacionais terão o dever de obrigatoriamente utilizar o PJe-COR para a tramitação de seus processos, manter o cadastro atualizado de seus usuários, reportar incidentes e problemas ao CNJ, encaminhar sugestões de melhorias, dentre outros.

Talvez seja pelo desconhecimento por parte dos jurisdicionados ou pela busca por uma solução rápida, muitas das manifestações que chegam à Corregedoria não dizem respeito a assuntos de sua competência. Apesar de o PJe ter nascido para aproximar as reclamações e sugestões dos jurisdicionados, com ele também surgiu uma enxurrada de manifestações que precisaram ser arquivadas sumariamente. Isso porque

¹⁷⁷PJe- COR. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria/cnj/pjecor/>. Acesso em: 14 mar. 2020.

¹⁷⁸ Por conta da Lei nº. 11.419/2006, que dispôs sobre a informatização do processo judicial, não só os processos em trâmite nos tribunais se tornaram eletrônicos. O CNJ também instituiu um PJe para cuidar dos procedimentos a ele submetidos e, nesse contexto, a Corregedoria Nacional de Justiça também se modernizou e desenvolveu o PJe-COR.

¹⁷⁹ Resolução CNJ 185/2013, alterada pela Resolução CNJ 320/2020, prevê em seu artigo 1º-A, que “O registro, o controle e a tramitação dos procedimentos das corregedorias dos tribunais, compreendendo-se todos os segmentos de justiça, deverão ser promovidos no sistema PJe. Parágrafo único. Cumprirá ao Conselho Nacional de Justiça manter uma versão do PJe exclusiva para uso das Corregedorias e de modo centralizado em ambiente computacional adequado”.

¹⁸⁰ Resolução nº. 320/CNJ, de 15 de maio de 2020, alterou a Resolução nº. 185/2013, para instituir uma versão do PJe exclusiva para o uso das corregedorias.

[...] grande parte dos arquivamentos sumários promovidos no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça evidencia a busca pela revisão de decisões de cunho jurisdicional, e ensejar a conclusão pela manifesta improcedência da reclamação ou representação (ANDRIGHI, 2016, p. 192).

Assim, muitas vezes, as manifestações que chegam ao CNJ – mais especificamente à Corregedoria Nacional – dizem respeito a questões sobre infrações à legislação processual por parte dos magistrados ou também sobre revisão das decisões judiciais. Tais questões, puramente jurisdicionais, devem ser tratadas pelos órgãos jurisdicionais do próprio Judiciário. E para isso há todo um sistema recursal previsto pela legislação processual para que o direito à reanálise do mérito seja assegurado.

Os procedimentos que podem ser apreciados pela Corregedoria Nacional por meio do PJe-COR, estão previstos no Capítulo III, do Título II, do Regimento Interno do Conselho (RICNJ) e são os seguintes: inspeção, correição, sindicância, reclamação disciplinar, representação por excesso de prazo e avocação de processo disciplinar. Nota-se que a maioria deles está diretamente relacionada com as atribuições correcionais e disciplinares.

As competências da Corregedoria Nacional, assim como as do CNJ, estão definidas detalhadamente pelo RICNJ e, sem exceção, destinam-se à análise de questões administrativas junto ao Poder Judiciário. Sobre as competências da Corregedoria Nacional de Justiça como órgão do CNJ, o artigo 103-B, §4º, inciso III, da CF/88, diz que compete a CNJ “receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário [...] sem prejuízo da competência disciplinar e correcional dos tribunais”.

Assim, a Corregedoria Nacional poderá avocar para si processos disciplinares ou até mesmo instaurá-los originariamente, sem prejuízo da competência dos tribunais. O Corregedor Nacional poderá deliberar sobre a avocação¹⁸¹ de processo ou procedimento disciplinar em curso contra membro do Poder Judiciário ou de seus serviços auxiliares, uma vez que se apurarem motivos relevantes, podendo ser feito de ofício ou por meio de representação de qualquer Conselheiro, por exemplo. Logo, se algum processo disciplinar instaurado contra um juiz de primeira instância – por meio do Corregedor local competente – apresentar alguma irregularidade, o Corregedor poderá avocar para si tal processo, decidindo sobre o mesmo.

¹⁸¹ De acordo com o artigo 79, RICNJ, “A avocação de processo de natureza disciplinar em curso contra membros do Poder Judiciário ou de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, dar-se-á, a qualquer tempo, mediante representação fundamentada de membro do CNJ, do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Federal da OAB ou de entidade nacional da magistratura. Parágrafo único. Cuidando-se de matéria de competência da Corregedoria Nacional de Justiça, caberá ao Corregedor Nacional de Justiça deliberar; sendo caso de competência do Plenário do CNJ, será distribuído o feito, cabendo ao Relator decidir sobre a relevância da matéria, podendo, em qualquer caso, determinar-se o arquivamento liminar, se manifestamente infundado o pedido”.

Como exemplo dessa avocação, tem-se o recente caso do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Eduardo Almeida Prado Rocha de Siqueira, ocorrido em julho de 2020. O referido desembargador, ao ser abordado por um guarda municipal que o advertira sobre o mesmo não estar utilizando máscara de proteção – a qual é medida protetiva obrigatória durante a pandemia COVID-19 – utilizando-se de sua posição funcional, rasgou a multa que lhe fora imposta e, conseqüentemente, desrespeitou a atuação do guarda municipal, humilhando-o.

Diante disso, o Corregedor Nacional, Conselheiro Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins, decidiu avocar procedimento instalado no âmbito do tribunal paulista, para que a apuração dos fatos fosse realizada somente pela corregedoria do CNJ. A fundamentação utilizada pelo corregedor foi a seguinte:

[...]Tendo em vista que recentes são os acontecimentos, entendo necessário tornar mais eficiente a utilização dos recursos materiais e humanos, naturalmente escassos, evitando-se a duplicidade de apurações, ambas em fase inicial, e a repetição de atos processuais. Para tanto, necessário que eventual procedimento instaurado no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, para apuração dos mesmos fatos objeto dos presentes autos, seja encaminhado ao CNJ. Ademais, tratando-se de órgãos diferentes, com maior razão a unificação dos procedimentos desponta como um imperativo de racionalização e de eficiência, evitando que sejam proferidas decisões conflitantes que somente teriam o condão de gerar atrasos e confusão processual. Aliás, no caso em tela, ao longo do dia de hoje, em que as informações e os vídeos estão circulando em matérias jornalísticas e em redes sociais na internet, gerando um enorme desgaste à imagem do Poder Judiciário, seria um verdadeiro contrassenso admitir-se a possibilidade de que os órgãos administrativos proferissem decisões contraditórias, ferindo o princípio da proteção da confiança e da isonomia. Daí porque tenho que eventual procedimento instaurado no TJSP, que tenha como objeto os mesmos fatos que são apurados no presente feito, deva ser encaminhado a esta Corregedoria Nacional para que seja apensado a estes autos, até porque são conexos [...].¹⁸²

Logo, como já mencionado no subcapítulo anterior, a competência disciplinar do CNJ – no caso da Corregedoria Nacional de Justiça – é concorrente com a competência das demais corregedorias locais. Isso significa que ela pode instaurar procedimentos disciplinares, independentemente de a corregedoria local ter ou não agido, o que explica a ocorrência de instauração dupla para apurar a conduta do desembargador acima referido – uma no TJSP e outra no CNJ. Como reconhecido pelo próprio Corregedor Nacional, o fato de o caso ter tido repercussões nacionais e ser alvo de críticas pela opinião pública, decidiu-se avocar o procedimento disciplinar do tribunal local para que as conclusões não fossem díspares, podendo causar ainda mais insegurança no Judiciário por parte da sociedade.

¹⁸² Trecho da decisão do Corregedor Nacional de Justiça ao Pedido de Providências nº. 0005618-52.2020.2.00.0000, instalado de ofício pela Corregedoria Nacional de Justiça, a fim de apurar a conduta praticada pelo desembargador do tribunal paulista. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Decis%C3%A3o2.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

Diante desse caso do desembargador paulista, nota-se que a fundamentação utilizada para a avocação demonstra que a mesma somente ocorrerá em casos excepcionais e relevantes. Logo, não há uma tendência da Corregedoria Nacional em avocar todo e qualquer procedimento disciplinar contra magistrados¹⁸³, visto que para os procedimentos comuns tem-se as atuações das corregedorias regionais¹⁸⁴.¹⁸⁵

Para corroborar essa excepcionalidade da avocação, o artigo 16, parágrafo primeiro do Regulamento Geral da Corregedoria diz que haverá o arquivamento liminar da reclamação contra magistrado quando, dentre outras hipóteses, estiver ausente o interesse geral. Logo, se para procedimentos instaurados diretamente na Corregedoria Nacional é necessário que se observe a relevância ou o interesse geral, para os casos de avocação também será necessário tal prescrição.

Sobre a competência disciplinar da Corregedoria Nacional, ao se analisar a ementa da ADI nº. 3.367/DF, encontra-se o fato de que o Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o STF, sendo a Suprema Corte o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, ao qual o CNJ também está sujeito. De acordo com o previsto pelo artigo 102, *caput*, inciso I, alínea “r” e §4, da CF/88 o STF é o órgão máximo, acima do CNJ, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Assim sendo, o CNJ terá competência apenas sobre os órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do STF.¹⁸⁶

Em uma equiparação analógica, se o CNJ não tem competência sobre o STF, a Corregedoria Nacional de Justiça tampouco a terá. Para confirmar essa informação, analisou-

¹⁸³ Com relação ao processo administrativo disciplinar contra magistrado, a LOMAN é o principal instrumento normativo que orienta o desenvolvimento de tal processo, assim como a Resolução nº. 135 do CNJ. Os regimentos internos dos tribunais, bem como o próprio regimento do CNJ também trazem disposições acerca de tais procedimentos. Basicamente, após o recebimento de uma reclamação ou obtenção do conhecimento de alguma irregularidade espontaneamente, poderá se proceder a uma investigação preliminar. Se dessa investigação houver a verificação de falta ou infração atribuída ao magistrado, determinar-se-á a instauração de sindicância ou a proposta de instauração de processo administrativo disciplinar ao Tribunal competente (no caso da Corregedoria Nacional, ela propõe ao Plenário do CNJ a instauração de um PAD – artigo 69, RICNJ). Conforme artigo 9º, §2º, da Resolução nº. 135 do CNJ, “quando o fato narrado não configurar infração disciplinar ou ilícito penal, o procedimento será arquivado de plano pelo Corregedor, no caso de magistrados de primeiro grau, ou pelo Presidente do Tribunal, nos demais casos ou, ainda, pelo Corregedor Nacional de Justiça, nos casos levados ao seu exame”.

¹⁸⁴ De acordo com o artigo 67, §4º do RICNJ, “nas reclamações oferecidas contra magistrados de primeiro grau, poderá o Corregedor Nacional de Justiça enviar cópia da petição e dos documentos à Corregedoria de Justiça respectiva, fixando prazo para apuração e comunicação das providências e conclusão adotadas”.

¹⁸⁵ De acordo com o artigo 42 da LOMAN, as penas disciplinares previstas aos magistrados são as seguintes: a) advertência; b) censura; c) remoção compulsória; d) disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; e) aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço e f) demissão.

¹⁸⁶ EMENTA: [...] 4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, *caput*, inc. I, letra r, e § 4º, da CF/88. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito.

se o Relatório de Gestão¹⁸⁷ da Corregedoria Nacional de Justiça, referente aos anos de 2018-2019, sob a presidência do Corregedor Nacional, Ministro Humberto Martins.

Nesse relatório, há a discriminação de todas as atividades de correição e inspeção realizadas pela Corregedoria Nacional pelos mais diversos órgãos judiciários do Brasil. Há registros apenas de inspeções realizadas nos tribunais de justiça dos estados e nos tribunais regionais federais. Não há inspeções sobre o STF, por exemplo.

No relatório da gestão 2019-2020, publicado em 2020, foi informado que, apesar da pandemia causada pela Covid-19, a Corregedoria Nacional de Justiça manteve o cumprimento de seu cronograma de inspeções, apesar de ter precisado se reinventar. Diante disso, concluíram-se as inspeções nos 32 tribunais previstos inicialmente: os vinte e sete estaduais e os cinco regionais federais¹⁸⁸.

Como já visto anteriormente, dentro da competência disciplinar, há procedimentos disciplinares originários, que são originalmente protocolados junto ao CNJ e há os advocatórios – os quais eram originários de outro órgão do Judiciário e foram trazidos ao CNJ – como o caso do desembargador do tribunal de justiça paulista. Há ainda os procedimentos revisionais, que são aqueles em que, mediante provocação ou de ofício, o CNJ revê processos disciplinares, julgados há menos de um ano, de juízes e membros de tribunais (artigo 82, RICNJ).

De acordo com o artigo 48 do RICNJ, a Corregedoria Nacional “poderá realizar inspeções para apuração de fatos relacionados ao conhecimento e à verificação do funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro”. Já a correição é realizada “para apuração de fatos determinados relacionados com deficiências graves dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro” (artigo 54, RICNJ).

A sindicância, conforme artigo 60 do RICNJ,

[...] é o procedimento investigativo sumário levado a efeito pela Corregedoria Nacional de Justiça, com prazo de conclusão não excedente de sessenta (60) dias, destinado a apurar irregularidades atribuídas a magistrados ou servidores nos serviços judiciais e auxiliares, ou a quaisquer serventuários, nas serventias e nos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, cuja apreciação não se deva dar por inspeção ou correição.

A representação por excesso de prazo, regulada pelo artigo 78, do RICNJ, é feita contra magistrado por conta de haver um excesso de prazo injustificado para a realização de

¹⁸⁷ Relatório de Gestão da Corregedoria Nacional de Justiça 2018-2019, p. 56-57. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/relatorios-de-gestao/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

¹⁸⁸ *Ibid*, p. 40.

um ato de sua competência jurisdicional ou também administrativa. Essa representação poderá ser formulada por qualquer pessoa com interesse legítimo (por exemplo, uma das partes do processo em que o juiz deveria ter agido e não o fez), pelo Ministério Público, pelos Presidentes de tribunais ou, de ofício, pelos Conselheiros. Segundo Fátima Nancy Andrighi,

A REP é um procedimento administrativo de natureza exclusivamente disciplinar, que tem como objeto apurar se a demora excessiva na prestação jurisdicional advém diretamente de conduta dolosa ou gravemente desidiosa por parte do Juiz do processo, além de ter como finalidade sanar eventual morosidade injustificada que venha a ser identificada (2016, p.195).

Para Antonio Rulli Netto (2007, p. 241-244), a representação por excesso de prazo caracteriza-se como uma das formas de controle do CNJ classificada como fiscalizatória. Ao ser protocolada, a REP¹⁸⁹ é encaminhada ao Corregedor Nacional de Justiça que poderá indeferir-la sumariamente ou abrir prazo para que o magistrado representado apresente sua defesa.

Assim, quando alguém se sentir lesado por conta da morosidade processual, poderá protocolar a REP que será processada por meio eletrônico pelo PJe-COR. O funcionamento do PJe-COR, com a digitalização do procedimento de comunicação para com o CNJ, por meio de sua Corregedoria, fez com que o cidadão pudesse se sentir mais próximo de quem pode ajuda-lo a fiscalizar o Judiciário. De acordo com a Meta 1 elaborada no 13º Encontro Nacional do Poder Judiciário, ocorrido entre os dias 25 e 26 de novembro de 2019 em Maceió-Alagoas, a Corregedoria Nacional de Justiça quer, em 2020, receber todos os novos pedidos de providências, atos normativos, representações por excesso de prazo, bem como todos os procedimentos de natureza disciplinar, por meio do PJe-COR.

Além dessa aproximação com os cidadãos por meio de um sistema de provocação online (PJe-COR), há ainda alguns programas e ações realizados pela Corregedoria Nacional de Justiça junto aos cidadãos, os quais merecem destaque. Primeiramente há o “Disque Cidadania”¹⁹⁰, serviço de telefone disponibilizado desde 2018 para que o cidadão possa fazer denúncias, reclamações, sugestões, aproximando-se da rotina do Judiciário. O “Disque

¹⁸⁹ Como exemplo, houve o caso em que o representante alegava excesso de prazo por parte de magistrado e o CNJ entendeu que não havia tido nenhuma irregularidade, visto que havia regular prosseguimento e tramitação da demanda, com o proferimento da respectiva sentença. (REP – Representação por Excesso de Prazo 0003337-26.2020.2.00.0000, Rel. Ministro Humberto Martins, j. 31-07-2020).

¹⁹⁰ Conforme Relatório da Gestão 2019-2020 da Corregedoria Nacional de Justiça, “O cidadão foi ouvido de forma simplificada com a criação do Disque Cidadania, serviço telefônico disponibilizado para registrar denúncias, reclamações, sugestões. Iniciativa que garantiu o acesso direto aos serviços da Corregedoria Nacional de Justiça e ao corregedor nacional, o qual conheceu de perto as dificuldades da população e as suas expectativas em relação ao Poder Judiciário” (2020, p. 09). Disponível em: <https://online.fliphtml5.com/yoesa/mqnf/#p=1>. Acesso em: 26 ago. 2020

Cidadania” foi uma das primeiras ações do projeto denominado “Dando as mãos”, que pretende estreitar ainda mais os laços da justiça para com os cidadãos.

Outro importante programa do CNJ é o “Justiça Aberta”. Esse programa é caracterizado por ser “um sistema de consulta que facilita o acesso dos cidadãos a informações sobre a localização de varas cíveis, tribunais, cartórios e outras instituições a serviço do sistema judiciário do Brasil e sobre relatórios de produtividade”¹⁹¹.

Além de poder ter acesso a todos esses dados coletados, os cidadãos também podem comunicar a Corregedoria, por meio de um endereço de e-mail, caso encontrem alguma irregularidade em tais informações. Essa comunicação por parte do cidadão é uma demonstração de como ele poderá agir, por meio da Corregedoria Nacional, para buscar uma jurisdição mais cidadã por meio da *accountability* do CNJ.¹⁹²

Ademais, a Corregedoria produz, anualmente, um documento em que formaliza as principais metas a serem alcançadas no ano seguinte. Neste documento ela ainda expõe quais eram os objetivos que já foram alcançados e quais precisam de maior atenção. Portanto, nota-se que a Corregedoria Nacional de Justiça busca sempre renovar o Judiciário, estipulando metas para torná-lo mais moderno, célere e justo¹⁹³.

Institucionalmente, a Corregedoria Nacional também é responsável

[...] pela análise e decisão de questões funcionais e de relacionamento entre magistrados e tribunais do Brasil. Nesse sentido, regula e decide demandas relacionadas à remuneração de magistrados e servidores, bem como licenças, afastamentos e férias. Além disso, analisa dúvidas atinentes à adequada estrutura do Poder Judiciário para que este seja capaz de cumprir, com eficiência, a sua função jurisdicional (Relatório de Gestão 2019-2020, p. 48).

A *accountability* horizontal Judiciária por meio de ações entre cidadãos e Corregedoria faz com que cada vez mais se atinja a eficiência em uma jurisdição cidadã. A sociedade consegue entender melhor como o Judiciário funciona, consegue sugerir, debater,

¹⁹¹ Justiça Aberta. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria/cnj/justica-aberta/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

¹⁹² No biênio 2018-2020, a Corregedoria Nacional de Justiça respondeu mais de mil atendimentos à imprensa a fim de fornecer esclarecimentos sobre suas decisões. Além da imprensa, a Corregedoria Nacional ainda utilizou-se de redes sociais como Facebook, Twitter e Instagram para publicar suas notícias e decisões, fazendo com que os cidadãos pudessem ter mais meios de acesso aos seus trabalhos (Relatório de Gestão 2019-2020, p. 54).

¹⁹³ Conforme Relatório da Gestão da Corregedoria Nacional, 2019-2020, “sem informação e uniformização dos trabalhos, não é possível fazer uma gestão efetiva. Partindo desse princípio, a Corregedoria Nacional de Justiça trabalhou no sentido de estabelecer metas, organizações e estratégias para o aperfeiçoamento da gestão judicial, orientada pelos eixos da transparência, da responsabilidade, da eficiência e da cidadania, difundindo novas ideias e assumindo um caráter que vai muito além da atividade disciplinar [...]” (2020, p. 11).

reclamar, denunciar. Ela não vê mais este poder como um “tiro no escuro”, uma instituição fechada e culturalmente estratificada¹⁹⁴.

O CNJ tomou para si a missão de destinatário da *accountability* Judiciária e, por meio da Corregedoria Nacional de Justiça, é que ele desempenha sua principal função fiscalizatória. E os cidadãos – principais beneficiários de uma justiça igualitária e justa – e também a sociedade como um todo passam, cada vez mais, a enxergar o CNJ como o instrumento para controle e aprimoramento do Judiciário.¹⁹⁵

4.3 Análise comparativa entre os Conselhos Brasileiro, Português e Espanhol: pontos em comum e divergências que poderiam auxiliar o CNJ a concretizar a *accountability* horizontal do Poder Judiciário

Como já descrito anteriormente, no decorrer do capítulo dois desta dissertação, Portugal e Espanha foram os países escolhidos para serem os exemplos de comparação entre o CNJ brasileiro e os conselhos de justiça internacionais. Dentre os sistemas judiciais¹⁹⁶ europeus, os que mais se identificaram com o brasileiro foram o português e o espanhol. E isso decorre, inicialmente, do fato de os três países terem tido um passado de autoritarismo recente, extintos todos na mesma época – década de 70 e 80. Em Portugal houve o Salazarismo; na Espanha, o Franquismo e no Brasil, o regime militar.

