



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**QUEM CONTROLA O JUIZ? UMA ANÁLISE HISTÓRICA E
CORREICIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

**WHO CONTROLS THE JUDGE? A HISTORICAL AND
CORRESPONDING ANALYSIS OF THE NATIONAL COUNCIL
OF JUSTICE**

Igor Novaes Lins

Brasília, 2019

IGOR NOVAES LINS

Quem controla o juiz? Uma análise histórica e correcional do Conselho Nacional de Justiça

Versão original

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte da exigência para obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marilde Loiola.

Brasília

2019

RESUMO

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão do Poder Judiciário responsável por controlar a atividade da magistratura nacional. Mobilizando o termo de accountability, a partir da perspectiva de Guillermo O'Donnell, este trabalho complexifica a ideia de controle do Poder Judiciário e gera elementos para a reflexão teórica e empírica do órgão. Nele, é investigado como os juízes se portaram sobre as possibilidades de controle, como este poder vindo sendo exercido efetivamente (numericamente) e quais as previsões existem para limitar os juízes.

Palavras-chaves: CNJ; Accountability; Poder Judiciário; Controle externo; Correição.

ABSTRACT

The National Council of Justice (CNJ, for the abbreviation in portuguese) is the body of the Judiciary responsible for controlling the activity of the national judiciary (municipal, state and federal). Mobilizing the term of accountability, from the perspective of Guillermo O'Donnel, this work complexifies the idea of control of the Judiciary and generates elements for the theoretical and empirical reflection of the body. In it, it is investigated how judges have been acting towards the control possibilities, how this power has been exercised effectively (numerically), and what predictions exist to limit judges.

Keywords: CNJ; Accountability; Judiciary; External control; Correction.

¹ Igor Novaes Lins

² Orientação: Professora Dra. Marilde Loiola

¹ Graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Experiência acadêmica em pesquisa sobre Poder Judiciário, no grupo Cidadania, Identidades e Valores Políticos (CIVES), coordenado pela professora Marilde Loiola.

² Doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, França. Pós-doutorado em Teoria e Filosofia da História, Centre Louis-Gernet de Recherches Comparées sur les Sociétés Anciennes (CLGRCSA), EHESS, Paris, França. Pesquisadora Convidada pelo CERI-Sciences-Po, Paris. Professora associada e ex-diretora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), tendo interesse na área de teoria política com ênfase em Poder Judiciário e cidadania.

SUMÁRIO

QUEM CONTROLA O JUIZ? UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CORREICIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	1
1. RELEVÂNCIA, HIPÓTESE E OBJETIVOS	6
2. POLÍTICO, JURÍDICO E TÉCNICO: UN PASSANT TEÓRICO	8
3. CONTROLE EXTERNO: CONSTITUINTE A.K.A DITADURA.....	12
4. ACCOUNTABILITY POR MEIO DA CORREIÇÃO.....	19
5. CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29

1. RELEVÂNCIA, HIPÓTESE E OBJETIVOS

A escola institucional da ciência política tem uma vasta literatura sobre os poderes Executivo e Legislativo, que são áreas vistas como pertencentes ao campo. A esfera do Judiciário é vista como estritamente jurídica³ e de certa forma o direito usa das arenas das ciências sociais para legitimar a ideia de conhecimento científico e neutro politicamente. É preciso analisar pela a nossa ótica – da ciência política –, tentando entender a complexificação das relações de poderes.

A falta de pesquisas na área não a torna menos importante, pelo contrário, deve existir esforços concentrados no sentido de mudar essa realidade. A importância de pesquisar a temática, de acordo com Antoine Vauchez (2017), se dá porque o espaço entre o que é político e o que é jurídico é tênue. O pesquisador diz que uma leitura sócio histórica possibilita a decodificação dos conflitos políticos e sociais que levam a instituições serem distantes das ciências sociais, bem como, entender como o que é jurídico se tornou à parte do funcionalismo estatal (VAUCHEZ, 2017, p. 40-42).

A motivação deste trabalho surgiu como reação ao campo científico da política. A literatura da Ciência Política pouco produz bibliografia acerca das questões do campo político no Poder Judiciário. Posso recuperar, por exemplo, os dados sobre a produção da temática nos encontros anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs): em 41 encontros, acontecidos entre os anos de 1977 e 2017, existem apenas 83 artigos sobre Poder Judiciário; desses 83 pelo menos 30 são relacionados às práticas do campo jurídico⁴.

Além disso é pouco expressiva a pesquisa sobre Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na Ciência Política. A disciplina representa apenas 6% dos trabalhos produzidos sobre o conselho. Ademais, 68% dos trabalhos existentes são sobre a gestão do poder, enquanto a questão

³ Para aprofundar um pouco nesta discussão, indico o texto “*A crise do Judiciário e a visão dos juízes*” do Rogério Arantes e da Maria Tereza Sadek. Os cientistas políticos expõem como estudo do Poder Judiciário é multidisciplinar, o que gera tensão entre os estudiosos pela falta de definição consensual da temática trabalhada. Além disso, dizem que os cientistas políticos são deslegitimados pela necessidade de ter que trabalhar com questões que envolvem o conceito de legalidade, onde tem a missão de interpretar à luz da sua área questões típicas do direito. Segundo eles, o estudo do Judiciário representa um desafio para as ciências sociais, já que não existe tradição do campo em pesquisas acerca da instituição. Além disso, é dificultoso de distanciar dos ideais de justiça do cientista e não recorrer aos típicos reducionismos do direito e da economia (ARANTES, SADEK, s/d, p. 36).

⁴ Pesquisa confeccionada pelos alunos CIVES, sob orientação da Prof. Dra. Marilde Loiola Menezes.

institucional e disciplinar – meus principais objetos de pesquisa do Conselho Nacional de Justiça – são respectivamente 22% e 10% (AOYAMA, OLIVEIRA, 2017, p. 15-17).

Este artigo consiste em entender quem controla o poder judiciário, mais especificamente quem controla o juiz. À priori, a Emenda Constitucional n° 45 estabelece que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e dos deveres do Judiciário, desta forma zelando pela autonomia do poder e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura. Entretanto, vale avançar no que acredito que possa configurar uma hipótese mais precisa: o CJN não tem mecanismos concisos para impor limites efetivos aos magistrados.

O colegiado tem, à primeira vista, uma dificuldade logística: é pequeno em relação ao número de magistrados que alcança a casa dos milhares. Além disso, o Poder Judiciário não consegue ter autonomia, já que o campo jurídico é corporativista. Uma prova disto é que o conselho é composto em sua maioria por magistrados e tem pouca permeabilidade para a sociedade civil; todos os ministros têm histórico na magistratura, mesmo que não seja mandatório para compor o conselho, ou em espaços correlatos do sistema de justiça. Por isso, é necessário procurar afundo as trajetórias destes atores para encontrar padrões e entender como estes podem ajudar a compreender os resultados.

Como um poder político e um agente estatal, envolvido nos processos políticos e sociais, o Poder Judiciário é um objeto natural de estudo da ciência política. Essa visão está consolidada na disciplina. Além disso, mesmo que existam práticas jurídicas que sejam específicas da disciplina do direito, a análise política surge como um instrumento para além da normalização das práticas, mas para promover seu questionamento e uma reflexão crítica sobre a reprodução do status quo.

A pesquisa também deve fazer um esforço para contribuir acerca do debate dos controles externos e sua legitimidade. Por fim, será investigado como a infraestrutura institucional do órgão dificulta ou promove a realização de um controle efetivo, avançando também na busca para compreender se existem motivações magistrais para impedir ou facilitar estes controles.

Este artigo irá estudar quais são os limites para as ações dos magistrados, não apenas para as ações explicitamente políticas, como expressado no fenômeno da judicialização da política. A finalidade é verificar se empiricamente os conselheiros vem impondo sanções efetivas aos magistrados desde a criação do órgão. Além disso, pretendo fazer uma observação histórica do conselho, examinando a trajetória de criação e os debates feitos na época, a fim de expor se

existiram lacunas de legitimidade decorrentes dos embates históricos para a criação do conselho.

Para tal resultado, serão investigados o volume e os graus de punição, assim como o número de processos julgados dentre os iniciados. Além disso, serão auferidos números que demonstram a viabilidade de acesso dos cidadãos ao órgão: assim, analisar-se-á quais são as instituições mais ativas no que se refere à submissão inicial de processos, apontando quais são os resultados para os diferentes atores petionários.

Dessa maneira, trabalharei especialmente orientado à ideia de controles institucionais, dentro do meu campo de estudo, e pouco com os limites da discricionariedade política do juiz e ideias afins da área jurídica.