Ademais, Brasil e Espanha são considerados, por Nina Ranieri, como “novas democracias”¹⁹⁷. Com relação a tais países, apesar das diferenças culturais, sociais e econômicas, nota-se que todos “fizeram escolhas políticas voltadas à superação de regimes

¹⁹⁴ Nas palavras do Corregedor Nacional Humberto Martins, “A sociedade espera uma Justiça que dê resposta aos seus anseios e aos seus conflitos, trazendo a paz por meio de uma decisão justa, eficiente e rápida. O trabalho da corregedoria nacional busca uma prestação jurisdicional firme, competente, qualitativa e, sobretudo, sábia” (Relatório de Gestão 2019-2020, p. 48).

¹⁹⁵ Conforme Relatório de Gestão 2019-2020, “Nos últimos dois anos, a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça despertou a atenção da sociedade e dos meios de comunicação de todo o País. Nesse período, mais de sete mil matérias de jornais, revistas, sítios na internet e canais de televisão trataram de ações e projetos da corregedoria nacional. O órgão tornou-se referência nacional e internacional pela atuação no controle e no aprimoramento das atividades do Judiciário, com a participação em diversos comitês, e no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, além de ter se destacado na coordenação do grupo de trabalho sobre a implantação do juiz das garantias” (2020, p. 53). O juiz das garantias é um instituto que divide a condução dos processos criminais entre dois magistrados. “Um deles é responsável pela fase de investigação, enquanto o outro se encarrega da instrução e do julgamento. O objetivo, segundo a proposta, é dar mais imparcialidade aos julgamentos” (2020, p. 56).

¹⁹⁶ De acordo com o Portal Europeu de Justiça, sistemas judiciais são entendidos como “o conjunto dos tribunais e autoridades judiciárias de um país ou uma organização soberana como a União Europeia (EU). A principal função dos tribunais é dirimir litígios e garantir a aplicação correta e coerente da lei”. Disponível em: <https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems-14-pt.do>. Acesso em 03 de out. de 2019.

¹⁹⁷ Como já mencionado, em Portugal houve o governo de Oliveira Salazar. Neste trecho, Nina Ranieri discorre acerca de países considerados como “novas democracias”, os quais decorreram de “regimes totalitários”. No entanto, neste momento ela não menciona Portugal, mas sim os seguintes países: Espanha, Grécia, Argentina, Brasil, Guatemala, Peru, Polônia, Romênia e Hungria (2013, p. 319-320).

totalitários¹⁹⁸ ou ditatoriais e à restauração de democracias que, em nenhum dos casos, havia se consolidado” (RANIERI, 2013, p. 320).

Nessas novas democracias, apesar de haver alguma variação, buscou-se seguir o modelo de Estado Constitucional de Direito. Ademais, as justificações para criações de conselhos de justiça são muito similares: a) garantir a independência dos juízes e tribunais e/ou b) limitar e controlar o poder judicial.

E, além disso, como já dito anteriormente no capítulo 2, subitem 2.1, os conselhos desses países se assemelham muito com o brasileiro, tanto pela composição e pela presidência, quanto pelo grau de independência e autonomia dos conselhos com relação aos demais poderes do Estado. No que tange à composição, ela é considerada mista, apresentando componentes da própria estrutura judiciária, bem como membros externos, como advogados e integrantes do Ministério Público.

A similaridade com relação à presidência ocorre pelo fato de que ela é exercida, nesses três países, pelo presidente do respectivo tribunal supremo. Em outros modelos de conselhos de justiça pelo mundo, a figura do Presidente da República aparece como sendo a mesma que ocupa a posição de presidência do conselho, demonstrando assim uma íntima ligação entre os Poderes Executivo e Judiciário. No caso dos países escolhidos, bem como no caso do Brasil, a presidência dos conselhos nas mãos do presidente da corte judiciária suprema caracteriza a independência dos Conselhos para com órgãos externos ao Judiciário, como o Executivo.

4.3.1 O direito de acesso e a estrutura normativa do Conselho Português

Dentre esses três países, o primeiro que iniciou sua transição democrática foi Portugal. Após um longo período sob o governo autoritário de Antônio de Oliveira Salazar, os portugueses mobilizaram-se e aproveitaram sua morte, ocorrida em 1970, para fortalecerem sua organização.

A transição teve início com o movimento¹⁹⁹ realizado em 1974, por militares integrantes das Forças Armadas, que ficou conhecido como *Revolução dos Cravos*, o qual

¹⁹⁸ Apesar de Nina Ranieri não ter mencionado Portugal como uma “nova democracia” decorrente de um “regime totalitário”, é possível dizer que tal país também possui essas características. O contexto histórico marcado pelo autoritarismo de Salazar também fez surgir uma democracia pautada pela busca da limitação dos abusos de poder. Durante o governo de Salazar, havia a “existência de um regimento autoritário e de um chefe a quem se exige total obediência. O modelo de comportamento do chefe deve ser assimilado e seguido mimeticamente pelas massas, pois só assim se poderão formar novas gerações educadas no espírito do amor e da defesa da Pátria, o que levará à representação de Salazar como o exemplo de português modesto e trabalhador, pronto a sacrificar-se pela Pátria” (PEREIRA, 2014, p. 66).

¹⁹⁹ O movimento conhecido como “Revolução dos Cravos” traz inúmeras discussões, na literatura portuguesa, sobre o significado que o termo “revolução” enseja em tal denominação. Francisco Carlos Palomanes Martinho entende que o movimento de 25 de abril de 1974 foi “um momento de *quebra de continuidade* em relação ao

depôs Marcelo Caetano²⁰⁰ – que havia substituído Oliveira Salazar em 1968. Após esse acontecimento, houve a realização de eleições para compor a Assembleia Constituinte e esta, já composta e influenciada pela onda revolucionária do momento, confeccionou a Constituição da República Portuguesa (CRP), de abril de 1976. Nas palavras de Canotilho, a Revolução de 25 de abril de 1976, no que tange à ordem constitucional de 1933,

[...] destruiu-se a Constituição de 1933 (descontinuidade formal) e o novo poder constituinte assenta num título de legitimidade democrática (expressa no e pelo pluralismo de forças constituintes representadas na Assembleia Constituinte) diferente do título de pretensa legitimidade democrática em que assentava a Constituição de 1933 (expresso na aprovação plebiscitária do mesmo texto constitucional). Além disso, as propostas de uma ordem justa obedecem, na Constituição de 1976, a princípios estruturantes radicalmente antagônicos dos da Constituição do Estado Novo (ordem corporativo-autoritária em 1933 e ordem democrática em 1976) (CANOTILHO, 1993, p.145).

Entretanto, apesar de surgida em época revolucionária, a Constituição Portuguesa sofreu severas críticas com pouco tempo de existência. Como menciona Vital Moreira (apud Ranieri, 2013, p. 320), havia um “excesso de Constituição, ou seja, um excesso de limitação da liberdade da maioria, o que, em última instância, limitou o próprio princípio democrático”.

Diante disso, a CRP sofreu sete revisões entre 1980 e 2005. Com tantas emendas e revisões, tal Constituição “aos olhos da população, apresenta pouca legitimidade” (RANIERI, 2013, p. 321)²⁰¹. A contextualização do surgimento da atual Constituição Portuguesa, e todas as críticas²⁰² que ela recebeu, se faz necessária para que se entenda como a figura de um conselho de justiça surgiu no cenário jurisdicional português.

passado. Um novo tempo que surgia (2017, p. 475). Ao final ele ainda ressalta “a ideia segundo a qual *revolução e transição* são inconciliáveis” visto que “a transição falhada ou a tentativa de alguma mudança ‘para que tudo permaneça como está’ é tema que permanece como polêmica viva entre os historiadores portugueses” (MARTINHO, 2017, p. 476).

²⁰⁰ Por conta de um derrame cerebral, Oliveira Salazar é substituído por Marcelo Caetano em 1968. Iniciava então a primavera marcelista, com a esperança de mudanças após os anos ditatoriais de Salazar. Entretanto, a expectativa de mudança depositada nas mãos de Marcelo Caetano não ocorreu e foi então que os militares o depuseram. Assume o poder o general António Spínola. Disponível em: < <https://ensina.rtp.pt/artigo/os-anos-de-poder-de-marcelo-caetano/>>. Acesso em 15 de ago. de 2020.

²⁰¹ A Constituição Portuguesa de 1976, tão logo foi promulgada, já contava com críticas a fim de que fosse emendada e revisada. Isso fez com que ela fosse emendada por diversas vezes, visto os conflitos de interesses entre setores da sociedade – como empreendedores privados e partidos de direita. Na revisão de 1989, “foram revistos os próprios limites originários que, eliminados, modificados ou suavizados, libertaram determinadas matérias. Adequou-se, assim, o sistema jurídico português às necessidades reais da política e da economia, especialmente em razão de seu ingresso na Comunidade Europeia, o que, por evidente, era incompatível com uma Constituição dirigente. O problema é que, diante de tantas revisões, a CRP, *aos olhos da população, apresenta pouca legitimidade*” (RANIERI, 2013, p.321, grifo nosso).

²⁰² Segundo Canotilho, “A Constituição de 1976 orientou-se no sentido do reforço da função programática, definindo fins, estabelecendo tarefas e criando imposições legiferantes (cfr., por ex., arts. 9º e 81º, e muitos dos artigos referentes aos direitos econômicos, sociais e culturais). Da articulação de várias funções se deduzirá que *o problema da constituição não é hoje o de escolher entre uma constituição-garantia (ou constituição quadro) e uma constituição dirigente (ou constituição programática), mas o de otimizar as funções de garantia e de programática da lei constitucional*” (1993, p. 74, grifo nosso).

Com relação ao Poder Judiciário instalado pela Constituição Portuguesa de 1976, há alguns apontamentos a serem feitos. Em seu artigo 202, que trata sobre a função jurisdicional, no item 1, ela diz que “os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”. Assim, ela confere destaque ao fato de que o poder, num país democrático, emana do povo, e, sendo o Poder Judiciário uma das formas de expressar esse poder, ele deverá ser feito em nome do povo.

Ademais, nas democracias atuais, assim como na portuguesa, o Judiciário teve suas funções drasticamente reformuladas. Ele passou de simples mediador de conflitos entre particulares, para resoluções de questões intimamente políticas que antes ficavam a cargo de outras instituições ou poderes. Essa judicialização de questões políticas²⁰³ fez crescer o número de processos e culminou na atual crise da justiça por que passam diversos países, como Brasil e Portugal.

No cenário português, vários foram os problemas surgidos com a crise da justiça: o autogoverno das magistraturas, a responsabilidade dos juízes, o problema da legitimação, entre outros. E como aponta Álvares,

Os conselhos superiores surgiram, na Europa do sul no século XX, como reação a passados autoritários e tentativa de resposta à tensão triangular que de um lado tem a independência, do outro a responsabilidade e responsabilização (*accountability*), e como ápice a legitimidade. (ÁLVARES, 2015, p. 08, grifo da autora).

É nesse cenário que o Conselho Superior de Magistratura (CSM) exerce seu papel. Ele nasceu para ser a instituição de governo do poder judicial, desempenhando um papel fundamental na democracia portuguesa. Havia a necessidade de se criar um órgão judicial que retirasse a influência direta do governo na gestão administrativa do Judiciário.

Antes de 1974, havia o chamado Conselho Superior Judiciário, com membros nomeados pelo governo, tendo como atribuições as funções meramente informativas e consultivas do Ministério da Justiça. Logo, não se assemelhava com o atual Conselho Superior da Magistratura.

O CSM veio para que, por meio dele, fosse conferida independência ao Judiciário, bem como fosse criado um canal de comunicação entre os cidadãos e os tribunais. No entanto,

²⁰³José Eduardo Faria entende que “como a magistratura não pode deixar sem resposta os casos que lhes são submetidos, independentemente de sua complexidade técnica e/ou de suas implicações econômicas, políticas e sociais, sente-se impelida a exercer uma criatividade decisória que transcende os limites da própria ordem legal” (2005, p. 27). Nesse contexto, há a relação entre judicialização e ativismo judicial. Luís Roberto Barroso compreende que os dois conceitos são “primos”: a judicialização é uma circunstância que decorre do modelo constitucional, em que o Judiciário decide porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Já no ativismo judicial, há uma participação mais ampla e intensa do Judiciário, a fim de concretizar valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois poderes (BARROSO, 2012, p. 25-26).

com o passar dos anos, o CSM acabou por se consagrar muito mais como uma instituição de gestão da magistratura que, efetivamente, um canal de comunicação da sociedade para com a justiça. Para Fernanda Fluhr (2011, p. 62), o CSM caracteriza-se como o órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial, tendo por função a manutenção das garantias institucionais de inamovibilidade e independência da Magistratura.

Assim, o CSM é um órgão político do Estado português, constitucionalmente legitimado em seu artigo 218. Conforme descrição contida na página da internet do conselho, o CSM

[...] é o órgão do Estado a quem estão constitucionalmente atribuídas as competências de nomeação, colocação, transferência e promoção dos juizes dos Tribunais Judiciais e o exercício da ação disciplinar, sendo, simultaneamente, um órgão de salvaguarda institucional dos juizes e de sua independência.²⁰⁴

Em momento oportuno, este trabalho já discorreu acerca da composição do CSM, visto ser ele um órgão que mistura membros da magistratura judicial e membros eleitos e nomeados pela Assembleia da República e pelo Presidente. A sua composição híbrida existe para que se possa garantir a sua independência com relação a entes externos, mais especificamente, com relação a outros poderes do Estado – como o Executivo e o Legislativo.

Há alguns serviços, de destaque, que são prestados pelo CSM, dentre os quais, analisar-se-ão os principais a seguir. Há a “Direção de Serviços de Quadro e Movimentos Judiciais”, que é responsável pela execução de ações inerentes à colocação, deslocação e permanente atualização do cadastro dos juizes dos tribunais judiciais, bem como o expediente relativo às mesmas e ainda o da composição dos tribunais coletivos²⁰⁵. Logo, nota-se que essa função está intimamente relacionada com o acompanhamento da carreira dos juizes, assim como o cuidado com o bom funcionamento da justiça.

De outro lado, há a “Direção de Serviços Administrativos e Financeiros” que é responsável por executar as ações relativas ao desenvolvimento das competências administrativas e financeiras do Conselho Superior da Magistratura. Dentre suas competências, têm-se como principais: elaborar o projeto de orçamento anual; acompanhar a execução orçamentária; cuidar da contabilidade judiciária; verificar documentações

²⁰⁴ CSM. **Conselho Superior da Magistratura**, [s.d]. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/csm/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

²⁰⁵ Direção de Serviços de Quadro e Movimentos Judiciais. **Conselho Superior de Magistratura**. [s.d] Disponível em: <https://www.csm.org.pt/dsqmj/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

relacionadas às despesas; gerenciar documentos importantes para a instituição como um todo, dentre outras.²⁰⁶

Há a “Divisão de Quadros Judiciais e Inspeção”²⁰⁷, que está ligada com as competências de controle interno do Judiciário. Ela é responsável pelos processos de inspeção ordinária e extraordinária; por cuidar da organização das férias dos magistrados; por assegurar o expediente relativo aos autos de averiguação; por autuar e movimentar o expediente relativo aos autos de inquérito e de sindicância, bem como aos processos disciplinares, além de prestar apoio administrativo e de secretariado aos serviços de inspeção.

Por fim, dentre os serviços de competência do CSM, há a “Divisão de Documentação e Informação Jurídica”²⁰⁸. Suas principais atividades correspondem a: organizar e assegurar a gestão da biblioteca do CSM; manter a base de dados atualizada; proceder ao tratamento sistemático e ao arquivo da legislação; assegurar a divulgação dos serviços prestados pela biblioteca e de documentação disponível; cooperar com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais em matéria de documentação e informação; proceder à tradução e retroversão de textos; proceder ao diagnóstico das necessidades que se verificarem no funcionamento dos mesmos sistemas e formular as correspondentes propostas; gerir a página do CSM na internet, dentre outras.

Como órgão da administração do Poder Judiciário, o CSM possui um organizado sistema de instrumentos de gestão, que tem o condão de orientar a atividade do conselho, na busca por seus objetivos. Dentre esses instrumentos, podem ser destacados: plano de atividades; relatório de atividades, orçamentos; contas e relatórios de gestão; pagamentos e recebimentos em atraso; compromissos plurianuais; mapa de pessoal; balanço social; plano de prevenção de riscos de gestão; plano de formação interna; procedimentos de recrutamento; sistema de avaliação da gestão e do desempenho na Administração Pública, dentre outros.²⁰⁹

Apesar de o Conselho Português ser desprovido de competência para iniciativa de leis, ele poderá “estudar e propor ao ministro da Justiça providências legislativas com vista à eficiência e ao aperfeiçoamento das instituições judiciárias” (SAMPAIO, 2007, p. 189). Além disso, ainda detém competência para emitir pareceres sobre instrumentos normativos relativos à organização judiciária e ao estatuto dos magistrados (FLURH, 2011, p. 62).

²⁰⁶ Direção de Serviços Administrativos e Financeiros. **Conselho Superior de Magistratura**, [s.d]. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/dsaf/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

²⁰⁷ Divisão de Quadros Judiciais e de Inspeção. **Conselho Superior de Magistratura**, [s.d]. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/dqji/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

²⁰⁸ Divisão de Documentação e Informação Jurídica. **Conselho Superior de Magistratura**, [s.d]. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/ddij/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

²⁰⁹ Instrumentos de Gestão. **Conselho Superior de Magistratura**, [s.d]. Disponível: <https://www.csm.org.pt/instrumentos-de-gestao/>. Acesso em: 15 maio 2020.

O CSM também possui alguns programas e projetos voltados a ações que melhorem a maneira pela qual o Judiciário age perante determinados assuntos. Assim, há, por exemplo, o Observatório Judicial da Violência de Gênero e Doméstica; o Regulamento Geral de Proteção de Dados; Comunicação Social; Cooperação Institucional, dentre outros.

Para o presente estudo, com o objetivo de entender como ocorre a interação entre cidadão e justiça, far-se-á uma análise da relação do CSM com a sociedade e o consequente enquadramento dessa relação em um tipo de *accountability*, isto porque “os cidadãos podem apresentar a quaisquer autoridades públicas, com exceção dos tribunais, petições, representações, reclamações ou queixas”²¹⁰.

Nesse contexto, o CSM é responsável por receber as queixas acerca de assuntos relacionados com sua competência, exercendo assim sua função de fiscalização e controle do Judiciário com o auxílio da iniciativa do cidadão. Entretanto, apesar da existência dessa competência, o CSM não inclui, no seu rol de atuação, qualquer outro meio de comunicação entre ele e os cidadãos.

As queixas podem ser apresentadas quando ocorrer uma violação, por parte de um magistrado judicial, de um dever profissional, por meio de um ato ou omissão de sua vida pública, que sejam incompatíveis com a dignidade indispensável de suas funções. No momento da apresentação da queixa é necessário elencar, fundamentadamente, o motivo da violação, além de comprovar a ocorrência dos comportamentos tidos como violadores. As queixas são recebidas por meio do correio ou via internet, identificando-se, por escrito, o magistrado judicial visado, o número do processo, o tribunal em que corre o processo e a sua exposição de motivos.

O CSM é competente para apreciar as queixas que lhe sejam endereçadas tendo como impugnados os magistrados judiciais. Ele não é competente para apreciar fatos ocorridos em outras magistraturas, como as da Jurisdição Administrativa e Fiscal. Ademais, o CSM também não é competente para analisar e modificar o mérito das decisões judiciais proferidas pelo Judiciário, já que

O Conselho Superior da Magistratura não é um tribunal de recurso. Quando as partes pretendem que a legalidade de uma decisão judicial seja analisada, devem, em conformidade com as disposições legais, recorrer para um tribunal superior.²¹¹

Assim, pela exposição trazida, nota-se a falta de competência jurisdicional do CSM, para que o mesmo possa decidir questões de cunho judicial. O poder jurisdicional está apenas

²¹⁰ Cidadania. **Conselho Superior de Magistratura**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/cidadania/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

²¹¹ Ibid.

confiado aos órgãos jurisdicionais, dos quais o CSM não faz parte. Em contrapartida, no que tange à ocorrência de queixas, o CSM apenas poderá desempenhar sua função de gestão e disciplina da magistratura judicial, verificando se houve a violação de um dever funcional por parte de magistrado judicial, possibilitando que se desencadeie um procedimento disciplinar.

Para melhor entender a relação CSM – cidadão tomar-se-á como base de análise o Relatório Anual de 2019²¹², elaborado pelo Conselho, o qual descreve todas as atividades desempenhadas por ele no referido ano. Há, neste relatório, um tópico que trata sobre “O CSM e o cidadão: acelerações processuais e interpelações”.

De acordo com os artigos 108 e 110 do Código de Processo Penal Português, o Conselho tem a competência para decidir sobre pedidos de aceleração de processos penais em fase de instrução ou julgamento. Diante dessa competência, o CSM recebeu, no ano de 2018, vinte e oito pedidos de aceleração processual, dos quais apenas dois foram deferidos. Já em 2019, foram quinze pedidos, sendo apenas três deferidos. Conforme relatório, “os pedidos de aceleração são considerados improcedentes sempre que se entender que o processo está a ser tramitado dentro dos prazos legais ou que, não o estando, o pedido carece de fundamento bastante por não ser imputável o atraso ao tribunal” (Relatório, 2019, p. 75).

Outro tópico de suma importância é o que diz respeito às “Respostas a interpelações dos cidadãos”. Como já dito anteriormente, apesar de o CSM não possuir qualquer serviço de atendimento ao público em geral, ele encontra-se disponível para o acolhimento das queixas formalmente elaboradas pelos cidadãos, respondendo às suas interpelações e pedidos de intervenção. As respostas fornecidas pelo CSM permitem

[...] esclarecer o público sobre o funcionamento dos Tribunais, detectar situações em que se mostra necessária ou conveniente a tomada de medidas de gestão e o acompanhamento dos casos em que se justifica uma intervenção de natureza administrativa ou disciplinar (Relatório, 2019, p. 76).

As principais intervenções suscitadas pelos cidadãos dizem respeito à prestação de informações sobre o funcionamento dos tribunais, sobre a implantação de medidas para um caso concreto – na medida em que se mostrem necessárias – e informações sobre o estado de processos. Apesar da falta de competência jurisdicional do CSM, quase metade dos pedidos “tiveram na base o fato de a queixa se reportar à discordância com a decisão tomada pelo magistrado judicial no processo, área jurisdicional em relação à qual o Conselho Superior da Magistratura não tem competência para intervenção” (Relatório, 2019, p. 77). Assim, os

²¹²Relatório Anual 2019. **Conselho Superior da Magistratura**. [s.d]. Disponível em: https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/06/2019_Relatorio_Anual_CSM.pdf. Acesso em 29 ago. 2020.

dados demonstram que os cidadãos portugueses – e talvez até os advogados – ainda não conseguem entender muito bem qual a real função do CSM.

O relatório apresenta um total de 669 (seiscentos e sessenta e nove) pedidos de interpelações formulados, contra 777 (setecentos e setenta e sete) pedidos no anos de 2018. Dos 669 em 2019, seiscentos e vinte e quatro foram findos e quarenta e cinco estão ainda pendentes de decisão. Por fim, o relatório, no geral, trata sobre assuntos relacionados ao planejamento e organização judiciários e não sobre a relação entre CSM e cidadãos.

Nota-se, portanto, que as reivindicações feitas pelos cidadãos portugueses junto ao CSM têm a ver, em sua grande maioria, apenas com assuntos relacionados ao funcionamento da justiça no geral. São queixas sobre extrapolação de prazos em processos, prisões prolongadas e até mesmo – numa confusão com o sistema recursal judicial – queixas sobre discordâncias com as sentenças dos magistrados.

Assim, o relatório demonstra que o CSM não é um ator de destaque para a *accountability*, pelos cidadãos, do funcionamento jurisdicional. Não se tem uma atuação aberta, em que o conselho possa receber reclamações, sugestões, pedidos de informações sobre questões administrativas e financeiras do Judiciário, até porque, como já salientado anteriormente, o conselho português não possui um canal de comunicação direto com o cidadão. Não há um serviço de atendimento ao cidadão, em que este possa agir efetivamente na administração da Justiça portuguesa.

Falta transparência, publicidade e até mesmo cidadania. O cidadão português não possui material concreto para poder exercer sua fiscalização do Poder Judiciário e a criação do CSM que, a princípio, serviria para também melhorar esse aspecto, aparentemente não tem atingido seu objetivo. Como prova disto está o fato de que, de acordo com o Relatório Anual de 2019, a sociedade portuguesa parece não conhecer a real função do CSM, vendo-o mais como um tribunal judicial de recursos do que um órgão de cúpula da administração judiciária.

4.3.2 O direito de acesso e a estrutura normativa do Conselho Espanhol

Após a redemocratização portuguesa, foi a vez da Espanha se redemocratizar. Assim como Portugal, a Espanha também havia passado por um longo período sob os comandos de um governo autoritário, o governo de Francisco Franco – o Franquismo. Entretanto, ao contrário do ocorrido em Portugal, a Espanha não sofreu um golpe e seu processo de transição democrática se deu de maneira consensual, iniciando-se em 1977 e culminando com a promulgação da Constituição em dezembro de 1978. Conforme Nina Ranieri,

Os fundamentos dessa transição encontram-se no Pacto de Moncloa [...], de resultados altamente positivos. À exceção de uma breve insurreição militar em 1981, o Pacto promoveu a paz social e propiciou a passagem da ditadura de Francisco Franco, instalada após a Guerra Civil (1933-1936), para a democracia, sem quebra de legalidade (2013, p. 323).

A transição espanhola trouxe uma nova Constituição aprovada por meio de um referendo popular. Comparando-a com as demais constituições europeias que a antecederam, a espanhola não apresenta novas diretrizes para o regime democrático. Além das diferenças existentes nos processos constituintes entre as constituições portuguesa e espanhola, há uma diferença bem marcante, de acordo com Nina Ranieri que,

[...] reside em suas respectivas perspectivas: enquanto a espanhola compatibilizou o passado a novas demandas sociais, apresentando, em trinta anos, notável estabilidade, a portuguesa mirou o futuro, com medidas economicamente irrealistas e politicamente limitadas no tempo, que exigem revisão contínua diante de novas demandas sociais (2013, p. 324).

O exemplo de transição democrática espanhola serviu de referência e influência para transições que ocorreriam futuramente, como no caso do Brasil. Entretanto, apesar de servir de inspiração, não se pode no Brasil adotar a forma de transição espanhola, visto que na Espanha “o alto grau de estruturação dos grupos sociais [...] permitiu que fosse conferida a seus representantes ampla margem de legitimidade” (RANIERI, 2013, p. 324). O Brasil, em contrapartida, não possuía uma conjuntura social e política que se assemelhasse à espanhola, pois ainda havia resquícios do regime militar no momento da ocorrência da transição democrática no país.

No que se refere ao Poder Judiciário, por conta do regime autoritário que a antecedeu, a Constituição Espanhola de 1978 instituiu garantias de independência aos tribunais, com o objetivo de evitar o mau uso ou até mesmo a anulação do Poder Judiciário. E, ao contrário do que ocorre em Portugal, que, como já mencionado anteriormente, há a separação entre tribunais judiciais e tribunais administrativos, na Espanha há apenas os tribunais judiciais – assim como no Brasil – sendo que os conflitos entre particulares e os conflitos entre particulares e o Estado são dirimidos por uma só justiça, respeitando as especializações internas dos tribunais judiciais.

Como uma das garantias de independência instituídas para o Judiciário espanhol, houve a criação de um conselho de justiça, com a finalidade de reafirmar tal autonomia e independência. O *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ), conselho de justiça da Espanha, foi criado com a Constituição de 1978, o que se mostrou como algo inédito, sem precedentes ou qualquer resquício na história anterior espanhola (CAMPOAMOR, 1994, p.

50). Sua criação teve por objetivo instituir um órgão autônomo que desempenhasse funções a fim de que se pudesse assegurar a independência do poder judicial (NADALES, 1987, p. 229).

Na Constituição, o CGPJ aparece no artigo 122, item 2, sendo que ele esclarece que o *Consejo General del Poder Judicial* “es el órgano de gobierno del mismo” (órgão de governo do mesmo), tendo como inspiração de criação o conselho português, dada a proximidade geográfica e também temporal, já que o CSM havia nascido com a Constituição Portuguesa de 1976, dois anos antes da espanhola. A criação do CGPJ quis reconhecer a importância das funções administrativas a serem desempenhadas perante o Judiciário, a fim de que este pudesse ser realmente um poder no Estado de Direito (CAMPOAMOR, 1994, p. 51).

A função de governar a justiça tem como principais competências as seguintes: a) nomear, promover e transferir magistrados; b) inspecionar o funcionamento dos juízes e tribunais; c) poder disciplinar sobre os membros da carreira judicial; d) formação judicial; e) publicação de sentenças; f) função consultiva; g) melhorar a qualidade da justiça e h) cuidar das relações internacionais em âmbito judiciário. Por meio dessas atribuições, consegue-se evitar – ou ao menos prevenir – que outro poder do Estado, especificamente o Poder Executivo, possa influir diretamente ou indiretamente sobre a independência judicial²¹³.

Essa interferência do Executivo no Judiciário podia ser notada antes da criação do CGPJ, pois nessa ocasião era o Ministério da Justiça quem detinha as atribuições de governar o Judiciário. Era ele quem organizava as estruturas judiciárias, bem como era responsável pela nomeação, transferência, aposentadorias e controle disciplinar/sancionatório dos magistrados (CAMPOAMOR, 1994, p. 49).

Assim como em Portugal e também, como já dito, no Brasil, a atuação do CGPJ não possui caráter jurisdicional, pois esse tipo de atividade está reservada para os juízes e tribunais. O conselho não pode, por exemplo, realizar qualquer tipo de indicação, instrução ou ordem dirigida aos juízes e tribunais a fim de influenciar o modo pelo qual eles estão interpretando e aplicando o direito – ele não é considerado como instância superior de nenhum órgão judicial. A função de governar a justiça exercida pelo Conselho está restrita aos atos administrativos, sendo que os mesmos estão sujeitos ao controle de legalidade por parte do Tribunal Supremo²¹⁴.

Na Espanha, assim como em Portugal, há uma escola de formação para os magistrados, que é o elemento central de recrutamento e treinamento judicial. Neste caso, a

²¹³ Que es el CGPJ – Mission. **Consejo General del Poder Judicial**. [s.d] Disponível em: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Mision-/>>. Acesso em: 03 mar. de 2020.

²¹⁴ Ibid.

coordenação dessa formação de magistrados fica a cargo do conselho de justiça espanhol. Há a chamada *Escuela Judicial*, e é por meio dela que se processa a seleção e formação técnica dos juízes espanhóis, após a realização de um concurso público. Após todo o processo de “recrutamento” dos magistrados realizados pela *Escuela Judicial*, o percurso profissional dos juízes fica totalmente a cargo do CGPJ. Assim,

[...] o CGPJ pode definir-se como um órgão constitucional, composto por uma maioria de juízes e juízas, que goza de autonomia financeira. É na sua gênese um órgão instrumental, pois foi criado com o objetivo de garantir a independência do poder judicial, sendo também um órgão com funções administrativas no que respeita à gestão do estatuto profissional dos juízes. (ÁLVARES, 2015, p. 18).

Nota-se que o CGPJ nasce com o objetivo de garantir a independência e autonomia do Judiciário para também assegurar que não sofra interferências de outros poderes e possa ser anulado. Dentre suas principais competências, podem ser destacadas as seguintes: nomeações das mais diversas; inspeções de juízes e tribunais; formação e aperfeiçoamento das carreiras judiciais; propostas orçamentárias; iniciativas de leis; atribuição normativa e regulamentadora; além da função de publicar oficialmente a coleção jurisprudencial do Tribunal Supremo.

O CGPJ participa das nomeações para os altos cargos do Estado espanhol, elabora pareceres sobre normas criadas por outros órgãos, atua diretamente diante do Tribunal Constitucional em defesa das suas competências, solicita a outros órgãos a tomada de algumas atitudes que entendem serem necessárias para o bom andamento da administração da justiça, além de inúmeras outras tarefas. Ele ainda pode tomar decisões, desde que respeitados os limites de sua atuação administrativa, ao passo que, em caso de discordância com as mesmas, caberá recurso ao plenário do conselho, além de, em alguns casos, poder se recorrer ao Tribunal Supremo.

Nas decisões tomadas pelo Conselho Espanhol, principalmente no que tange ao controle disciplinar, ele não poderá invadir o espaço da competência privativamente judicial, tanto na interpretação quanto na aplicação que os juízes fazem das leis (SAMPAIO, 2007, p. 187). Assim, tomando as devidas precauções, o conselho espanhol apresenta-se, portanto, muito ativo.

Entretanto, apesar de nascer com o intuito de governar a magistratura judicial, as suas funções vão para além da simples gestão desta, participando ainda da tomada de decisão sobre o sistema de justiça como um todo e mantendo relações institucionais com os demais órgãos do Estado. Assim, embora tenha um papel de destaque, o Conselho espanhol apresenta algumas falhas substanciais. Dentre elas, destaca-se que

As falhas de funcionamento, detectadas na Espanha, onde os partidos políticos fazem arranjos para compor o órgão, segundo seus interesses próprios, transformando-o em instrumento prejudicial à autonomia judiciária, podem ser evitadas, mediante escolha conveniente dos participantes do respectivo colégio eleitoral, na forma adiante exposta (DOBROWOLSKI, 1996, p. 176).

Outra crítica sofrida pelo CGPJ é com relação ao status constitucional que ele possui. Para Fernanda Flurh (2011, p. 61), por conta de estar expressamente previsto na constituição e pela vasta lista de competências que ele desempenha, o Conselho Espanhol acaba sendo considerado como um órgão constitucional autônomo, encarregado do governo dos juízes e magistrados.

Para o presente estudo sobre *accountability*, analisar-se-á uma das principais funções e competências do CGPJ: a possibilidade de os cidadãos dirigirem-se ao conselho para apresentarem queixas, sugestões e reclamações sobre o funcionamento dos tribunais, além de poderem solicitar informações e documentos que se entendam ser de interesse público.

O acesso do cidadão ao CGPJ é simples e prático. Na página da internet²¹⁵ do conselho, há a aba “Serviços” e em destaque encontra-se o assunto “Atenção Cidadã”. Nas informações sobre a atenção cidadã, consegue-se ter acesso às explicações sobre os serviços destinados aos cidadãos, bem como acesso às normas que regem essa relação, ao campo de preenchimento de envio de petições ao conselho, os modelos a serem utilizados, bem como outras informações de grande relevância para manter o cidadão em perfeitas condições de exercer sua cidadania.

Um dos principais serviços fornecidos aos cidadãos é a “Petição de Informação”. Qualquer cidadão pode enviar uma petição requerendo informações de caráter geral, sem a necessidade de se comprovar a pertinência do cidadão requerente para com o assunto requerido. Esse serviço é oferecido pelas Oficinas de Atenção do Cidadão, implantadas nas sedes judiciais, assim como pela Unidade de Atenção ao Cidadão (UAC) do CGPJ.

Essas petições de informações possuem alguns limites materiais de existência, visto que não são todos os tipos de assuntos que podem ser requeridos por meio delas. Como principais limites podem ser destacados: a) Não interferir no poder de decisão jurisdicional; b) não requerer assessoramento jurídico, interpretação normativa ou valoração econômica; c) não interferir no exercício da representação ou defesa no processo; d) não se referir a dados pessoais de pessoas que não o cidadão requerente; e e) não se referir a dados declarados pelos órgãos públicos como secretos.

²¹⁵ Consejo General del Poder Judicial. **Poder Judicial**. [s.d] Disponível em: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial. Acesso em: 04 fev. 2020.

Além de informações gerais, os cidadãos podem requerer informações pessoais relativas à sua própria pessoa, ou ao seu representado legal. Os conteúdos dos pedidos de informações pessoais podem referir-se à fase dos procedimentos em trâmite, à identificação de autoridades e ao serviço da Administração da Justiça que tenham relação com os referidos procedimentos.

Em outra aba, ainda dentro do assunto “Atenção Cidadã”, pode-se encontrar um formulário de preenchimento on-line, a ser enviado ao CGPJ, em que o cidadão pode efetuar diretamente sua queixa ou reclamação. Esse formulário pode ser usado para expor uma sugestão ou reclamação sobre juízes ou tribunais e é destinado à UAC (Unidade de Atenção do Cidadão), pertencente ao CGPJ.

Após o preenchimento e envio do formulário, a UAC o analisará e proferirá uma resposta o mais breve possível. Além de o cidadão poder preencher esse formulário, advogados e pessoas jurídicas também o podem fazer, bastando para isso que sejam inseridas as informações pessoais do requerente, assim como o assunto a ser tratado, além da possibilidade de se anexar documentos que comprovem o teor de sua petição.

Além do envio direto de petições, o site do CGPJ ainda permite que o cidadão possa preencher uma caixa de sugestões, com indicações de melhorias ou até mesmo com elogios acerca do que já está instalado. Logo, o conselho tenta por diversas formas facilitar o acesso à comunicação com o cidadão, demonstrando uma administração da justiça transparente, pública e cidadã.

Os serviços dedicados diretamente aos cidadãos não são os únicos desempenhados pelo CGPJ. Além deles, pode-se encontrar uma base de dados relevante dentro da administração judicial: a “Estadística Judicial”. Dentro da “Estadística Judicial” há a “Estadística por temas”. Essa funcionalidade mostra-se importante, visto que nela se podem encontrar diversos serviços fornecidos pelo Poder Judicial e que culminam todos em um objetivo: o de fiscalizar e controlar os atos do Judiciário.

No que tange à participação dos cidadãos, há a opção “Opinión y quejas sobre el funcionamiento de la justicia”. Dentro desta aba podem ser encontradas duas opções: o campo de queixas dos cidadãos sobre o funcionamento da Administração da Justiça, bem como o campo de opinião dos profissionais e usuários. Para o estudo da *accountability* relacionada com a participação do cidadão, cabe a este trabalho analisar as queixas advindas da iniciativa dos mesmos.

Ao adentrar no campo das “Quejas de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la Administración de la Justicia” há igualmente duas novas opções: a) o “Sistema de Información de la Unidad de Atención al Ciudadano de la Fiscalía”; e b) o “Sistema de

Información de la Unidad de Atención al Ciudadano del CGPJ”. E, novamente, para este trabalho escolheu-se analisar o segundo campo, que trata da atuação do cidadão junto ao conselho de justiça.

Para entender como funciona a tramitação das funções do Sistema de Informação da Unidade de Atención do Cidadão do CGPJ, tem-se a seguinte explicação na própria página da internet²¹⁶,

A unidade de atención cidadã do CCPJ tem como funções, que podem ser agrupadas em cinco áreas: a tramitação das queixas, reclamações, sugestões e petições de informações dirigidas ao Conselho Geral do Poder Judicial; a coordenação do funcionamento das oficinas de atenção cidadãs implantadas nas distintas sedes judiciais; a centralização da informação e do tratamento estatístico sobre as reclamações tramitadas por outros órgãos do governo; elaboração de propostas sobre documentos informativos, formulários, protocolos de serviço e de tramitação de queixas e reclamações para sua aprovação pelo Pleno; e, por último, o fomento da aplicação concreta da Carta dos Direitos dos Cidadãos perante a Justiça mediante a elaboração de uma memória anual e a colaboração nas atividades de formação destinadas a fomentar a cultura do serviço público voltado à cidadania (tradução nossa).

Nota-se, portanto, que o conselho espanhol teve a preocupação de instituir diversos mecanismos para que o cidadão possa participar ativamente do controle do Poder Judiciário, apresentando queixas, requerendo informações. Para exemplificar essa atuação do CGPJ, tem-se no seu endereço da internet²¹⁷, uma relação com os dados anuais, desde 2006 até 2018, sobre todas as questões tratadas pelo conselho que tiveram como iniciativa uma proposta de um cidadão.

Analisar-se-á a seguir os dados referentes ao ano de 2018, por serem os mais recentes, e, sempre que necessário, far-se-á uma análise comparativa com outros anos. Não será feita uma análise detalhada dos dados de todos os anos, pois não é esse o objetivo deste presente estudo. A finalidade aqui é entender como a justiça espanhola exerce a sua administração e qual a relação que o cidadão tem para com essa gestão, tendo como instrumento de comunicação o CGPJ. Diante disso, a comparação com a atuação do cidadão no Conselho Brasileiro será facilitada e poder-se-á compreender melhor a *accountability*.

Conforme relatório, somente em 2018, de todos os procedimentos analisados pelo CGPJ, 32,64% foram de registros protocolados na UAC (Unidad de Atención Ciudadana). Ou seja, de toda a atividade desempenhada pelo conselho, quase um terço refere-se a tentar solucionar os problemas apresentados pelos cidadãos.

²¹⁶ Unidad de Atención Ciudadana. **Poder Judicial**. [s.d] Disponível em: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Opinion-y-quejas-sobre-el--funcionamiento-de-la-justicia/Quejas-de-los-ciudadanos-sobre-el-funcionamiento-de-la-Administracion-de-la-Justicia/Sistema-de-Informacion-de-la-Unidad-de-Atencion-al-Ciudadano-del-CGPJ/>. Acesso em: 04 fev. de 2020.

²¹⁷ Ibid.

O relatório ainda apresenta um estudo global sobre as denúncias, reclamações, sugestões e petições de informações apresentadas pelos cidadãos em 2018. Nesse estudo global, o relatório já apresenta a análise comparativa de evolução de um ano com relação ao seu anterior. Logo, em 2018, houve um aumento de 6,48% do número de protocolos dos cidadãos, se comparado a 2017. Ademais, também houve um aumento de 9,88% com relação aos órgãos denunciados, bem como, mesmo percentual, para os motivos alegados.

Para uma breve análise comparativa, o presente estudo também analisou os relatórios de outros anos, para que, ao final, se pudesse entender como anda a atuação do CGPJ junto ao cidadão espanhol. O relatório de 2017 mostrou que, com relação a 2016, houve uma diminuição de 12,11% no número de órgãos denunciados e menos 3,48% de motivos alegados.

O relatório de 2018 ainda apresenta um comparativo dos últimos quatro anos (2015 a 2018) entre a produção da UAC (Unidad de Atención Ciudadana del CGPJ) e a produção dos demais órgãos do governo judicial. O resultado mostra que, nos quatro anos, sempre houve um trabalho muito maior – em números – realizado pela UAC que pelo restante dos órgãos de governo do Judiciário, como reclamações recebidas por Tribunais Superiores, decanos julgados e audiências provinciais.

Durante 2018 a UAC recebeu 2822 (duas mil oitocentas e vinte e duas) chamadas telefônicas e realizou 93 (noventa e três) atendimentos presenciais. Dentre todas essas chamadas telefônicas, a maior parte delas era referente a informações sobre a tramitação das reclamações já propostas ou sobre as funções que desempenha o CGPJ. Ao se analisar o ano de 2017, tem-se que foram feitas 2866 (duas mil oitocentas e sessenta e seis) chamadas telefônicas e 129 (cento e vinte e nove) atendimentos presenciais – 21,26% a mais que no ano de 2016, como diz o próprio relatório de 2017.