2. POLÍTICO, JURÍDICO E TÉCNICO: UN PASSANT TEÓRICO

O conceito de separação de poderes, idealmente, distancia o político do jurídico, conferindo essencialmente a função política ao Legislativo e ao Executivo. Apesar da passibilidade de questionamento quanto à ideia de um poder não político, o Judiciário assumiu a posição designada a ele por muito tempo, havendo um esforço dos magistrados e apreço intelectual por essa postura⁵. Portanto, vale avançar em uma contextualização inicial da prática do Poder Judiciário no Brasil.

Segundo Fábio Konder Comparato (2016), desde os primórdios, o corpo da magistratura no Brasil refletiu a elite brasileira e seu *ethos* de classe. Isso foi determinante para que as leis fossem lidas a partir dos interesses dos grupos sociais dominantes. Pela extensão territorial do Brasil colônia e pelo corpo de juízes reduzido, a justiça foi “aplicada” pelos coronéis e pela administração pública local. Os casos de corrupção eram generalizados. O autor diz que o Judiciário não existia para fazer justiça e sim para explorar a população (COMPARATO, 2016,

⁵O Poder Judiciário sempre foi visto como um poder neutro, à margem do sistema político. Nesse sentido, Flávia Castro (2000) em seu texto “O Papel Político do Poder Judiciário” levanta a discussão sobre neutralidade, que, segundo ela, é a regra dentro do poder. A autora mobiliza a ideia de práticas estritamente técnicas, os fatos estão dados e o Judiciário vai apenas se adequar dentro das correntes principiológicas, ou seja, o que existe é um embate teórico do campo jurídico (CASTRO, 2000, p. 177-179).

p. 119-120, 122-123). Historicamente, a ausência de controle democrático e social sobre os poderes da República marcaram os momentos de autoritarismo.

Com a independência da coroa portuguesa e a instituição de uma monarquia brasileira, a Constituição de 1824 consolidou a divisão de poderes e a harmonia entre eles. Na prática, entretanto, o Poder Judiciário continuava sendo sujeitado ao Poder Executivo e ligado às famílias proprietárias da época. No entanto, o Código Criminal de 1827 deu maior atribuição aos juízes, bem como, aumentou o seu corpo funcional, que passou a atender as regiões de todo o país por meio dos juízes de paz. Ainda assim, os órgãos judiciais eram infestados por senhores de escravos, que não fizeram movimento para garantir os direitos a não-mutilação conquistados por eles no Código Criminal. A continuação do tráfico de pessoas escravizadas, por exemplo, era um dos indícios da displicência dos dispositivos legais quando era conveniente. Mais tarde, com a abolição, o cenário se repetiu (COMPARATO, 2016, p. 124-127).

Fábio Konder Comparato (2016) diz que com a República começou-se a pensar efetivamente nos limites e independência do Poder Judiciário, o que foi objetivado no fim da ditadura com o Estatuto da Magistratura e o Conselho Nacional da Magistratura - cabe ressaltar que ambas iniciativas não conseguiram ter efetividade. Com a Carta Política de 1988 inaugurou-se no regime republicano a maior amplitude de poderes do Judiciário e alguma forma de limites aos seus poderes e ações (COMPARATO, 2016, p. 128-133).

Aquele que sempre foi visto como poder neutro deu uma guinada em sua atuação e por consequência recebeu respostas das ciências sociais e da sociedade, que passou a vê-lo de outra maneira. Segundo Boaventura (1995), o Judiciário passa a ser visto como agente político após a Constituição Federal, com os telejornais. Certamente ele sempre foi um agente político, porém só recentemente foi possível enxergar sua politização, onde cada vez mais os tribunais e as questões jurídicas protagonizam as manchetes da televisão (SANTOS, MARQUES, PEDROSO, 1995, p.1-6).

No Brasil as barreiras entre as questões políticas e judiciais estão cada vez mais estreitas, de certa forma acompanhando uma tendência mundial. Os juízes muitas vezes ocupam o local do legislador, ou até mesmo se portam como cidadãos, guiando-se por suas próprias convicções políticas ou de outrem. A partir disso vêm sendo feitas pesquisas sobre o ativismo no judiciário, bem como, a judicialização da política. Em ambos os casos o juiz se colocando na posição de árbitro da vida social e política, sem existir limites claros às suas ações.