Em 2018, os principais motivos de protocolos recebidos pela UAC foram sobre os seguintes temas: funcionamentos dos juízes e tribunais; discordância com resolução judicial; petições requerendo informações; bem como sugestões, agradecimentos e outras matérias não classificáveis ou estranhas à competência da UAC. Em quase todos esses temas o ano de 2018 recebeu mais protocolos, com exceção do tema “sugestões” em que 2017 recebeu o maior número.

Além desse tipo de protocolo, os cidadãos também podem reclamar questões sobre a Carta dos Direitos Cidadãos ante a Justiça²¹⁸. Essa Carta tem como premissa básica a busca

²¹⁸ Essa carta foi aprovada pelo Congresso dos Deputados, em 16 de abril de 2002, e surgiu como fruto da reforma judiciária ocorrida na Espanha em 2001. A Carta tem como finalidade formalizar o atendimento aos princípios da transparência, informação e atenção adequada conferida ao cidadão espanhol pela Justiça do país, além de prever diversos direitos daqueles diante dessa. Os direitos nela previstos são exigíveis e vinculados

por uma administração judicial responsável perante seus cidadãos, os quais poderão formular suas queixas e sugestões sobre o funcionamento da mesma e exigir as reparações que entendam ser necessárias ao caso em concreto.

Diante de todas essas previsões com a Carta dos direitos dos cidadãos, caso os mesmos se sintam violados em algum direito, ou entendam que determinada previsão não está adequadamente concretizada – ou pode ser melhorada – eles podem protocolar suas intenções perante a UAC. De acordo com o relatório de 2018, os principais protocolos requereram: 1) uma justiça transparente; 2) direito a conhecer o Estado e o conteúdo dos processos que os interessem; 3) informação atualizada sobre o funcionamento dos tribunais; 4) uma justiça atenta; 5) direito a receber uma atenção respeitosa; 6) reclamação sobre tempo de espera; 7) meios instrumentais inadequados; 8) horários de atendimento insuficientes; 9) uma justiça responsável ante o cidadão; 10) uma justiça ágil e tecnicamente avançada; 11) direito a uma tramitação célere, assim como ter informações sobre as causas dos atrasos; 12) diminuição das barreiras arquitetônicas em edifícios judiciais; 13) direito a intérpretes de surdos-mudos e cegos; dentre tantas outras.

Nota-se, portanto, que a UAC, como braço de atendimento ao cidadão dentro do CGPJ, recebe as queixas e sugestões da população relacionadas diretamente com questões sobre a Administração da Justiça. Sua atuação refere-se, portanto, aos atos administrativos da justiça, ainda que os mesmos possam ser refletidos no andamento judicial. Não há a previsão de reclamações de cunho judicial dentro da UAC, visto que as mesmas devem ser realizadas dentro do sistema recursal próprio previsto pelas leis de processo civil e penal, por exemplo.

De outro lado, os principais protocolos sobre temas não abarcados pela Carta dos Direitos dos Cidadãos, segundo relatório de 2018, foram os seguintes: 1) irregularidade processual; 2) atos de comunicação; 3) expedição de certificações; 4) atuação profissional do juiz; 5) petição de informação; 6) sugestões; 7) organização judicial; 8) proteção de dados; dentre outras.

O relatório ainda apresenta quais foram os órgãos judiciais que mais receberam queixas durante 2018. Os juízes de primeira instância são os que mais receberam críticas, com 35,32% das queixas. Em contrapartida, o órgão que menos recebeu foi a Justiça Militar Togada, com 0,03%. As queixas também são trazidas pelo relatório agrupadas pelas suas localizações, assim quem necessitar desses dados vai saber qual a região do país que recebeu mais críticas e poderá ser realizada uma política judiciária de melhor condução da administração da justiça naquela localidade específica.

Os protocolos dos cidadãos podem ser recebidos de diversas formas diferentes. Dentre elas há o formulário on-line; a via postal, presencial, fax e outros; além de postos instalados nas sedes judiciais com a função específica de receberem essas queixas. A localidade que mais recebeu queixas em sua sede judicial foi Madri.

O relatório anual ainda tem o cuidado de especificar as queixas recebidas pela classificação de seu autor. Os homens são os que mais efetuam críticas, seguidos pelas mulheres, pessoas jurídicas e, por último, organismos judiciais. E além dessa perspectiva, o estudo ainda se preocupa em demonstrar a qualificação de quem é o autor: se é operador jurídico, interno de centro penitenciário, anônimos, funcionários públicos de outros órgãos de Poderes do Estado, entre outros.

A análise do estudo realizado pelo relatório anual não serve apenas para quantificar as queixas, sugestões e afins, mas também para que os próximos passos nas políticas públicas judiciárias sejam tomados de forma estratégica pela UAC. Os protocolos efetuados pelos cidadãos constituem uma ferramenta fundamental de diagnóstico e análise das disfunções judiciárias que podem afetar os órgãos judiciais, servindo de impulso para a adoção de medidas oportunas para desenvolver a Administração da Justiça.

As consequências dos protocolos dos cidadãos servem para aumentar a qualidade do serviço público judicial, reforçando a confiança da opinião pública no funcionamento da justiça. E, basicamente, esse é o foco central da UAC desde sua criação. Durante o ano de 2018, segundo o relatório, a UAC em conjunto com os demais órgãos do governo judicial, conseguiu propor medidas de melhoria na administração da justiça, cujas causas tiveram origem em mais de cento e setenta motivos das reclamações protocoladas. E, além das medidas propostas, foram efetivamente concretizadas mais de trezentas e cinquenta já anteriormente sugeridas.

Após analisar todos os protocolos recebidos, a UAC procede da seguinte maneira: apresenta uma resposta personalizada a cada cidadão, transferindo posteriormente a queixa ao respectivo órgão judicial ou à instituição competente, propondo medidas a serem tomadas pelos destinatários. E ao final, com a solução ou não dos protocolos, a UAC fica encarregada de realizar o tratamento estatístico das medidas adotadas pelo órgão responsável, embasando a criação posterior de políticas públicas judiciárias que se mostrem necessárias.

Diante de toda a análise realizada acerca do CGPJ e sua relação com os cidadãos espanhóis por meio da UAC, alguns pontos precisam ser destacados. O Conselho espanhol tem o cuidado de sempre colocar o cidadão como ponto de destaque na Administração da Justiça, visto que o Judiciário foi feito para conferir segurança e confiabilidade aos seus

jurisdicionados e a premissa de participação do cidadão nesta seara se mostra de grande importância para a concretização desses objetivos.

A Espanha mostra-se como exemplo de organização judiciária cidadã. O fato de haver uma Carta de Direitos dos Cidadãos ante a justiça é um aspecto formal que confere relevante atuação ao CGPJ. O cidadão se sente seguro em ter um documento formalizado que lhe assegure direitos perante a Administração da Justiça. De posse desse documento, a atuação do cidadão se torna facilitada, pois ele consegue entender claramente o que é seu direito e, caso o mesmo não seja efetivado, ele consegue facilmente reclamá-lo perante a UAC.

A base de dados publicada anualmente pela UAC mediante seus relatórios é completa. Demonstra as classes de protocolos realizadas, a quem mais foi dirigida, quais as principais reclamações, o perfil de seus autores. Isso tudo contribui para que as medidas adotadas para solucionar os problemas sejam baseadas em dados concretos e que poderão ser solvidos de uma maneira mais direta e efetiva.

O cidadão espanhol, portanto, consegue concretizar com diversos instrumentos sua *accountability* judicial. Ele realiza suas reclamações, elogios e queixas; tem sua resposta personalizada conferida pela UAC; acompanha o trâmite da proposição juntamente ao órgão destinatário; entende como funcionam os passos a serem tomados para solucionar o questionamento e ao final ainda tem uma resposta efetiva sobre o que foi ou não resolvido. A partir disso ainda consegue acompanhar quais medidas foram posteriormente adotadas pela UAC para conseguir resolver seu caso específico.

O Conselho de Justiça espanhol, dentro do que se propôs fazer no momento em que foi criado, tem se mostrado cada vez mais próximo de efetivar a maioria de seus objetivos. É um modelo de conselho a ser seguido pelos demais países, adaptando-se às especificidades de cada nação. O cidadão espanhol consegue, enfim, trazer a atuação de sua cidadania para a *accountability* judicial, primando sempre por um Judiciário justo, transparente e voltado à consecução dos interesses públicos judiciais.

4.3.3 O direito de acesso no Conselho Brasileiro

Finalmente, a análise recairá sobre a transição democrática brasileira. O Brasil foi o primeiro país da América Latina a entrar no regime militar e o último a sair (1964-1985). A necessidade de se ter uma transição democrática, após longos anos de grande repressão, anulação de direitos e distanciamento entre governantes e governados, conferiu a força necessária para que se convocassem eleições, conferindo legitimidade ao mandato dos eleitos, bem como assegurando a participação cidadã do povo.

Assim, a Constituição de 1988 nasce tendo como espinha dorsal o princípio democrático. O novo texto constitucional é extenso, com 245 artigos, o que a princípio demonstrou a preocupação em dar status constitucional a grande parte dos temas sociais, políticos e econômicos, buscando-se evitar novos períodos de anulação de direitos como no regime militar. Pelo fato de a Constituição de 1988 prever matérias que antes ficavam reservadas à legislação infraconstitucional, houve uma ascensão do papel judiciário no que tange à solução de conflitos sobre questões que antes não lhe diziam respeito.

Ao passo que o protagonismo do Judiciário crescia, cresciam também os anseios por torna-lo mais transparente, eficiente e *accountable* internamente. Assim, com a Emenda Constitucional n. 45/2004, instituiu-se o CNJ, como órgão de cúpula administrativa interna do Judiciário, com o objetivo de fiscalizar as atribuições a este Poder conferidas. Além disso, com a criação de tal conselho, buscou-se trazer uma maior aproximação entre sociedade e Judiciário, numa tentativa de fazer o detentor originário do poder – o povo – conseguir também fiscalizar a função Judiciária que até então se mostrava fechada e não aberta à participação democrática.

De acordo com a metodologia de análise utilizada nesta dissertação quando do detalhamento do funcionamento dos conselhos de justiça de Portugal e da Espanha no que tange ao direito de acesso dos cidadãos, com relação ao conselho brasileiro, seguir-se-á o mesmo caminho: uma análise pormenorizada de todos os canais possíveis de comunicação²¹⁹ da sociedade como um todo para com o CNJ.

São muitos os órgãos que integram a estrutura do Conselho Nacional de Justiça. Há o Plenário, a Presidência, a Corregedoria Nacional de Justiça, os Conselheiros individualmente considerados, as Comissões, a Secretaria-Geral, o Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF e a Ouvidoria.

Há diversos caminhos pelos quais o cidadão poderá acionar a Corregedoria Nacional de Justiça – cuja função e importância já foram previamente detalhadas no item 4.2 deste estudo –, a fim de que ela exerça a *accountability* judiciária. O primeiro deles é a presença, no endereço eletrônico do CNJ na internet, de uma plataforma denominada “Ouvidoria”. A Ouvidoria

²¹⁹ O CNJ, dentre todas as suas atribuições, tem a função de prestar alguns serviços aos cidadãos. Neste contexto ele é responsável por: “receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado”. Quem somos. **Conselho Nacional de Justiça**, [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

[...] é o canal de comunicação direta entre o cidadão e o Conselho Nacional de Justiça. Seu objetivo é orientar, transmitir informações e colaborar no aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Conselho, bem como promover a articulação com as demais Ouvidorias judiciais para o eficaz atendimento das demandas acerca dos serviços prestados pelos órgãos do Poder Judiciário.²²⁰

A Ouvidoria foi criada com a missão institucional de servir como canal de comunicação entre cidadão e o Conselho, agindo de maneira articulada com as demais Ouvidorias e órgãos judiciais para o adequado atendimento das demandas acerca dos serviços prestados. Assim, qualquer interessado poderá solicitar informações e encaminhar sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios (conforme Resolução CNJ nº. 103/2010), bem como registrar pedidos de acesso à informação (nos termos da Lei nº. 12.527/2011).

As manifestações dos cidadãos poderão ser feitas por meio de preenchimento de formulário eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC/Ouvidoria), dentro do endereço eletrônico do CNJ, ou por meio escrito. Se a opção for pela manifestação escrita, o pedido poderá ser enviado via correio ou o interessado poderá comparecer pessoalmente no endereço da ouvidoria, localizado em Brasília/DF. Para o acompanhamento dos pedidos são utilizados os mesmos meios de manifestação, com a identificação por um número de protocolo.

Sempre que os cidadãos efetuarem uma reclamação, denúncia, ou requerimento junto à ouvidoria do CNJ, tal pedido receberá um protocolo único. Essa manifestação será distribuída a um atendente, a qual será deliberada conforme a ordem de entrada no sistema, buscando sempre respeitar o princípio da celeridade – o prazo de resposta previsto é de até cinco dias úteis (para pedidos respondidos diretamente pela ouvidoria).

Após o recebimento de uma manifestação, a Ouvidoria poderá tomar uma das providências a seguir: a) responder diretamente ao pedido; b) encaminhar ao setor administrativo competente dentro do CNJ; e c) encaminhar para outros órgãos do Poder Judiciário. As respostas às manifestações são feitas geralmente pelo e-mail, no endereço eletrônico informado pelo cidadão no momento do protocolo.

A Ouvidoria também mantém a publicação de relatórios, quase sempre trimestrais, que demonstram toda a sua atividade no período. Para demonstrar como as informações desses relatórios são publicadas, será analisado a seguir o último relatório disponibilizado, qual seja:

²²⁰ Perguntas Frequentes. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ouvidoria-cnj/perguntas-frequentes/>. Acesso em: 16 fev. 2020.

41º Relatório Trimestral da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça²²¹ (janeiro, fevereiro e março de 2020).

Nesse período, a Ouvidoria do CNJ recebeu 5.835 demandas, número este que demonstra uma média mensal de 1.945 atendimentos. Em comparação com 2019, houve um aumento de 1,32% e, com relação ao trimestre anterior, houve uma redução de 8,83%. Dessas demandas, em ordem decrescente de predominância de iniciativa, 1.601 foram elaboradas por advogados, 781 por servidores públicos e 705 por profissionais liberais ou autônomos.

Dentre os Estados que mais enviaram relatos estão: São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais (notadamente os estados mais populosos do país, conforme relatório). No que tange aos temas relatados, a morosidade processual figura em primeiro lugar, representando 59,03% das manifestações. Em segundo lugar, com 6, 54%, encontram-se as demandas que necessitavam ser apresentadas formalmente a CNJ ou que traziam dúvidas sobre o procedimento para peticionais junto ao conselho. Em terceiro lugar, encontram-se as demandas relativas à matéria jurisdicional²²², com 3,13%.

Como as manifestações sobre morosidade processual representam grande parte do trabalho da ouvidoria, o CNJ precisa tomar algumas providências a fim de que se consiga melhorar esse problema. Diante disso, a Ouvidoria tem promovido o envio de manifestações às ouvidorias próprias dos tribunais, a fim de efetivar a constante melhoria dos serviços prestados pelo Judiciário.

Como é a Ouvidoria que cuida do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o relatório também demonstrou os dados acerca dos pedidos de acesso à informação no período, os quais resultaram em setenta e dois pedidos fundamentados na Lei de Acesso à Informação. Tais pedidos trataram basicamente de levantamento de dados contidos no relatório “Justiça em Números”, bem como informações pertinentes ao andamento de processos junto ao CNJ.

No entanto, nem todas as questões conseguem ser resolvidas por meio da Ouvidoria. Dentre todas as manifestações do trimestre analisado, 3.157 (três mil, cento e cinquenta e sete) delas foram encaminhadas para resolução por outras ouvidorias e corregedorias de tribunais, além de órgãos judiciais. A Ouvidoria tem o cuidado de solicitar que os relatos encaminhados para apreciação de outros órgãos do Judiciário tenham o seu desfecho a ela comunicado e, assim, dentre as manifestações encaminhadas a outros órgãos no período analisado, 2.578 foram solucionadas.

²²¹ 41º Relatório Trimestral – Ouvidoria. **Conselho Nacional de Justiça**, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/06/41%C2%BA-Relat%C3%B3rio-Trimestral-janeiro-fevereiro-e-mar%C3%A7o-2020.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2020.

²²² Nesses casos, a Ouvidora presta orientações sobre a necessidade de tratar a questão por meio de um advogado ou defensor público, visto ser necessário acionar o Judiciário de maneira judicial, e não administrativa.

Tudo que for da competência decisional do Plenário ou da Corregedoria Nacional de Justiça não serão admitidas pela Ouvidoria, assim como também não serão por ela analisadas notícias de fatos que constituam crimes – devendo ser reportadas ao Ministério Público -, além de reclamações, críticas ou denúncias anônimas. Ademais, a Ouvidoria não pode interferir no trâmite de processos do próprio CNJ, como por exemplo, juntar informações, documentos ou peças processuais. Nesses casos os interessados deverão seguir as regras previstas pelo Regimento Interno do CNJ sobre como peticionar em processos – as quais serão analisadas a diante.

O registro de relato junto à Ouvidoria não gera protocolo formal no CNJ, visto ser ela apenas um meio de se concretizar o princípio da transparência e da informação no Conselho. Questões mais complexas devem ser peticionadas²²³ diretamente no setor responsável do CNJ, não sendo obrigatório para tanto a presença de advogado, desde que o interessado apresente petição escrita e os documentos necessários a sua inequívoca identificação.

As questões mais complexas, que não fazem parte da competência da Ouvidoria, são os procedimentos julgados pelo CNJ e que estão previstos no Título II do Regimento Interno do Conselho. Dentre esses procedimentos, há aqueles que são resolvidos pela Corregedoria Nacional de Justiça (como já mencionado no subcapítulo 4.2), os que são direcionados à presidência do conselho e os que são distribuídos livremente pelos conselheiros (plenário).

Assim sendo, qualquer cidadão poderá acionar o CNJ, desde que a reclamação ou representação esteja relacionada à competência institucional do mesmo. Na petição, que dispensa a presença de advogado, o interessado deve descrever em detalhes o seu problema e apontar qual a providência que deseja que seja tomada pelo CNJ, podendo encaminhar os documentos que julgar necessários para a comprovação do alegado.²²⁴

O peticionamento ao CNJ, disciplinado pela Portaria nº. 52, de 20 de abril de 2010, pode ser feito por meio eletrônico ou em papel. Pelo meio eletrônico, será necessário formalizar a petição por meio do requerimento eletrônico, sendo “necessário o certificado digital para acessar o Processo Judicial Eletrônico (PJe). São obrigados a peticionar eletronicamente magistrados, advogados, Tribunais, órgãos e instituições públicas e pessoas jurídicas em geral”²²⁵.

Pessoas que não estão obrigadas a peticionar por meio eletrônico poderão utilizar o requerimento em papel, enviando-o pelo correio. Caso o interessado opte por ser assistido por

²²³ “Peticionar significa pedir, fazer uma petição. Quando você peticona (aciona) ao CNJ, está solicitando que uma situação seja examinada pelo órgão”. Como acionar o CNJ? **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ouvidoria-cnj/como-acionar-o-cnj/>. Acesso em: 16 mar. 2020.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid.

um advogado para peticionar perante o CNJ, será necessária procuração outorgada com poderes específicos para propor procedimentos perante o Conselho.

Quando o peticionamento for feito por pessoa física, juntamente com o pedido deverão ser apresentados também documento de identidade do requerente, além de comprovante de residência. Quando for uma pessoa jurídica, será necessário apresentar o ato constitutivo e a ata da assembleia que elegeu a atual comissão diretiva (no caso de pessoas jurídicas sem fins lucrativos). No caso de sociedades empresárias, basta apresentar o contrato social e eventuais averbações.

Para facilitar o acesso dos indivíduos aos procedimentos do CNJ, elaboraram-se manuais para auxiliarem os interessados no momento de protocolarem seus pedidos junto ao PJe. Há guias rápidos para auxiliar os advogados; outro direcionado para tribunais, varas e órgãos despersonalizados e ainda um para auxiliar os usuários comuns.

Analisar-se-á a seguir as classes processuais de procedimentos submetidos ao CNJ, tanto os de competência deliberativa da presidência, quanto os de competência do plenário. Juntamente com a análise das classes processuais, dados obtidos por meio do Relatório “CNJ em Números 2020”²²⁶ também serão acrescentados para que se possa demonstrar a real atuação do conselho atualmente.

No que concerne às classes processuais direcionadas para a presidência deliberar, podem ser listadas as seguintes: arguição de suspeição e de impedimento²²⁷ – utilizada em casos de suspeição e impedimento somente de membros do CNJ e a reclamação para a garantia das decisões²²⁸ – utilizada para assegurar o cumprimento de decisões ou atos exclusivamente do CNJ. Dentre os que são distribuídos ao Corregedor Nacional, têm-se os seguintes: reclamações disciplinares²²⁹, representação por excesso de prazo²³⁰, pedido de providências²³¹ e avocação de processo disciplinar.

As demais matérias serão submetidas aos outros conselheiros, tais como: revisão disciplinar, consulta²³² e procedimento de controle administrativo²³³. Esses procedimentos poderão ser submetidos a julgamento pelo Plenário ou então os conselheiros poderão

²²⁶ O Relatório CNJ em Números foi elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do conselho e “consiste em um diagnóstico de todos os dados da atuação do CNJ ao longo dos últimos anos, com informações referentes a: estrutura de pessoal e sua série histórica, dados de despesas e execução orçamentária, edição de atos normativos e dados processuais”. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/cnj-em-numeros/>. Acesso em: 26 ago. 2020.

²²⁷ Segundo o Relatório CNJ em Números, somente em 2019, foram vinte e sete procedimentos de arguição de suspeição e de impedimento contra membros do CNJ (2020, p. 67).

²²⁸ Pelo mesmo relatório, houve oitenta e sete reclamações para garantia das decisões em 2019 (2020, p.67).

²²⁹ Novecentas e quinze em 2019 (2020, p. 78).

²³⁰ Duas mil, cento e trinta e cinco em 2019 (2020, p. 78).

²³¹ Cinco mil, quinhentos e treze pedidos em 2019 (2020, p. 78).

²³² Cento e dezessete consultas em 2019 (2020, p. 67).

²³³ Quinhentos e noventa e três procedimentos de controle administrativo em 2019 (2020, p. 67).

determinar o arquivamento liminar do processo quando a matéria for flagrantemente estranha às finalidades do CNJ.

O referido relatório traz também o número de processos administrativos decididos pelo CNJ levando em conta o assunto. Assim, de 2018 a 2019, os assuntos mais frequentes em ordem decrescente foram: Ato Normativo, Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo, Providências, Agentes Políticos – Magistratura, Concurso Público/Edital serventia extrajudicial, dentre outros (2020, p. 70).

Sobre os principais demandantes, no ano de 2019, 59% são pessoas físicas; 16,6% são de iniciativa das próprias Instituições de Justiça (Tribunais de Justiça em sua grande maioria); 8,7% por pessoas jurídicas e 7,7% por associações civis (2020, p. 72). Em contrapartida, os maiores demandados foram Tribunais de Justiça, com 55,2%; o próprio conselho, com 20,6%; Tribunais Regionais do Trabalho, com 4,5% e as Corregedorias Regionais, com 3,9% (2020, p. 73).

As consultas, geralmente de interesse e repercussão gerais, referem-se a dúvidas formuladas ao CNJ quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência²³⁴. Quando a resposta à consulta for proferida pela maioria absoluta do Plenário, ela terá caráter normativo geral (artigo 89, §2º, RICNJ), regulamentando a aplicação do dispositivo por todo o Judiciário.²³⁵

Já o procedimento de controle administrativo (PCA), conforme artigo 91 do RICNJ, será utilizado para controlar os atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Judiciário que contrariarem os princípios previstos pelo *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O julgamento do PCA será exercido pelo Plenário do CNJ, mediante ofício ou por provocação, e esta competência do CNJ não prejudica a competência dos Tribunais de Contas dos Estados e nem do Tribunal de Contas da União.

Como exemplos dessa atuação do CNJ pelo PCA, podem ser destacados os seguintes:
a) em obediência ao princípio da impessoalidade, o Conselho considerou a legalidade do veto

²³⁴ Como exemplo do Procedimento de Consulta, em 03 de agosto de 2020, foi respondida a consulta realizada ao CNJ, acerca da possibilidade de suspensão de prazos processuais em autos eletrônicos, quando impostas medidas sanitárias restritivas regionalizadas (áreas, bairros ou regiões específicas de certos municípios) em face da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19). Nesta consulta, questionava-se a aplicação das Resoluções n.ºs. 318 e 322, de 2020, ambas editadas pelo CNJ, a fim de resolver sobre a suspensão de prazos processuais em decorrência da pandemia (CONS – Consulta 0003645-62.2020.2.00.0000, Rel. Ministra Maria Tereza Uille Gomes, j. 3-08-2020).

²³⁵ No exemplo de consulta anteriormente referido, o CNJ, por unanimidade, respondeu a consulta de que, inexistindo imposição de lockdown por parte da autoridade competente (Poder Executivo), os Tribunais somente poderão suspender os prazos processuais de autos eletrônicos, quando preencherem alguns requisitos, concomitantemente. Assim, como respeitou-se o que prevê o artigo 89, §2º, RICNJ, essa decisão passou a ter caráter normativo geral a ser aplicada por todo o Judiciário nacional.

de promoção de magistrado pelo critério de antiguidade²³⁶; b) com relação ao princípio da legalidade, o CNJ considerou que a necessidade de exame psicotécnico quando prevista em resolução do próprio conselho, atende à necessidade de previsão em lei²³⁷; c) pelo princípio da moralidade, o Conselho cassou concessão de licença de magistrado para representação de classe²³⁸; d) com relação ao princípio da publicidade, o CNJ não reconheceu que houvesse sua violação pela suposta falta de disponibilização de informações orçamentárias no site do tribunal requerido²³⁹ e, com relação ao princípio da eficiência, o CNJ julgou procedente o pedido para anular artigo de portaria de tribunal, que tornava o procedimento para aquisição de material mais burocrático do que realmente deveria ser²⁴⁰.

Por outro lado, as classes procedimentais que se referirem às questões disciplinares serão utilizadas para conter qualquer tipo de atitude ou comportamento inadequado de juízes e servidores auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais. Esses

²³⁶ No referido caso, magistrado que teve sua promoção por antiguidade vetada, questionava a possibilidade de veto em tais circunstâncias, alegando que o veto para promoção apenas poderia ocorrer em caso de promoção por merecimento. Neste caso, apesar de ter-se que observar critérios objetivos para promoções de magistrados, visando a observância do princípio da impessoalidade, o CNJ entendeu que os tribunais não estão vinculados somente a critérios exclusivamente objetivos na análise de tais promoções, devendo ser resguardada a possibilidade de certo grau de subjetividade. Assim, de acordo com a previsão do artigo 93, inciso II, alínea “d”, da Constituição de 1988, os tribunais podem vetar a promoção por antiguidade pelo voto fundamentado de dois terços dos seus membros, sendo possível que a vida progressa e eventuais procedimentos disciplinares em face dos magistrados sejam considerados pelos membros dos Tribunais (PCA - Procedimento de Controle Administrativo 0009616-62.2019.2.00.0000, Rel. Ministro Luiz Fernando Tomasi Keppen, j. 17.07.2020).

²³⁷ Isso decorre do fato de que as resoluções editadas pelo CNJ possuem natureza primária, pois decorrem diretamente do texto constitucional, como já ficou decidido pelo STF. E assim sendo, se uma resolução do CNJ prever a necessidade de exame psicotécnico para determinado cargo, será lícita essa submissão (PCA- Procedimento de Controle Administrativo 0001596-48.2020.2.00.0000, Rel. Ministro Emmanoel Pereira, j. 31-07-2020).

²³⁸ Neste procedimento, discutia-se a concessão de licença de magistrado para representação de classe destinada ao exercício da presidência da Associação de Juízes para a Democracia. CNJ considerou que a licença concedida deveria ser cassada por ferir o princípio da moralidade administrativa e do interesse público. Em sua fundamentação, o Conselho demonstrou que não pode ser confundido o direito dos magistrados à liberdade de associação, com o direito de fruição de licença para representação de classe, visto que neste caso a licença remunerada irrestrita contrariaria o princípio da moralidade administrativa por um Judiciário voltado à sua função precípua (PCA – Procedimento de Controle Administrativo 0006806-17.2019.2.00.0000, Rel. Ministro Mário Guerreiro, j. 29-07-2020).

²³⁹ No referido procedimento, questionava-se a violação ao princípio da publicidade em razão da alegação de haver acesso restrito a processos administrativos que discutem pagamentos de verbas a servidores. Neste caso, o requerente alegava que o tribunal requerido estava priorizando o pagamento de passivos aos magistrados em detrimento dos servidores, não fazendo a devida disponibilização de informações sobre execução orçamentária no site do tribunal. O CNJ considerou a autonomia do tribunal para gerenciar suas verbas orçamentárias e não entendeu que houvesse violação ao princípio da publicidade (PCA – Procedimento de Controle Administrativo 0002364-08.2019.2.00.0000, Rel. Ministro Luiz Fernando Tomasi Keppen, j. 28-05-2020).

²⁴⁰ No presente caso, houve a publicação de uma portaria pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, a qual estabelecia o procedimento para a destinação dos recursos provenientes do cumprimento de pena de prestação pecuniária, transação penal, dos acordos de não persecução penal e de suspensão condicional do processo nas ações criminais para a aquisição de materiais e equipamentos médicos necessários ao combate à pandemia do COVID-19. Entretanto, submetido à apreciação do CNJ, o mesmo considerou que o procedimento previsto para aquisição de material era muito burocrático, tornando-se incompatível com a urgência necessária para o combate ao coronavírus. Assim o CNJ julgou procedente o pedido a fim de anular o artigo da portaria que previa tal procedimento (PCA – Procedimento de Controle Administrativo 0002948-41.2020.2.00.0000, Rel. Ministra Tania Regina Silva Reckziegel, j. 25-05-2020).

procedimentos são os seguintes: reclamação disciplinar²⁴¹, processo administrativo disciplinar²⁴² e revisão disciplinar²⁴³.

O pedido de providências (PP) é considerado como uma classe residual dentre os procedimentos analisados pelo CNJ. Isso acontece porque, além de poder tratar de assuntos como sugestões tendentes à melhoria da eficiência do Judiciário (artigo 98, RICNJ), também poderá ser utilizado nos casos em que não se consegue definir qual a melhor classe procedimental. É o que ensina José Adércio Leite Sampaio,

Todo e qualquer expediente que não tenha classificação específica (por exemplo, pedido de inspeção ou sindicância) nem seja acessório ou incidente será incluído na classe de pedido de providências, se contiver requerimento formulado por escrito ou reduzido a termo, com a identificação e o endereço do requerente (SAMPAIO, 2007, p. 296).

Segundo Fátima Nancy Andrichi (2016, p. 204), o pedido de providências é comumente utilizado para “relatar problemas estruturais enfrentados por órgãos jurisdicionais de todo o país, apontar anomalias procedimentais, tais como extravio de processo, falta de publicação de algum ato processual, etc.”²⁴⁴. Por meio desse pedido (PP), o Corregedor Nacional poderá adotar providências acauteladoras sem prévia manifestação da autoridade requerida, caso haja risco de prejuízo ou grave repercussão (art. 99, *caput*, do RICNJ).

O pedido de providências poderá ser utilizado também para preservar a competência do CNJ ou garantir a autoridade de suas decisões. Com relação a este tema, ainda pode ser

²⁴¹ Como exemplo de reclamação disciplinar, tem-se o caso em que matéria eminentemente jurisdicional sobre suposto desvio de conduta de magistrado foi submetido à análise do CNJ. O Conselho, fundamentando que sua competência está restrita apenas ao âmbito administrativo do Judiciário, não pode intervir em decisão judicial para corrigir vício de ilegalidade ou nulidade. No caso em tela, o reclamante estava questionando uma decisão judicial e “em tais casos, deve a parte valer-se dos meios processuais adequados, não cabendo a intervenção do Conselho Nacional de Justiça” (RD – Reclamação Disciplinar 0009249-38.2019.2.00.0000, Rel. Ministro Humberto Martins, j. 31-07-2020).

²⁴² Houve um Processo Administrativo Disciplinar instaurado pelo Plenário do CNJ para apurar condutas praticadas em procedimento licitatório. Neste caso, o CNJ entendeu que não havia provas suficientes nos autos no sentido de que o magistrado acusado tivesse concorrido para as irregularidades apontadas no relatório de inspeção CGU/TCU (PAD – Processo Administrativo Disciplinar 0004493-54.2017.2.00.0000, Rel. Ministro Valtércio de Oliveira, j. 13-12-2019).

²⁴³ A classe processual da Revisão Disciplinar “se assemelha, em tudo, à revisão criminal, de modo que não se presta para o reexame da matéria decidida anteriormente, uma vez que, por revestir natureza de pedido autônomo com o qual se busca a desconstituição da coisa julgada administrativa, não se trata de recurso nem muito menos o Conselho Nacional de Justiça, em sua missão constitucional, se apresenta como instância recursal dos processos disciplinares” (REVDIS – Processo de Revisão Disciplinar – Conselheiro 0004248-72.2019.2.00.0000, Rel. Ministro Luiz Fernando Tomasi Keppen, j. 29-07-2020).

²⁴⁴ Como exemplo de pedido de providências, encontra-se o caso em que a Associação de Servidores do Poder Judiciário de São Paulo, em face do Tribunal de Justiça de São Paulo, trouxe à análise do CNJ a questão sobre descontos referentes ao auxílio-transporte dos servidores que estão exercendo seu trabalho remotamente por conta da COVID-19. Neste caso o CNJ entendeu que não caberia sua intervenção pelo fato de a legislação paulista prever tais descontos em situações como as descritas pela requerente. (PP – Pedido de Providências – Conselheiro 0002265-04.2020.2.00.0000, Rel. Ministro Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, j. 10-08-2020).

utilizada a reclamação para garantia das decisões²⁴⁵, que poderá ser instaurada de ofício ou mediante provocação, sendo submetida ao Presidente do CNJ, como já explanado anteriormente.

Contra as decisões proferidas pelo Plenário do CNJ, não caberão recursos (artigo 4º, §1º, RICNJ)²⁴⁶. O único recurso possível, dentro do CNJ, é o previsto pelo artigo 115 do RICNJ, o qual dispõe que caberá Recurso Administrativo na hipótese de a autoridade judiciária ou o interessado se considerar prejudicado por decisão do Presidente, do Corregedor Nacional de Justiça, ou do Relator do processo no CNJ, dentro do prazo de cinco dias contados de sua intimação.

O CNJ também disponibiliza um SIC em que os cidadãos poderão ser orientados quanto ao acesso à informação, tramitação de documentos e processos, dentre outros. Qualquer interessado poderá formular um pedido de acesso à informação, desde que apresente sua identificação – já que o CNJ não aceita pedidos, requerimentos e denúncias anônimas (as quais serão imediatamente arquivadas).

Tal pedido poderá ser feito por meio de formulário eletrônico, carta por escrito, ou comparecimento pessoal. Se a informação já estiver disponível, o prazo para resposta poderá ser imediato. No entanto, se não for esse caso, o SIC tem o prazo máximo de vinte dias para responder ao pedido, podendo prorrogar para mais dez dias, cientificando o requerente da necessidade dessa prorrogação.

Se o pedido de acesso à informação for negado ou se não forem fornecidas razões justificadas para a negativa do acesso, o requerente poderá interpor recurso, dentro do prazo de dez dias à autoridade hierarquicamente superior. Da decisão do recurso caberá ainda um segundo recurso, direcionado à segunda instância, também no prazo de dez dias, que será deliberado pelo Presidente do CNJ.

O endereço na internet do CNJ ainda fornece uma plataforma em que qualquer interessado pode ter acesso direto a informações que ficam ali dispostas. Na aba “Transparência”, o interessado poderá encontrar serviços e informações sobre: licitação e contratos; doação de bens; acordos, termos e convênios; informações sobre pessoal; diárias e passagens áreas; ajuda de custo, auxílio-moradia e benefícios; relação de carros oficiais;

²⁴⁵ Segundo julgamento de uma dessas reclamações, o CNJ discorreu que “a Reclamação para Garantia das Decisões (RGD) é instrumento administrativo destinado à apuração de possível descumprimento de decisão ou de ato normativo deste Conselho Nacional de Justiça (CNJ)”. Neste julgado, a decisão do Conselho foi a de que o reclamado não havia violado os atos e decisões do CNJ anteriormente proferidos, logo a RGD não teve procedência. (RGD – Reclamação para Garantia das Decisões 0004751-93.2019.2.00.0000, Rel Ministro Dias Toffoli, j. 18-12-2019).

²⁴⁶ “Findo o julgamento pelo Plenário do CNJ, salvo erro material passível de correção pelo próprio relator (art. 134 do RICNJ), a deliberação colegiada não se submete a rediscussão por inexistência de previsão regimental” (REP – Representação por Excesso de Prazo 0001703-63.2018.2.00.0000, Rel. Ministro Humberto Martins, j. 31-07-2020).

gestão orçamentária e financeira; processo de contas anual; planejamento de contratações; publicações, além de tantos outros. Além de informações sobre o próprio CNJ, o cidadão poderá encontrar informações sobre o Judiciário, como remuneração dos magistrados, ranking de transparência, justiça aberta, portal da transparência e orçamento.

Os cidadãos também podem entrar em contato com os projetos realizados pelo CNJ, por meio do acesso aos programas e ações implementados pelo conselho. Dentre eles, podem ser destacados os seguintes: Agenda 2030 (integração das metas do Poder Judiciário às metas e indicadores da Organização das Nações Unidas – ONU); Cidadania nos presídios (aplicação de alternativas penas com enfoque restaurativo); Começar de novo (ressocialização de presos e egressos do sistema carcerário); cooperação judiciária; Observatório Nacional (com questões de alta complexidade e grande impacto e repercussão); Pai presente (reconhecimento tardio de paternidade); Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA); Viagem ao exterior (autorização de viagens de crianças e adolescentes ao exterior); dentre outros.²⁴⁷

O CNJ ainda disponibiliza uma “Carta de Serviços ao Cidadão”. Essa carta descreve todas as atividades realizadas pelo conselho, prazos e procedimentos para ter acesso aos serviços prestados tanto pelo CNJ, quanto pelos demais órgãos do Judiciário. Dentre os serviços disponíveis, podem ser mencionados: achados e perdidos; atos normativos; cartórios judiciais e extrajudiciais; consulta pública; eventos e campanhas; formação e capacitação; gestão documental; licitação e contratos; núcleos de cooperação judiciária; pesquisas judiciárias; plantão judiciário; dentre outros.

Além de todos os serviços, programas e ações já analisados, há o papel exercido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) na busca pela transparência ao jurisdicionado sobre o funcionamento da estrutura judiciária. O DPJ é “primeira unidade administrativa do Poder Judiciário, formalmente constituída e com orçamento específico para o fomento, produção, gestão e disseminação de conhecimento” (SORDI, 2016, p. 390). Suas atribuições foram estabelecidas por meio da Lei nº. 11.364, de 26 de outubro de 2006, alterada pela Lei nº. 11.618, de 19 de dezembro de 2007.

Conforme artigos 36 a 39 da Emenda Regimental nº. 1, de 9 de março de 2010, o DPJ é um órgão de assessoramento técnico do Conselho, cujos objetivos principais são desenvolver pesquisas sobre o Judiciário brasileiro; realizar levantamentos e sistematizar dados estatísticos, além de manter tais informações e dados disponíveis em sistemas de informação. Essa transparência se faz essencial para a “consolidação de estudos capazes de gerar compreensão do passado e de orientar os gestores na tomada de decisões, facilitando o

²⁴⁷ Todos os programas e ações realizados pelo CNJ junto à sociedade estão discriminados no endereço: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/>. Acesso em: 16 mar. 2020.

controle social, tão importante para o funcionamento das instituições públicas” (SORDI, 2016, p. 393).

O DPJ possui algumas linhas mestras de trabalho, que são as seguintes: a) Desenvolvimento e Fomento à Pesquisa (CNJ Acadêmico); b) Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário; c) Gestão Documental (Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – PRONAME) e d) Gestão Ambiental. O Programa CNJ Acadêmico é um programa que “almeja promover a realização e a divulgação de pesquisas científicas em áreas de interesse prioritário para o Judiciário, por meio do fomento aos programas de pós-graduação das principais universidades brasileiras” (SORDI, 2016, p. 394-395).

Já o Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário possui o objetivo de preservar a memória da sociedade com relação à evolução e ao desenvolvimento da justiça brasileira. De acordo com Neide de Sordi (2016, p. 403), o estabelecimento dessa gestão documental do Judiciário só foi possível por conta da “adoção, em nível nacional, das tabelas processuais unificadas”.

O Programa de Gestão socioambiental foi criado para que o Judiciário também tivesse a sua responsabilidade social e ambiental formalizada como um dos valores da justiça para a sociedade brasileira. Ele é coordenado pelo DPJ, que publica “anualmente o Balanço Socioambiental do Poder Judiciário, elaborado a partir da compilação dos Planos de Logística Sustentável de todos os órgãos e conselhos do Poder Judiciário”²⁴⁸.

O papel deste programa é tão importante que o CNJ elaborou até mesmo uma cartilha²⁴⁹ informativa para que a sociedade possa se conscientizar sobre a necessidade de se proteger o meio ambiente. Além dessa cartilha, o CNJ ainda instituiu o Plano de Logística Sustentável (PLS), que foi criado por meio da Portaria nº. 32/2017 e “é composto por medidas para minimizar os impactos causados ao meio ambiente decorrentes das atividades do CNJ e por ações voltadas para o aperfeiçoamento da gestão administrativa”²⁵⁰.

O público alvo do PLS são os magistrados, servidores, estagiários e trabalhadores terceirizados do CNJ, com o objetivo de diminuir o consumo de água e energia, gastos com telefonia, limpeza, vigilância, assim como a implantação adequada da gestão de resíduos

²⁴⁸ Gestão Socioambiental. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/gestao-socioambiental/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

²⁴⁹ Guia de Normas Socioambientais do CNJ. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/10/guia_de_normas_socioambientais_do_cnj.pdf. Acesso em 20 abr. 2020.

²⁵⁰ Plano de Logística Sustentável do Conselho Nacional de Justiça (PLS-CNJ). **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/gestao-socioambiental/plano-de-logistica-sustentavel-do-conselho-nacional-de-justica-pls-cnj/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

sólidos. Esse plano, sempre que possível, será revisado para adequá-lo às mudanças ocorridas na sociedade, bem como no meio ambiente.

Há ainda o papel desenvolvido pelo programa Justiça em números. Esse programa é a

[...] principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004 [...] que divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira.²⁵¹

O Relatório Justiça em Números existe para dar “cumprimento a uma das atribuições primordiais do DPJ de realizar levantamentos, sistematizar dados estatísticos e construir indicadores para ampliar a compreensão do Judiciário” (SORDI, 2016, p.399). Ele tem sido instrumento relevante para o fortalecimento da cultura da utilização de dados estatísticos no Judiciário, além da utilização de planejamento estratégico na tomada de decisão e na transparência da gestão Judiciária.

O último relatório publicado foi o “Justiça em números 2020”, cujo ano-base para elaboração foi o ano de 2019. Inicialmente há um panorama geral do Poder Judiciário, demonstrando as estruturas do primeiro grau de jurisdição, bem como a classificação dos tribunais por porte. Há também um capítulo destinado aos Recursos Financeiros e Humanos – despesas e receitas totais e quadro de pessoal.

Outro tema importante é sobre a Gestão Judiciária²⁵², que discorre sobre a litigiosidade - acesso à justiça, os indicadores de produtividade e de desempenho/informatização e recorribilidade interna e externa -; política de priorização do primeiro grau em números e gargalos da execução – que trata dos índices de produtividade nas fases de conhecimento e execução além de indicadores de desempenho nas mesmas fases. Além desses temas, há outros como o índice de conciliação, tempo de tramitação dos processos, justiça criminal, competências da justiça estadual, índice de produtividade comparada da justiça²⁵³ e demandas mais recorrentes segundo as classes e os assuntos. Como uma breve conclusão deste relatório tem-se que, em 2018, houve um aumento do volume de processos decididos e uma redução do

²⁵¹ Justiça em números. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

²⁵² Na gestão judiciária, o CNJ procura analisar a eficiência dos serviços judiciais, sendo responsável por “realizar, fomentar e disseminar melhores práticas que visem à modernização e à celeridade dos serviços dos órgãos do Judiciário. Com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País, formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira”. Quem somos. **Conselho Nacional de Justiça**, [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

²⁵³ O IPC-Jus é o índice de eficiência relativa dos tribunais do mesmo ramo de Justiça, consoante metodologia divulgada anualmente no Relatório Justiça em Números.

estoque processual, assim como houve a permanência da morosidade na fase de execução e a estagnação dos índices de conciliação.

Sendo assim, por meio das conclusões trazidas por esses relatórios, o CNJ consegue traçar suas próximas ações, como por exemplo, instituir uma política de incentivo à celeridade na fase de execução, assim como programas de incentivo à conciliação. Logo, nota-se que o Conselho vem se esforçando continuamente, por meio do “Justiça em Números”, bem como por todos os demais programas instalados, para garantir a transparência e o acesso à informação pela sociedade sobre as entrelinhas de todo o sistema Judiciário.

O “Justiça em Números” é um instrumento de aproximação entre o que ocorre na estrutura Judiciária e o entendimento desse funcionamento pelo cidadão. Por meio de uma análise deste relatório – que é elaborado numa linguagem de fácil compreensão pelo público alvo – o cidadão consegue entender onde estão os principais problemas de morosidade processual, por exemplo, e consegue auxiliar o CNJ no controle e fiscalização desses atos.

Há também o programa “CNJ em números” – que apresenta os dados relativos sobre a atuação do Conselho e o “Supremo em ação” – que analisa a atuação do STF. No caso do “Diagnóstico de Obras Paralisadas”, que em parceria com os Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e da União, faz com que o CNJ realize um “diagnóstico em âmbito nacional com o objetivo de destravar as obras paralisadas, fomentar campanhas de conciliação e mediação, realizar eventos e fornecer subsídios para criação de metas nacionais do Poder Judiciário”²⁵⁴, sua importância vai além dos limites da *accountability* horizontal, fazendo com o que o CNJ atue com instituições externas no controle judiciário.

Portanto, existem inúmeros meios postos à disposição da sociedade para que os cidadãos possam se comunicar com o CNJ e manifestarem algum tipo de irregularidade, elogio, sugestão ou até mesmo requererem informações. Entretanto, como já analisado anteriormente, para que o fenômeno da *accountability* se efetive concretamente, além dessa possibilidade de prestação de contas, onde os cidadãos podem ajudar o CNJ a fiscalizar o Judiciário, deve haver também a posterior responsabilização pelos atos judiciais praticados.

Após a análise dos dados obtidos, quais as providências que o CNJ poderá tomar? Teria o CNJ atribuições sancionatórias que fizessem com que ele pudesse aplicar penalidades como meio de responsabilização?

Inicialmente, toma-se como parâmetro a atribuição disciplinar do CNJ, que para José Adércio Leite Sampaio (2007, p. 302), traz a ele o consequente poder sancionatório. Como exemplo dessa competência, tem-se o julgamento de um processo disciplinar contra algum

²⁵⁴ Diagnóstico de Obras Paralisadas. **Conselho Nacional de Justiça**. [s.d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/diagnostico-sobre-obras-paradas/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

membro do Judiciário – alcançando magistrados, servidores, prestadores de serviços notariais e registrais.

Neste caso, se o CNJ entender que houve algum tipo de violação funcional, ele poderá determinar, pelo voto da maioria absoluta, que esse magistrado seja removido, posto em disponibilidade ou que ele seja aposentado com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço (tal sanção por meio de aposentadoria proporcional foi retirada da previsão constitucional pela EC nº. 103/2019). Entretanto, o CNJ não pode deliberar sobre a perda do cargo do magistrado, visto que a mesma só ocorrerá por meio de sentença judicial transitada em julgado, conforme a garantia da vitaliciedade atribuída à carreira da magistratura.

Além da competência sancionatória, o CNJ ainda possui outras atribuições importantes na consecução da *accountability* horizontal. O Conselho é responsável por elaborar dois tipos de relatórios: um semestral em que fará a compilação estatística sobre os processos e sentenças prolatadas em todo o Poder Judiciário, em seus diferentes órgãos. Já o segundo tipo de relatório, agora anual, apresenta a situação do Judiciário Brasileiro de uma maneira geral – Justiça em Números.

Este relatório anual deve sempre vir acompanhado da manifestação da competência propositiva do CNJ: é por meio dele que o Conselho sugerirá providências a serem seguidas por órgãos do Judiciário. Essas providências podem ser direcionadas a um órgão em si, ou também a uma autoridade em específico. Como exemplo dessa propositura de providências,

Pensemos em projetos de lei de iniciativa do próprio Supremo Tribunal Federal, na necessidade de alocação prioritária de recursos orçamentários futuros para instalações ou infra-estrutura informática da Justiça. Lembremos ainda da oportunidade de indicar modificações no sistema processual em vigor (SAMPAIO, 2007, p. 304).

Nesse contexto, ao passo que o CNJ publica esses relatórios, o cidadão também poderá agir juntamente com o Conselho. Caso algum interessado perceba, por exemplo, que há alguma vara judiciária em que o sistema de infraestrutura informática ainda não foi efetivamente instalado, ele poderá propor ao CNJ que este elabore uma recomendação para a autoridade responsável dessa vara a fim de que se possa agilizar o processo de informatização da mesma.

Nesse caso, o cidadão ganha com uma maior agilidade e celeridade nos processos que tramitarem nessa vara e os servidores da Justiça também ganham, ao passo que conseguem trazer mais eficiência ao trabalho por meio da sistematização informática. E é assim que a *accountability* horizontal do Judiciário por meio do CNJ vai acontecendo: a jurisdição vai se

tornando mais cidadã à medida que o indivíduo consegue ter voz dentro da estrutura organizacional do Judiciário.

Quando, após a análise dos relatórios, o CNJ perceber alguma irregularidade, ele poderá instaurar processos administrativos disciplinares, para apurar ocorrências funcionais – como já foi relatado anteriormente, ou também poderá tomar outras providências. Em caso de responsabilização de tribunais – considerados a instituição como um todo – o CNJ pode estipular prazos para que as providências sejam cumpridas, visto que não se consegue, por exemplo, colocar em disponibilidade um tribunal assim como se faz com um magistrado. Sendo assim, se o CNJ constatar que determinado tribunal está com índice de morosidade muito superior em comparação com os demais, ele estipulará datas e metas para que o mesmo alcance a celeridade necessária para o bom funcionamento de seus processos.

Além disso, o CNJ também elabora políticas que devem ser seguidas por toda a justiça brasileira. É o caso da política de incentivo à virtualização, que propagou a ideia de se ter um Judiciário condizente com a atualidade digital. Importante destacar que o PJe – Processo Judicial Eletrônico – plataforma digital utilizada por diversos tribunais brasileiros foi idealizada e concretizada por meio do CNJ.

O CNJ não age sozinho na implantação de providências para responsabilização de entidades e membros do Judiciário. Como exemplo, tem-se o programa “Diagnóstico de Obras Paralisadas” – já mencionado anteriormente, que une CNJ com os Tribunais de Contas brasileiros em prol ao bom funcionamento de obras públicas, estipulando prazos para cumprimento das etapas e para entrega definitiva.

Sendo assim, o CNJ consegue, mesmo que ainda de maneira recente, *accountabilizar*, horizontalmente, o Poder Judiciário brasileiro. Ele fiscaliza atos prévios, concomitantes e posteriores: incentiva políticas de prevenção, fiscaliza o andamento e implantação de outras e aplica sanções e responsabilizações quando algo já está concretizado. E em todo esse processo a figura atuante do cidadão se faz de suma importância.

Os cidadãos figuram como os olhos do CNJ: quando o Conselho não constata alguma irregularidade, é o cidadão quem poderá apontar. Para isso há uma gama de possibilidades para que toda a sociedade possa entrar em contato com o Conselho, a fim de efetivar sua participação na fiscalização do Judiciário. Essa voz cidadã só é conquistada por meio da interação entre cidadão e CNJ, que, como órgão de cúpula administrativa dentro do Judiciário, consegue ouvir as reclamações e sugestões dos jurisdicionados e, por meio de suas competências propositivas, informativas e sancionatórias, consegue propor a organização de um Judiciário cada vez mais célere, moderno e justo.

4.3.4 Comparativo entre o direito de acesso e o papel do Conselho nos três países: aspectos relevantes, similaridades, diferenças e aplicabilidade junto ao CNJ

Após uma análise detalhada de como funciona o acesso dos cidadãos em cada um dos três conselhos de justiça destacados – Portugal, Espanha e Brasil –, seguir-se-á um trajeto sobre as linhas gerais de similaridade entre os três, bem como os principais pontos de divergência. Sendo assim, restará possível que se faça uma análise comparativa entre eles para então demonstrar quais pontos podem ser utilizados como exemplo pelos demais, quais podem melhorar e como cada um pode progredir utilizando como base a experiência internacional já consolidada.

A seguir, há um quadro comparativo com as principais características dos conselhos objetos deste estudo, a fim de que se consiga facilitar o entendimento sobre as semelhanças e divergências entre eles:

Quadro – Comparativo entre os conselhos de justiça

(continua)

	CSM (Conselho Superior da Magistratura)	CGPJ (Consejo General del Poder Judicial)	CNJ (Conselho Nacional de Justiça)
País de origem	Portugal	Espanha	Brasil
Criação	Art. 218, da Constituição de 1976	Art. 122, item 2, da Constituição de 1978	EC nº. 45/2004, inseriu inciso “I-A” ao art. 92 da CF/88
Motivo e finalidade da criação	Independência ao Judiciário	Independência ao Judiciário	Controle do Judiciário
Presidência	Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (art. 218, item 1, da Constituição de 1976)	Presidente do Tribunal Supremo (art. 122, item 3, Constituição de 1978)	Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 103-B, §1º, da Constituição de 1988)
Composição	Art. 218, item 1, Constituição de 1978 = 17 (dezesesseis) membros: Presidente e Vice-presidente; 2 designados pelo Presidente da República; 7 eleitos pela Assembleia da República; 6 juízes eleitos pelos seus pares, de harmonia com o princípio da representação proporcional.	Art. 122, item 3, Constituição de 1978 = 20 (vinte) membros: 12 entre Juízes e Magistrados de todas as categorias judiciais, nos termos da lei orgânica; 4 por meio de proposta do Congresso dos Deputados e 4 por meio de proposta do Senado, eleitos, em ambos os casos, pela maioria de 3/5 de seus membros entre advogados e juristas, com reconhecida competência e mais de 15 anos de exercício da profissão;	Art. 103-B, incisos, Constituição de 1988: 15 (quinze) membros: o Presidente do STF; 1 Ministro do STJ; 1 Ministro do TST; 1 desembargador de TJ; 1 juiz estadual; 1 juiz de TRF; 1 juiz federal; 1 juiz de TRT; 1 juiz do trabalho; 1 membro do Ministério Público da União; 1 membro do Ministério Público estadual; 2 advogados; 2 cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Quadro – Comparativo entre os conselhos de justiça

	(conclusão)		
Período do mandato	Quatro anos, não renováveis.	Cinco anos, improrrogável (art. 122, item 3, Constituição de 1978).	Dois anos, admitida uma recondução (art. 103-B, <i>caput</i> , Constituição de 1988).
Atividade Preponderante	Gestão do Judiciário e dos juízes: com a finalidade de garantir a independência institucional e individual.	Governo do Poder Judicial: com a finalidade de garantir a independência dos juízes no exercício da função judicial;	Gestão e controle administrativos do Poder Judiciário: com a finalidade de aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.
Instrumento Normativo de informação aos cidadãos	Não há.	Sim: Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia.	Sim: Carta de Serviços ao Cidadão.
Espaço de interação com os cidadãos	Não, o contato com o conselho é realizado apenas por meio de e-mail, telefone, fax ou comparecimento presencial.	Sim, há a Unidad de Atención Ciudadana (UAC), com os seguintes meios de comunicação: telefone, fax, correio ordinário, caixas de reclamações instaladas nas sedes dos tribunais e formulário de preenchimento on-line.	Sim, há o e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão on-line), onde o cidadão pode enviar eletronicamente seus pedidos, queixas, sugestões; PJe, em que o cidadão pode instaurar um dos procedimentos julgados pelo CNJ e o PJe-COR (sistema para procedimentos da Corregedoria Nacional de Justiça); além de contatos via telefone e e-mail.

Fonte: elaborado pela autora.

Com relação à composição dos três conselhos, fez-se uma análise sobre as características individuais de cada um. O conselho português é formado por membros da magistratura, como é o caso do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, membros designados pelo Presidente da República e membros eleitos pela Assembleia da República. O conselho espanhol, por sua vez, é composto por membros nomeados pelo rei, eleitos pelo Legislativo dentre juízes e juristas de reconhecida competência, além de um presidente que será o mesmo Presidente do Tribunal Supremo, eleito dentre os membros da carreira judicial ou dentre juristas de reconhecida competência. Por fim, o conselho brasileiro tem a composição mais mista de todos: possui membros da magistratura (estadual, federal, do trabalho), membros do Ministério Público, advogados, além de cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Sendo assim, no que tange ao tema principal deste estudo: a *accountability* judiciária por meio do CNJ a fim de se buscar uma jurisdição mais cidadã, o conselho que mais executa este papel com relação a sua composição é o conselho brasileiro. Os conselhos português e espanhol têm sua composição adstrita basicamente a membros do Poder Judiciário e alguns poucos membros de cúpula do Executivo e do Legislativo.

Em contrapartida, o conselho brasileiro, apesar da predominância de membros da carreira judiciária, possui membros externos, até mesmo cidadãos, o que faz com que a representatividade da população no geral seja melhor alcançada por meio dessa participação heterogênea. Nesse ponto o CNJ tem muito a ensinar aos demais conselhos, visto que os mesmos poderiam utilizar o exemplo brasileiro da participação cidadã na composição de seus membros.

O conselho português foi criado juntamente com seu último texto constitucional, a Constituição de 1976, previsto em seu artigo 218. Assim ocorreu também com o conselho espanhol que nasceu por meio da Constituição Espanhola de 1978, influenciado em grande parte pelo conselho português – criado dois anos antes. No entanto, no caso brasileiro, a última constituição data de 1988, mas o conselho só nasceu muito depois, com a Emenda Constitucional n. 45/2004. Logo, o conselho brasileiro é mais recente que os demais e é fruto da necessidade de se estabelecer uma Reforma do Judiciário por conta da independência e autonomia angariadas por este poder com suas atribuições constitucionais.

No que concerne aos serviços fornecidos pelos conselhos, é interessante se fazer algumas considerações. O conselho português divide-se internamente em alguns setores, quais sejam: “Direção de Serviços de Quadro e movimentos judiciais” – destinado ao cadastro e acompanhamento da carreira dos juízes; “Direção de Serviços Administrativos e Financeiros”, que cuida da elaboração e acompanhamento da execução orçamentária do Judiciário; “Divisão de Quadros Judiciais e Inspeção”, para controle interno e “Divisão de Documentação e Informação Jurídica”, destinada à coleta de diferentes dados sobre o Judiciário a fim de que se possam elaborar relatórios que auxiliem em sua transparência.

Assim, nota-se que a atividade do conselho português é, prioritariamente, destinada à gestão do Judiciário. Ela é rica em dados, visto que anualmente publicam-se relatórios sobre a atividade do Conselho Superior de Magistratura, demonstrando assim todas as ações concretizadas pelo conselho, bem como aqueles pontos que necessitam melhoras. No entanto, para o tema central do presente estudo, nota-se que o conselho português é um tanto quanto incompleto.

O cidadão pode acessar o conselho apenas para dirigir queixas que porventura possua sobre assuntos contidos dentro da competência do mesmo. Isso porque a estrutura judiciária

português é dividida entre Tribunais Judiciais e Tribunais Administrativos e, sendo assim, questões de cunho administrativo não poderão ser averiguadas pelo CSM.

Sobre as queixas que podem ser direcionadas ao conselho português, o cidadão poderá fazê-las “quando esteja em causa a violação, por parte de um magistrado judicial, de um dever profissional, ato ou omissão da sua vida pública ou que nela se repercutam incompatíveis com a dignidade indispensável das suas funções”²⁵⁵. Logo, as hipóteses em que o cidadão pode acionar o CSM são rigidamente restritas.

Ademais, tal conselho não inclui em seu rol de atuação qualquer serviço de atendimento ao público em geral, em que a sociedade pudesse enviar críticas, sugestões, ou até mesmo auxiliar no controle do Judiciário. Entretanto, quando o cidadão consegue ter acesso ao conselho, talvez por falta de conhecimento sobre sua estrutura e funcionamento, “quase metade das queixas dos cidadãos refere-se à discordância com a decisão judicial”²⁵⁶.

Portanto, ao passo que os cidadãos buscam o CSM como um órgão recursal, para o qual encaminham queixas sobre decisões judiciais como se o conselho pudesse as reformar, os cidadãos entendem que o mesmo seja parte jurisdicional do Judiciário, o que não é verdade. O CSM não serve como tribunal recursal – já que para isso têm-se tribunais judiciais, mas sim como um órgão em que o cidadão pudesse encontrar o respaldo necessário para o caso de ter sido lesado por alguma irregularidade dentro da estrutura judiciária.

Sobre o conselho espanhol, algumas de suas características merecem destaque. Dentre os serviços oferecidos por ele, ressaltam-se os seguintes: há uma área destinada a juízes e magistrados, a qual traz informações gerais, bem como anúncios de cursos direcionados à formação da magistratura; há os acordos do CGPJ, em que se consegue ter acesso aos planos e estratégias elaboradas tanto pelo Pleno do conselho, como por meio de suas comissões; há uma área destinada a magistrados especializados em determinadas áreas, tais como civil, contencioso, infantil, mercantil, penal e social; há uma local que recebe exclusivamente sugestões; outro que apresenta um mapa do Judiciário; sessão de jurisprudência, além de uma área reservada exclusivamente para os cidadãos (Atención ciudadana).

Na área de atenção cidadã, o CGPJ designa diferentes serviços destinados à sociedade, os quais possuem aparato normativo que auxilia os cidadãos na sua atuação junto ao conselho. Há a Lei Orgânica do Poder Judicial, as instruções sobre o protocolo de serviço e formulários de tramitação de queixas e reclamações, bem como um regulamento sobre a elaboração de queixas e denúncias sobre o funcionamento dos juzgados e tribunais. Há também modelos de

²⁵⁵ Em que casos posso fazer uma queixa ao CSM? **Conselho Superior de Magistratura**. [s.d]. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/cidadania/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

²⁵⁶ Relatório Anual 2019. **Conselho Superior de Magistratura**, [s.d]. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2019/05/CSM-Relatorio-Anual-2018.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

petições a serem seguidos para que o cidadão possa elaborar sua manifestação, bem como uma área destinada exclusivamente para o envio de queixas e reclamações dos cidadãos para o conselho.

Entretanto, no que tange à cidadania no CCPJ, a área mais importante é a chamada “Unidad de Atención Ciudadana” (UAC). Essa unidade tem como competências principais: coordenar o funcionamento dos serviços de recebimento de queixas e denúncias e de atenção e informação ao cidadão espanhol; centralizar e ordenar mediante tratamento informático os dados estatísticos do Judiciário; dentre outros. O cidadão espanhol pode acionar esse serviço do conselho por meio de telefone, fax, correio eletrônico, correspondência, formulário online, além de diversas caixas de sugestões e reclamações espalhadas pelas sedes judiciais do país.

Além de o acesso ser facilitado e direto, o conselho espanhol ainda conta com um documento de grande importância para a atuação dos cidadãos: é a chamada “Carta dos Direitos dos Cidadãos ante a Justiça”²⁵⁷, de abril de 2002. Esse documento, que foi fruto da Reforma Judiciária²⁵⁸ ocorrida em 2001 na Espanha, estabelece um rol de direitos assegurados a todos os usuários da justiça espanhola.

A finalidade precípua desta carta era a de viabilizar uma justiça mais moderna e aberta aos cidadãos, que fizesse com que o Judiciário pudesse ouvi-los de maneira mais concreta e eficiente. Na primeira parte da carta se desenvolvem os princípios da transparência e da informação, destacando a importância de se efetivar uma administração da justiça responsável diante dos cidadãos. Estes, por sua vez, puderam, a partir desta carta, formular suas queixas e sugestões sobre o funcionamento da justiça e passaram a poder exigir, quando houvesse violações de direitos, as reparações que entendessem necessárias.

A segunda parte da carta cuida de proteger os cidadãos mais desprotegidos perante a administração da justiça. Como exemplos, têm-se as vítimas de crimes, sobretudo aqueles supostos crimes de violência doméstica e de gênero. Há também uma proteção especial aos menores que foram vítimas de algum delito e, até mesmo, aqueles que foram agentes dos mesmos, a fim de que se possa acompanhar seu desenvolvimento evolutivo de uma maneira adequada.

²⁵⁷ Documento este com a finalidade de atender os princípios da transparência, informação, atenção e que pudesse estabelecer direitos dos usuários diante da justiça.

²⁵⁸ O preâmbulo da “Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia” trouxe algumas explicações para a criação deste texto normativo. Nele consta que a sociedade espanhola demandava com urgência uma justiça mais aberta, que fosse capaz de prestar a função jurisdicional com mais agilidade, qualidade e eficiência. Para isso, seria necessário incorporar métodos de organização e instrumentos processuais mais modernos e avançados. Em maio de 2001 firmou-se um Pacto de Estado para organizar a Reforma da justiça. Uma das prioridades desse pacto foi a elaboração da carta de direitos dos cidadãos perante a justiça.

Outro grupo que recebe uma atenção diferenciada é o grupo de pessoas que sofre de alguma incapacidade, seja sensorial, física ou psíquica. Esse grupo é protegido para que a comunicação com a justiça e o acesso físico aos edifícios judiciais seja facilitado. Tal carta também protege os imigrantes estrangeiros que estejam na Espanha, a fim de que os direitos atribuídos aos nacionais sejam igualmente estendidos a eles.

A terceira parte da carta trata sobre os direitos dos cidadãos no que concerne a suas relações com seus advogados e procuradores. E por fim, a quarta e última parte da carta preocupa-se em trazer algumas previsões para que o seu conteúdo seja efetivamente concretizado. Sendo assim, ela prevê que os direitos nela previstos sejam reconhecidos e vinculados a todos os juízes, magistrados, fiscais, secretários judiciais, advogados, procuradores e demais pessoas e instituições que cooperam com a administração da justiça.

Portanto, nota-se que a realidade espanhola, além de concretizar diferentes maneiras para que o cidadão possa se comunicar com o Poder Judiciário, por meio do seu conselho de justiça, ainda teve a preocupação de assegurar esse acesso de uma maneira formal. Para isso criou uma carta que prevê os direitos dos cidadãos espanhóis diante da justiça, cujo teor deve ser respeitado por todos aqueles que fazem parte dela.

Logo, o cidadão espanhol consegue identificar quais são seus direitos e deveres e, quando porventura encontrar alguma irregularidade na concretização dos mesmos, ele pode recorrer ao CGPJ para que o auxilie a resolver seus impasses. Em comparação com o conselho português, em que os cidadãos apenas poderiam fazer queixas sobre assuntos específicos, o conselho espanhol desempenha um papel mais eficaz no auxílio ao cidadão para que se efetive a *accountability* do Judiciário.

Há alguns aspectos relevantes sobre o conselho de justiça brasileiro para que possam ser traçadas as similaridades e diferenças entre os três conselhos. Como já detalhado anteriormente, o Conselho Nacional de Justiça nasceu da necessidade de se reformular algumas características do Judiciário brasileiro, a fim de que se pudesse concretizar os princípios da transparência, publicidade e informação perante toda a sociedade.

No que tange ao tratamento conferido pelo conselho aos meios de comunicação deste para com os cidadãos, foi analisado que o papel da Ouvidoria e da Corregedoria Nacional de Justiça são de suma importância para a solução de problemas, assim como para a concretização da informação. A Ouvidoria tem o papel de orientar, transmitir informações e colaborar com o aprimoramento das atividades desenvolvidas tanto pelo conselho quanto pelo Judiciário como um todo.

As manifestações por ela recebidas são analisadas individualmente, respondidas e, quando não forem de sua competência, são encaminhadas para o setor responsável. A

Ouvidoria ainda é responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), no CNJ, com a finalidade de garantir o efetivo direito constitucional à informação. As manifestações registradas pelos cidadãos na Ouvidoria servem de base de dados para que se possam efetivar políticas judiciárias que visem melhorar o desempenho do Judiciário brasileiro.

Outro órgão importante dentro do CNJ é a Corregedoria Nacional de Justiça, cuja função é a de receber e apurar denúncias sobre o Judiciário. As manifestações podem ser reclamações sobre os magistrados, sobre os serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e registro. Além disso, a Corregedoria também realiza sindicâncias (abarcadas pelos processos administrativos disciplinares, bem como pelas revisões disciplinares), inspeções e correições.

O desempenho de tais funções disciplinares pela Corregedoria Nacional não retira as atribuições conferidas às corregedorias regionais. É como se a Corregedoria fizesse um papel de fiscalização sobre esses órgãos, podendo ela mesma originar um processo disciplinar, uma correição ou inspeção, como também avocar para si processos que já tenham sido iniciados por instâncias inferiores e que não estão sendo céleres em suas resoluções.

O que não puder ser resolvido pela Ouvidoria, tampouco pela Corregedoria Nacional, ainda poderá ser protocolado pelo cidadão – sozinho ou com o auxílio de um advogado –, junto ao Plenário do Conselho, designando-se um relator responsável. Dentre as possibilidades de protocolo, poder-se-á peticionar as seguintes classes procedimentais: procedimento de controle administrativo, representação por excesso de prazo, pedido de providências, consulta, arguição de suspeição e impedimento, bem como reclamação para garantia das decisões.

Tanto as manifestações protocoladas diretamente na Corregedoria Nacional quanto aquelas direcionadas ao Plenário do conselho, são todas sistematicamente processadas por meio do PJe – Processo Judicial Eletrônico. O PJe é utilizado por tribunais Brasil afora como meio de manutenção e andamento de seus processos digitais, o que facilita o acesso por parte dos interessados e assim também acontece com os procedimentos julgados pelo CNJ.

Sendo assim, qualquer interessado pode ter acesso ao seu procedimento, bem como a procedimentos de outras pessoas para poder entender como foi feito determinado pedido e se o mesmo foi ou não acatado. Isso representa um avanço tecnológico da justiça brasileira, além de concretizar em grande parte o princípio do acesso à justiça, já que o fato de as manifestações dos cidadãos poderem ser feitas totalmente em meio eletrônico, acaba facilitando o acesso de pessoas que se encontram em locais mais remotos.

Assim, após todas as considerações feitas sobre os três conselhos de justiça, há algumas conclusões que precisam ser destacadas. O CSM, conselho português, mostra-se

muito mais como um gestor do Judiciário do que como um órgão que, além de gerir administrativamente o Judiciário, também pratica a *accountability* dos seus atos, priorizando a atenção ao cidadão. Há a possibilidade de que os cidadãos façam queixas, reclamações e elogios, mas os canais de comunicação entre justiça e cidadão não são muitos, tampouco apresentam a possibilidade de que se trate sobre diferentes temas por meio deste contato.

Em contrapartida, o conselho espanhol, pode ser considerado como um exemplo. Além de gerir administrativamente o Judiciário, ainda coloca à disposição dos cidadãos meios para que os mesmos possam com ele interagir a fim de ajuda-lo a controlar e fiscalizar, exercendo assim, mutuamente, a *accountability* judiciária. Por meio da “Unidad de Atención Ciudadana”, o cidadão espanhol consegue ser ouvido pelo conselho de justiça, que posteriormente implantará políticas judiciais a fim de concretizar a voz dos cidadãos.

Além disso, o conselho espanhol serve como espelho para os demais conselhos pelo fato de ter se preocupado em, formalmente, garantir aos cidadãos que a Justiça iria lhes respeitar, visto ter confeccionado a “Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia”, para que os cidadãos pudessem saber claramente quais seus deveres e direitos. Assim, tendo em mãos um texto normativo que lhes assegure determinadas prerrogativas, o processo de reivindicação de direitos se torna mais simples de ser entendido pela sociedade, pois ao analisar que o caso concreto não respeitou o que estava previsto pela carta, requerer o seu fiel cumprimento torna-se automático.

E por fim, o conselho brasileiro também merece seus elogios, bem como suas críticas. Por ser o mais recente entre os três, pode-se dizer que sua evolução e protagonismo perante a sociedade judiciária demonstram certo grau de eficácia. Em pouco mais de quinze anos, ele conseguiu efetivar políticas de aproximação do cidadão para com a justiça que, numericamente, se mostram satisfatórias.

Além dos programas implantados, os quais tiveram como objetivo conferir maior transparência e publicidade dos atos judiciais, o CNJ preocupou-se em se aproximar do cidadão, em ouvir suas reclamações, em atender suas sugestões e em fazer com que a jurisdição se tornasse mais objetiva, clara e cidadã. Os diversos canais que podem ser utilizados pelos cidadãos para se comunicarem com o CNJ se mostram eficazes em atender ao seu propósito, conforme análises feitas anteriormente.

A Ouvidoria – assim como o Serviço de Informação ao Cidadão –, a Corregedoria Nacional e também o Plenário do conselho, realizam diariamente um trabalho que objetiva aproximar o cidadão do Judiciário, ao passo que faz com que a sociedade possa enxergar neste poder algum resquício da democracia. O conselho brasileiro traz diversas classes procedimentais administrativas pelas quais os cidadãos poderão com ele entrar em contato.

Há o procedimento de controle administrativo, o pedido de providências, a representação contra excesso de prazo, o procedimento disciplinar, a revisão disciplinar, dentre tantos outros. Essa é uma das diferenças principais entre os três conselhos: ao passo que os conselhos português e espanhol, ao realizarem a comunicação entre justiça e jurisdicionado, possuem apenas locais de apresentação de queixas, reclamações e elogios sobre o funcionamento da justiça, o conselho brasileiro apresenta classes procedimentais que, além de se preocuparem com o funcionamento da justiça, também se preocupam em fornecer mecanismos de controle do Judiciário pelo cidadão.

Essa diferença pode ser explicada, conforme análise das peculiaridades de surgimento e desenvolvimento dos conselhos. Enquanto os conselhos português e espanhol surgiram com o intuito de conferirem independência as suas organizações judiciárias, o conselho brasileiro nasce como mecanismo de controle de seu Poder Judiciário – como ponto de equilíbrio entre independência e *accountability*.

Sendo assim, o CNJ, por visar o controle judiciário, tem muito mais canais e meios de o cidadão acioná-lo que os conselhos português e espanhol. Tais conselhos existem para manterem a independência e a gestão de seus judiciários e, por conta disso, preocupam-se mais com a formação e carreira da magistratura, com o desenvolvimento da organização judiciária, bem como com a atuação do juiz individualmente considerado, do que com a instituição de mecanismos de controle por parte do cidadão. Em contrapartida, como o CNJ nasce com a finalidade de controle – e de *accountability* judiciária – a sua preocupação repousa na fiscalização, na transparência, na eficiência e, por isso, apresenta um rol maior de procedimentos de controle judiciário em comparação com os outros dois países.

Para corroborar essa atuação do conselho brasileiro, tem-se a existência do PJe, o qual se mostra como ferramenta importante na tramitação de processos administrativos de controle do judiciário, ao passo que mantém o cidadão, autor e interessado em tal tramitação, constantemente atualizado sobre o andamento processual. Já nos conselhos português e espanhol, como o objetivo não é o controle, basta a existência de formulários de envio de queixas/elogios, ou até mesmo outros mecanismos de comunicação mais simplificados, sem a necessidade de um sistema digital para tramitação dos mesmos.

Apesar disso, o Brasil ainda pode melhorar e se espelhar no exemplo espanhol, em que há a formalização da aproximação entre cidadão e Judiciário, por meio da elaboração de uma carta de direitos dos cidadãos diante da justiça. Dessa maneira a transparência brasileira seria ainda mais efetiva e o cidadão enxergaria com maior fervor a legitimidade de sua interferência no Judiciário por meio do CNJ.

A justiça brasileira – apesar dos incontáveis problemas que ainda enfrenta, consegue ser vista pela sociedade como uma instituição mais transparente. Nesse contexto, a evolução da *accountability* horizontal das ações do Judiciário conquistada pelo trabalho do CNJ, em parceria com os cidadãos, tem se mostrado satisfatória dentro das condições da realidade judiciária brasileira.

No entanto, ainda há muito a se aperfeiçoar, na medida em que se comparem os avanços e os retrocessos brasileiros com outros países, corroborando acertos e reformulando os erros. Aos poucos a justiça vai se abrindo para uma era mais transparente e célere, na qual o CNJ concretizará seu papel como destinatário da prestação de contas das ações do Judiciário, efetivando assim a *accountability* de uma jurisdição mais cidadã junto à sociedade.

CONCLUSÃO

Após todas as análises, estudos e comparações, o presente trabalho chega ao momento de suas considerações finais, bem como da explanação das conclusões atingidas. Como já amplamente detalhado anteriormente, o Conselho Nacional de Justiça nasceu com a Emenda Constitucional nº. 45/2004, numa tentativa de se criar um órgão de cúpula administrativa que tivesse como prerrogativas as funções de fiscalização e administração da gestão judiciária.

A criação de um conselho de justiça no Brasil foi recente, com pouco mais de quinze anos, fato este que expõe que a existência desse tipo de órgão dentro do Poder Judiciário não foi algo que caminhou juntamente com a história evolutiva do Judiciário. Como relatado durante o primeiro capítulo, numa progressão histórica em que se analisaram todas as constituições brasileiras e o papel do Poder Judiciário em cada uma delas, nota-se que nem sempre o Judiciário teve o protagonismo que tem nos dias atuais. No início dos tempos, sequer havia uma organização judiciária definida, visto que a incipiente estrutura que existia era exercida por meio dos donatários em suas capitâneas hereditárias.

Com o passar dos anos e com as sucessivas constituições que foram ora se promulgando, ora se outorgando, o Poder Judiciário se revezava entre ter várias atribuições e atuar de maneira independente dos demais poderes da União, e, em outras ocasiões, estar subordinado a vontades externas, principalmente daquelas vindas do Poder Executivo. Desse modo, em períodos em que o Judiciário encontrava-se subordinado às vontades de agentes externos, a segurança jurídica era praticamente inexistente. O jurisdicionado não tinha a credibilidade e confiabilidade judiciárias necessárias a fim de que pudesse ver seus problemas serem resolvidos de maneira justa, eficaz e imparcial.

Tornou-se cada vez mais necessário que a atividade jurisdicional fosse independente das forças externas, para que a solução de conflitos no caso concreto pudesse ser tecnicamente decidida com base em uma legislação previamente definida. As influências externas e a falta de independência judiciária não traziam legitimidade para que as decisões judiciais consideradas juridicamente seguras.

Com a Constituição de 1988, que trouxe a redemocratização para o Estado Brasileiro, foi que o Judiciário conseguiu efetivamente se tornar um poder protagonista dentro do cenário político nacional. Após um longo período sob o regime autoritário e repressor da ditadura militar, com uma estrutura judiciária apenas formal e estática, a Constituição de 1988 pode finalmente chamar o Judiciário a assumir seu papel político, com independência e autonomia administrativa e financeira.

Pelo novo texto constitucional, o Judiciário tornou-se efetivamente independente, com a possibilidade de elaboração, pelos tribunais, de suas respectivas propostas orçamentárias, visto que tais tribunais poderiam se organizar internamente, seja com relação às suas secretarias, seja com relação aos seus serviços auxiliares. Ademais, houve uma reestruturação dos tribunais superiores, além da Constituição prever a possibilidade de elaboração, pelo próprio Judiciário, de uma lei para dispor sobre o Estatuto da Magistratura.

E assim o Judiciário se fortaleceu e passou de mera figura formal no quadro de poderes políticos do Estado Brasileiro, para um grande influenciador e modificador de realidades na sociedade. O seu fortalecimento após Constituição de 1988 foi tão relevante que houve a necessidade de se criar um conselho de justiça, assim como outros países já o haviam feito, para que houvesse um órgão interno dentro da estrutura judiciária, que pudesse coordená-lo administrativamente, a fim de que todos os tribunais do país pudessem seguir as mesmas políticas judiciárias, evitando-se arbitrariedades.

Em 2004 houve a chamada Emenda Constitucional n. 45 que ficou conhecida como a Reforma do Judiciário. Ela trouxe grandes inovações e transformações, sendo que a mais importante para o desenvolvimento deste trabalho foi a criação do Conselho Nacional de Justiça. Inspirado na experiência de países como Itália, Portugal e Espanha, o Brasil decidiu então criar um órgão de cúpula administrativa dentro do Judiciário, o qual ficaria incumbido, dentre outras competências, de fiscalizar de maneira administrativa, financeira e comportamental, os membros e órgãos do Judiciário.

Como já mencionado, o nascimento de um conselho de justiça no Brasil não era uma inovação para o mundo. Conselhos de justiça, com diferentes arranjos e composições, já haviam sido instalados ao redor do planeta e, dentre eles, os que mais se assemelharam ao conselho brasileiro foram o português e o espanhol. Isto decorre do fato de que há entre eles similaridade na composição, na organização, na função e no objetivo para o qual se propõem a desempenhar suas competências. Por isso o estudo do Direito Comparado com relação a esse tema se faz importante para o desenvolvimento do presente trabalho.

Quando o CNJ foi criado, além de alguns setores da sociedade destacarem que poderia ter sido uma criação inconstitucional, o próprio Judiciário temia que tal órgão pudesse acabar com sua independência. Entretanto, como destacado ao longo do presente trabalho, a independência Judiciária tem importância para o exercício da própria atividade jurisdicional e, assim, não seria concebível criar um órgão interno ao Judiciário que a exterminasse.

O CNJ nasce, portanto, não para abalar as estruturas da independência judiciária, mas para trazer maior legitimidade à sua atuação. Como órgão de cúpula administrativa, com funções de fiscalização, controle e gestão administrativa do Judiciário, destaca-se a ocorrência

da *accountability*. *Accountability* não possui uma tradução fiel para o português, a qual possa abarcar toda a carga valorativa que o termo possui em sua língua de origem.

Originalmente, *accountability* significa “prestação de contas”, combinada com uma “responsabilização” e é frequentemente utilizada pela Administração Pública nos Poderes Legislativo e Executivo, além de também ser utilizada em âmbito privado, junto a aspectos sobre a administração de empresas. Além dessa inconstância relativa a uma fiel tradução para o português, a *accountability* também não pode ser resumida a um único aspecto, visto seu caráter multifacetado, podendo ser dividida em diferentes modalidades e tipos, o que faz com que ela possa ser aplicada em diversos setores da vida pública.

Há a *accountability* vertical, existente em relações em que há uma subordinação de uma parte com relação à outra. Os envolvidos não estão no mesmo grau de igualdade, assim como não pertencem à estrutura de uma mesma instituição. Como exemplo pode-se mencionar as eleições, em que se nota uma das principais aparições de uma *accountability* vertical, visto que os cidadãos descontentes com o governo de um determinado candidato, não o reelegem na próxima candidatura.

Assim, houve uma *accountability*, visto que as ações do governante conhecidas pelos cidadãos sofreram responsabilização por parte dos mesmos. Logo, ele não foi reeleito como uma sanção a sua má administração. Logo, além de se notar a *accountability* vertical nas eleições, ela também aparece com relação à não aceitação social de algum fato ocorrido, o que gera manifestações. A ação midiática também pode ser considerada como um tipo de *accountability*.

Em contrapartida, há a *accountability* horizontal, em que as partes envolvidas estão no mesmo patamar de igualdade e pertence à estrutura da mesma instituição. É como se fosse um controle interno, exercido por um órgão sobre outro dentro do mesmo sistema. Nesse contexto é que surge o ponto de estudo em que se desdobrou o presente trabalho: se o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo dentro do Poder Judiciário, poderia exercer a *accountability* horizontal das ações do Judiciário.

O CNJ possui inúmeras atribuições que fazem com que ele possa exercer a *accountability*. Ele tem poder disciplinar para avocar processos disciplinares, bem como para também iniciar sindicâncias e processos administrativos disciplinares originariamente. Ele tem competência normativa para expedir resoluções e recomendações. Além de também possuir competência informativa, competência de gestão, assim como competência para planejamento e implantação de políticas judiciárias.

O CNJ tem atribuições, portanto, para exercer a *accountability* horizontal comportamental e a institucional/legal, de acordo com o art. 103-B, §4º, incisos II e III,

CF/88. Além disso, ele pode atuar como canal de comunicação do Judiciário para com a sociedade, recebendo reclamações e denúncias sobre irregularidades no que tange à execução dos serviços jurisdicionais.

Para isso ele se utiliza de serviços realizados pela Ouvidoria, assim como pelas funções desempenhadas pela Corregedoria Nacional de Justiça. O Plenário do Conselho também tem competência para resolver procedimentos que são instaurados originariamente perante sua apreciação, tais como procedimentos de controle administrativo, representações por excesso de prazo e pedidos de providências.

Sendo assim, o cidadão não elege democraticamente os membros que compõem o Judiciário, mas, em contrapartida, recebe do conselho de justiça um aparato técnico, jurídico e digital para que ele possa ser ouvido como jurisdicionado. O cidadão consegue fazer sugestões, elogiar, denunciar abusos, alertar sobre possíveis omissões e obscuridades, informar o CNJ sobre algo que passou despercebido mediante seu controle e fiscalização corriqueiros. Enfim, há todo um sistema em que o cidadão consegue se comunicar com o Judiciário, por meio do CNJ, se fazer ser ouvido e, conseqüentemente, efetivar uma jurisdição mais cidadã.

Por conta das análises realizadas com o Direito Comparado entre os conselhos de justiça do Brasil, de Portugal e da Espanha, resta demonstrado que o CNJ possui destaque. A comunicação com o cidadão se faz presente, ele consegue ser o tomador das ações administrativas do Judiciário, bem como também é capaz de aplicar-lhe sanções em casos de irregularidades. Em contrapartida, o conselho português tem muito a aprender com o CNJ. Inicialmente poderia se dar mais atenção na gestão do Judiciário enquanto instituição, a fim de que se possa torná-lo mais transparente e célere para com o cidadão. Na realidade portuguesa faltam instrumentos para que a *accountability* possa efetivamente ser realizada pelo CSM com o auxílio dos cidadãos.

Já com relação ao direito de acesso do cidadão no conselho espanhol, apesar de o Brasil possuir mais hipóteses de participação do cidadão na gestão judiciária, a Espanha possui um documento formal em que descreve todos os direitos e deveres dos cidadãos perante a justiça. A Carta dos direitos dos cidadãos ante a justiça é um exemplo concreto de que a formalização da participação do cidadão na vida judiciária se faz necessária. Por meio de um documento escrito e concreto, o indivíduo consegue ter a segurança e a confiabilidade necessárias para enxergar no Judiciário uma instituição legítima para concretizar a justiça.

Assim, a experiência do Conselho Brasileiro tanto tem a ensinar, quanto tem a aprender. Ela ensina Portugal a ter um propósito cidadão para sua existência, a fim de tornar seu Judiciário mais transparente e também ensina a Espanha a se tornar mais sistematicamente

organizada, por meio da existência no Brasil de um processo judicial eletrônico também dentro dos procedimentos analisados pelo conselho – PJe. Isso possibilita a concretização real do acesso à justiça, tanto quando os indivíduos necessitam levar seus conflitos ao conhecimento do Judiciário, quanto quando desejam agir perante a máquina judiciária, sentindo-se pertencentes àquela organização.

No entanto, o Brasil aprende com Portugal principalmente com sua preocupação em conferir independência ao Judiciário, ao passo que também se preocupa com a eficiência na formação dos magistrados, bem como na divisão judiciária entre tribunais judiciais e tribunais administrativos/financeiros. A Espanha também ensina o Brasil a valorizar mais a participação do cidadão na vida judiciária, visto que a carta de direitos dos cidadãos perante a justiça é um exemplo espanhol a ser seguido pelo Brasil.

Diante de todo o exposto, conclui-se que, apesar de setores sociais terem tido receio quando da criação do CNJ, como a classe dos magistrados (vide a ADI ajuizada pela AMB questionando a constitucionalidade da instalação do CNJ), hoje se pode entender que sua existência colabora com a manutenção da harmonia administrativa dentro da organização Judiciária. O CNJ atua como fiscalizador e controlador do Judiciário, desempenhando a importante função de ser o destinatário direto da *accountability* horizontal judiciária. Mas, acima disso, sua função como *accountabilizador* de nada valeria se o principal interessado nesse controle não pudesse agir e cooperar com essa fiscalização.

De nada valeria um Judiciário *accountable* se o cidadão, o jurisdicionado, aquele para quem o Judiciário destina seu trabalho, não pudesse sugerir, denunciar, reclamar ou requerer informações. Um cidadão cuja voz não fosse ouvida de nada adiantaria para a consecução da legitimidade cidadã perante o Judiciário.

E assim, com um conselho de justiça recente, mas que se mostra eficiente dentro do possível, o Judiciário brasileiro vai traçando sua história. Com um sistema de freios e contrapesos interno, o CNJ consegue ao mesmo tempo conduzir o Judiciário e também o controlar para a persecução de uma justiça equilibrada, transparente e célere.

O Conselho Nacional de Justiça, portanto, nasceu como instrumento de equilíbrio entre a independência judiciária e a necessidade de exercício de uma *accountability*. Sua finalidade de controlar internamente o Judiciário faz com que, por meio de sua *accountability* horizontal, ele possa viabilizar o exercício indireto da *accountability* vertical do Judiciário pelos cidadãos, a qual não conseguiria ser exercida diretamente por eles sem o intermédio do CNJ.

Assim, o CNJ traz, diariamente, aos cidadãos, o sentimento de pertencimento à gestão judiciária. Sua criação serviu, então, para democraticamente inserir o cidadão na gestão

judiciária e fazer com que ainda se tenham esperanças em um Poder Judiciário que efetivamente perpetue a justiça, buscando sempre a existência de uma *accountability* que preserve a sua jurisdição cidadã.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Iduna Weinert de. **O Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 1976, p. 08. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucional/curiosidade/anexo/PlaquetaOSupremoTribunalFedera1976.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020.
- AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado. O CNJ e o Planejamento Judiciário. *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 295-316.
- ALVES, Eliana Calmon. Conselho Nacional de Justiça – Fundamentos, processo e gestão. *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 70-90.
- ÁLVARES, Vânia Gonçalves. **O Governo da Justiça: o Conselho Superior da Magistratura**. 2015, 119 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, 2015.
- ANDRIGHI, Fátima Nancy. Aspectos teóricos e práticos sobre as atribuições da Corregedoria Nacional de Justiça – Foco específico na Representação por Excesso de Prazo (REP), na Reclamação Disciplinar (RD) e no Pedido de Providências (PP). *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 189-207.
- ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. A Constituição de 1934: 80 anos depois. **Justiça e Cidadania**. Editora JC, 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim e outros (coord). **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional nº45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 425-445.
- BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito UERJ**. Rio de Janeiro, v.2, n.21, jan./jun. 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 19 ago. 2020.
- BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo. O Poder Judiciário na doutrina da separação dos poderes: um quadro comparativo entre a ordem brasileira e a ordem portuguesa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 195, p. 269-290, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496610>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRAGA, Valeschka e Silva. Principais repercussões da Emenda Constitucional nº 45/2004 no Controle de Constitucionalidade Brasileiro. **Revista CEJ**, Brasília, v.10, n. 32, p. 89-96, jan./mar. de 2006. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/703>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/185600>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. Reforma do Judiciário – Tribunal Constitucional e Conselho Nacional de Justiça: Controles externos ou internos? **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 41, n. 164, p. 367-382, out./dez. 2004.

CAMPOAMOR, Carmen Fernández-Miranda. El Consejo General del poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio. **Revista de Derecho Político**. n. 38. p. 37-92, 1994.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina:199.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes irresponsáveis?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.

CARVALHO, Ernani. O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 43, n. 170, p. 99-109, abr./jun. 2006.

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**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 13-27, mar. 2013.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Vade Mecum de Jurisprudência Dizer o Direito**. 4 ed, rev., ampl., atual. Bahia: Editora JusPodivm, 2018.

CHAVES, Luciano Athayde. O Poder Judiciário Brasileiro na Colônia e no Império: (des)centralização, independência e autonomia. **Revista Ajuris**, Porto Alegre, v. 44, n.143, p. 279-313, 2017.

CIARLINI, Álvaro Luis de A. S. Levando o CNJ a sério: Variáveis institucionais entre o *jeito* e o poder simbólico. In: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 124-136.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. O Conselho Nacional de Justiça e a Constituição. In: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 137-163.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: Um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

COSTA, Emília Viotti da. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime democrático. **Estudos Avançados**. v.18, n. 51, p. 151-159, 2004. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10004>. Acesso em: 16 maio 2020.

CONAN, Sébastien. Independência dos juízes e direitos humanos internacionais. LIMA JR, Jayme Benvenuto (org.). **In: Independência dos Juízes no Brasil: aspectos relevantes, casos e recomendações**. Recife: Gajop, Bagaço, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Preâmbulos das Constituições do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP)**. v. 96, p. 243-270. 2001. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67503>. Acesso em: 04 abr. 2020.

DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição / Robert A. Dahl; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DAHL, Robert A. Tomada de Decisões em uma Democracia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 252, p. 25-43, mai. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7954>. Acesso em: 19 ago. 2020.

DIPP, Gilson Langaro. A Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça e suas Missões. **In: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 253-265.

DOBROWOLSKI, Sílvio. Poder Judiciário: independência, democratização e controle social. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 33, n. 129, p. 169- 178, jan./mar. 1996.

DUARTE NETO, José. Independência e *Accountability* Judiciárias. **In: KIM, Richard Pae; PRETTO, Renato Siqueira de; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (coords.). Federalismo e Poder Judiciário**. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2019, p. 197-233.

FALCÃO, Francisco. A década positiva. **In: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 61-69.

FARIA, José Eduardo. A crise do Judiciário no Brasil. LIMA JR, Jayme Benvenuto (org.). **In: Independência dos Juízes no Brasil: aspectos relevantes, casos e recomendações**. Recife: Gajop, Bagaço, 2005.

FERRAZ, Taís Schilling. Papéis e perspectivas do Conselho Nacional de Justiça: do controle à busca de resultados. **In: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira;**

- SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 361-389.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Judiciário e a revisão constitucional. **Revista da Informação Legislativa**. Brasília, a. 30, nº. 120, p. 31-40, out./dez. 1993.
- FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro: Título II**. b ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- FLUHR, Fernanda Adriano. **A jurisdição constitucional e o Conselho Nacional de Justiça: a possibilidade do exercício do controle concentrado de constitucionalidade pelo CNJ**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica de Pernambuco. Recife: 2011.
- FRAGALE FILHO, Roberto. Conselho Nacional de Justiça: Desenho Institucional, construção de agenda e processo decisório. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 56, nº. 4, 2013, p. 975-1007.
- GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. O Poder Judiciário na Primeira República: A justiça, o autoritarismo e os interesses oligárquicos. In: **XXVIII Simpósio Nacional de História**, 2015, Florianópolis. Anais eletrônicos, disponível em: http://snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1439389044_ARQUIVO_ArtigoFinalANPUH-Gasparetto.pdf. Acesso em 02 abr. 2020.
- GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho Nacional de Justiça e Controle Externo: roteiro geral. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim e outros (coord). Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional nº45/2004. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005, p. 191-200.
- GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. Accountability and abuses of power in world politics. **American Political Science Review**, vol. 99, n. 1, p. 29-43, fev. 2005. Disponível em: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/rkeohane/files/apsr_abuses.pdf. Acesso em 15 maio 2020.
- GUIMARÃES, Ulysses. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. Brasília: DANC, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- GUERRA, Gustavo Rabay. **Independência e integridade: o Conselho Nacional de Justiça e a nova condição da política judicial**. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2010.
- HOBBS, Thomas, 1588-1679. **Leviatã 1**. Richard Tuck (org.). João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva, Claudia Berliner (trad.). São Paulo: Marins Fontes, 2003.
- JORGE, Mário Helton. O Conselho Nacional de Justiça e o Controle Externo Administrativo, Financeiro e Disciplinar do Poder Judiciário: violação do pacto federativo. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim e outros (coord). **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 493-500.

LEAL, Rogério Gesta. Impactos da corrupção no direito fundamental a uma prestação jurisdicional conforme a justiça constitucional. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 169-187, maio/ago, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rinc/v2n2/2359-5639-rinc-02-02-0169.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

LIMA, Luciano Melo Moreira. A prestação de serviços educacionais básicos pelas organizações sociais: uma contribuição à luz da ADIN 1.923/DF. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 20, n. 32, p. 249-261, jul/dez 2016. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/2117/2243>. Acesso em: 20 jun. 2020.

LINS E SILVA, Evandro. **O salão dos passos perdidos**: depoimento ao CPDOC. [Entrevistas e notas: Marly Silva da Motta, Verena Alberti; Edição de texto Dora Rocha]. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

MADISON, J. **The federalist papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. Disponível em: <https://files.libertyfund.org/files/788/0084LFeBk.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press: New York, 2003.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Procedimento de Controle Administrativo no Conselho Nacional de Justiça – Aspectos processuais relevantes. In: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 208-226.

MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. A Revolução dos Cravos e a historiografia portuguesa. **Estud. hist.** (Rio J.). Rio de Janeiro, v. 30, n. 61, p. 465-478, ago. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21862017000200465&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O controle disciplinar da magistratura e o perfil ético do magistrado**. 2014. 338 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MAXWEL, Kenneth R. **A devassa da devassa – A Inconfidência Mineira: Brasil-Portugal**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1767074/modresource/content/1/Sem%20II%20-%20Maxwell%20-%20complementar.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

MELLO FILHO, José Celso de. **Notas sobre o Supremo Tribunal** (Império e República). 4. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29, 2007.

MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. **Novos estud.** – **CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 187-206, nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-33002013000300012>. Acesso em: 19 ago. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. O efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal nos processos de controle abstrato de normas. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 1, n. 4, 1999. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/viewIssue/118/50>. Acesso em: 30 ago. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. **A Reforma do Sistema Judiciário no Brasil**: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no País. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/discParisport.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. Conselho Nacional de Justiça e parcerias institucionais – Temas prioritários. *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 21-36.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MONTESQUIEU, Charles-Louis Sécondant. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. Controle externo do Poder Judiciário – inconstitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.35, n. 140, p. 59-64, out./dez. 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth (trad.). Brasília: Conselho da Justiça Federal – 179 p., 2008. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/comentariosbangalore.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

NADALES, Antonio J. Porras. El Consejo General del Poder Judicial. **Revista Española de Derecho Constitucional**, ano. 7, n. 19, p. 225-244, enero-abril 1987.

NALINI, José Renato. O que esperar do CNJ nos próximos 10 anos? *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 91-108.

NOBRE, Marcelo. Controle Disciplinar: atividade preponderante do CNJ? *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.).

Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 239-252.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras:** 1824. 3. ed. v. I. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*, CEBRAP, nº. 31, p. 25-40, out. 1991. Disponível em: <http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online], n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciabstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 13 ago. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, n.11, p. 11-31, out. 2004.

PARAÍBA. **Lei Ordinária nº. 8.223, de 16 de maio de 2007.** Dispõe sobre a criação de órgão e cargos na estrutura do Tribunal de Justiça da Paraíba. Paraíba: Assembleia Legislativa. Disponível em: <http://www.al.pb.br/leis-estaduais>. Acesso em: 02 set. 2020.

PASSARELLI, Luciano Lopes. O Conselho Nacional da Justiça e os notários e registradores. *In:* WAMBIER, Teresa Arruda Alvim e outros (coord). **Reforma do Judiciário:** primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional nº45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 415-423.

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 35, n. 140, p. 17-39, out./dez. 1998.

PEREIRA, Maria Paula. A Escola Portuguesa ao serviço do Estado Novo: as Lições de História de Portugal do Boletim do Ensino Primário Oficial e o Projeto Ideológico do Salazarismo. **Invest. Práticas**, Lisboa, v. 4, n. 1, p. 59-81, mar. 2014. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/inp/v4n1/v4n1a05.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública (RAP)**, v.43, p. 1343-1368, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 ago. 2020.

POLETTI, Ronaldo de Britto. **Constituições Brasileiras:** 1934. 3. ed. v III. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras:** 1937. 3. ed. v.4. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri: Manole, 2013.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. O Judiciário como poder político no século XXI. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.36, n. 144, p. 91-100, out./dez. 1999.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. A importância do CNJ na implantação de uma nova ordem judiciária no Brasil. *In*: Seminário “A Importância do Crédito como Fator de Desenvolvimento Econômico e Social”. FEBRABAN, 2006. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/9587>. Acesso em: 17 maio 2020.

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista de Direito GV**, São Paulo, p. 465-492, jul.- dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a06v4n2.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2020.

RICHA, Morgana de Almeida. Amplitude do Poder Normativo do CNJ. *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 266-292.

ROBL FILHO, Ilton Nascimento; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Accountability e Independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.21, n.45, p. 29-46, março de 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000100004&script=sciabstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. A Reforma do Poder Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 137, p. 239-254, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/352/r137-23.pdf?sequence=4>. Acesso em: 19 jul. 2020.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**. Tomo I – 1891-1898. Vol. I. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios do direito político**; [tradução Antônio de Pádua Danesi]. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RULLI NETTO, Antonio. **Controle externo do Poder Judiciário no Brasil**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2007.

SADEK, Maria Tereza Aina. CNJ: O futuro na agenda. *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 109-123.

SADEK, Maria Tereza Aina. Judiciário: mudanças e reformas. **Estud. av.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, Ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0103-40142004000200005>. Acesso em: 09 jul. 2020.

SADEK, Maria Tereza Aina. A organização do Poder Judiciário no Brasil. *In*: SADEK, Maria Tereza (org). **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 1-16.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

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

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la Rendición de Cuentas? **Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**, p. 01-44, ago. 2014. Disponível em: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (org.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder e London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITTER, Philippe C. The Quality of Democracy: The ambiguous virtues of accountability. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 47-60, out. 2004. Disponível em: [http://faculty.smu.edu/lmanzett/schmitter%20\(2004\).pdf](http://faculty.smu.edu/lmanzett/schmitter%20(2004).pdf). Acesso em: 15 jul. 2020.

SENADO FEDERAL. **Constituições Brasileiras**, [s.d]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 02 jun. 2020.

SHAPIRO, Martin. Judicial independence: new challenges in stablished nations. **Indiana Journal of global legal studies**, v. 20, n. 1, p. 253-277, 2013. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1504&context=ijgls>. Acesso em: 20 ago. 2020.

SIFUENTES, Mônica Jacqueline. O Poder Judiciário no Brasil e em Portugal: reflexões e perspectivas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 36, n. 142, p. 325- 340, abr./jun. 1999.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVEIRA, Rubens Curado. Gestão Judiciária: o que gritam os números da justiça. In: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 338-360.

SOBRINHO, Aliomar Baleeiro Barbosa Lima. **Constituições Brasileiras: 1946**. 3. ed. v V. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

SORDI, Neide A. D. De. O Departamento de Pesquisas do CNJ e a sua contribuição ao fomento à pesquisa e à gestão da informação no Poder Judiciário. In: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 390-408.

SOUSA, Mônica Teresa Costa e. *Accountability* e Poder Judiciário: das razões de existir do Conselho Nacional de Justiça. **Revista da AJURIS**, v.41, n.136, p. 347-369, dezembro de

2014. Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/365>. Acesso em: 14 jul. 2020.

STOCO, Rui. Conselho Nacional de Justiça – Criação e vocação. *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.).

Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 37-60.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Cronologia**, [s.d]. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/bicentenario/historia/cronologia.asp>. Acesso em: 02 jul. 2020.

TATE, C.Neal. Why the Expansion of judicial power? *In*: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn (Org.). **The global expansion of judicial power.** New York, London: New York University Press, 1995.

TEIXEIRA, Luiz Fernando Chalita. Juristas e magistrados e a centralização do poder no Império brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, jan. 2000. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6268>. Acesso em: 18 ago. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. O Conselho Nacional de Justiça – Enfoque de Direito Comparado. **Lex Magister**. Disponível em: http://www.lex.com.br/doutrina_25675223_O_CONSELHO_NACIONAL_DE_JUSTICA__ENFOQUE_DE_DIREITO_COMPARADO.aspx. Acesso em: 18 ago. 2020.

TINOCO, Alexandre Motta. As práticas institucionais do poder judiciário brasileiro: da Primeira República à Constituição Federal de 1934. **Revista Interdisciplinar de Direito**, [S.l.], v. 11, n. 1, out. 2017. ISSN 2447-4290. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/160>. Acesso em: 13 ago. 2020.

TOFFOLI, Dias. A competência do Supremo Tribunal Federal para julgar ações em que se impugnam decisões do Conselho Nacional de Justiça. *In*: MARRAFON, Marco Aurélio; MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins (coords.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão.** São Paulo: Saraiva, 2016, p. 164-186.

VELASCO, Ignacio M. Poveda. Ordenações do Reino de Portugal. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 89, p. 11- 67, 1994. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67236>. Acesso em: 23 ago. 2020.

VIANNA, Luiz Werneck. *et.al.* **O perfil do magistrado brasileiro.** Rio de Janeiro: AMB – IUPERJ, 1996

WESTIN, Ricardo. Com golpe dado por Getúlio, Brasil ficou nove anos sem Senado. **Senado Federal**, 09.09.2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/09/com-golpe-dado-por-getulio-brasil-ficou-nove-anos-sem-senado>. Acesso em: 12 ago. 2020.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil:** outorgada em 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 221, de 20 de novembro de 1894.** Completa a organização da Justiça Federal da República. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0221-1894.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil:** outorgada em 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula seu processo de julgamento. Brasília, DF. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=1079&ano=1950&ato=f86EzaU1UMBRVTec6>. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição do Brasil:** promulgada em 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 01, de 17 de outubro de 1969.** Edita novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 35, de 14 de março de 1979.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/lcp/lcp35.htm>. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 25 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 9.755, de 16 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a criação de “homepage” na “internet”, pelo TCU. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19755.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000.** Lei da Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº. 3.591, de 06 de setembro de 2000.** Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera artigos da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 11.364, de 26 de outubro de 2006.** Dispõe sobre as atividades de apoio ao CNJ. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11364.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 11.419, de 19 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a informatização do processo judicial. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11419.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 12.016, de 07 de agosto de 2009.** Dispõe sobre o mandado de segurança individual e coletivo. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera o Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº. 07, de 18 de outubro de 2005.** Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes no Poder Judiciário. Brasília, DF. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/. Acesso em: 02 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº. 67, de 03 de março de 2009.** Aprova o Regimento Interno do CNJ. Brasília, DF. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/. Acesso em: 02 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº. 103, de 24 de fevereiro de 2010.**
Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do CNJ. Brasília, DF. Disponível em:
<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/164>. Acesso em: 02 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº. 135, de 13 de julho de 2011.**
Dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/atosnormativo/s/>. Acesso em: 02 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº. 194, de 26 de maio de 2014.**
Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Brasília, DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020>. Acesso em: 02 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº. 198, de 01º de julho de 2014.**
Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/. Acesso em: 02 set. 2020.

CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº. 211, de 10 de agosto de 2009.**
Dispõe sobre o regulamento geral da Corregedoria Nacional de Justiça. Brasília, DF.
Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/regulamento-geral-da-corregedoria-nacional-de-justica/#:~:text=Art.,pelo%20Corregedor%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a..> Acesso em: 02 set. 2020.