Este fenômeno da politização da justiça, que vai se expressar de dois modos expostos adiante, é marcado pela Constituição Federal de 1988. A partir da Constituição Cidadã, o Judiciário passa a ter mais poder e ganha, por exemplo, a capacidade de controlar a constitucionalidade dos atos normativos dos outros poderes. Com o aumento dos direitos sociais da Constituição, — o que Boaventura (1995) recorta como o Estado Providência, no caso da Europa — este Poder passa a ter prerrogativa de agir como garantidor de direitos e usa mecanismos de coerção legal para obrigar o Poder Executivo a cumprir os direitos básicos. Essa interferência não é só feita sob provocação dos cidadãos e do Ministério Público, mas também é manifestada de maneira positiva.

Com isso, o Judiciário torna-se o poder mais forte da república, quebrando a tradição das democracias liberais, onde o Judiciário era fragilizado em detrimento aos outros poderes. O ideal de separação de poderes é tensionado diante do papel do “novo Judiciário”, colocando em discussão a ideia de freios e contrapesos dos Federalistas e a idealização de Montesquieu de um Judiciário nulo.

Como mencionado anteriormente, dois eventos estão sendo estudados a partir do fenômeno da politização da justiça. O primeiro é o ativismo judicial, que entendo pelo ato do magistrado de agir além de seu alcance, isto é, adotar uma postura política positiva de ação para efetivação de seus princípios políticos, por meio dos seus poderes legais. No segundo evento, o caso da judicialização da política, o conceito está ligado com a ideia de que algumas questões polêmicas estão sendo deliberadas por instâncias do Poder Judiciário, e não pelos poderes legalmente incumbidos de discuti-los, como, por exemplo, o Congresso Nacional. Existem diferenças que pontuam cada conceito: no caso da judicialização as questões políticas são levadas ao judiciário, ou seja, ele é passivo neste caso, julgando o que chega ao seu espaço institucional - aqui temos um arranjo institucional que gera essa nova arena política de decisão; no caso do ativismo existe uma posição positiva, no sentido do magistrado buscar concretizar seus valores no espaço que não o pertence, por meio de ações infralegais, isto é, exige motivação do magistrado (BARROSO, 2008, p. 19-20). O Judiciário, que antes não era visto como poder, hoje é tratado como agente político e que tem sido cada vez mais central dentro do ambiente público.

Dessarte, com a problemática do juiz estar indo além do que lhe foi normativamente pensando, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi criado com o intuito de fiscalizar esse poder que agora ganhou a leitura de político. O CNJ é um órgão do Poder Judiciário que visa modernizar o sistema judiciário no Brasil, foi criado para dar transparência e controle para as

ações jurídicas. Ele foi criado em 2004 pelo Congresso Nacional, por meio de uma emenda à Constituição e zela pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura⁶.

O Estatuto da Magistratura Nacional, criado em 1979, foi mantido no mesmo molde do usado na ditadura militar. Os magistrados continuaram sendo regidos por uma lei sancionada em tempos de recessão democrática, lograda por uma ótica de controle autoritário do regime militar, sem existir uma envergadura institucional que possibilite um real freio além do personificado na figura dos ditadores.

Com o anseio pela abertura democrática em 1977, a busca por legitimidade perpassava por todas as instituições. Desta forma, o Estatuto da Magistratura representou a inflexão entre a responsividade do Poder Judiciário, a organização institucional e a delimitação da independência. Era simbolicamente importante demonstrar que todos os poderes estavam sobre o aparato da legalidade, dando-os uma imagem mais próxima da proposta democrática de Ernesto Geisel.

Desde a criação do conselho, em meio a polêmicas, os magistrados passaram a responder a um órgão e conseqüentemente ter suas ações legitimadas por ele. O CNJ deflagra a tentativa de se criar um arranjo institucional mais harmônico e com limites claros. É uma tentativa não só de controle institucional, mas também de mudança de enquadramento por parte da opinião pública e das instituições para com o Judiciário.

Entretanto, o órgão é composto pela própria magistratura. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, está imune à instituição, os ministros não estão sujeitos a responsabilidade. A possibilidade de impeachment, disposta na Constituição, não chega nem ser um temor que cause maior responsividade. Ainda é controversa a possibilidade de controle e principalmente quanto as castas mais altas do Poder Judiciário.

No caso brasileiro, os legisladores, mesmo que tardiamente, tiveram a preocupação de seguir o debate que foi feito internacionalmente sobre de controle externo, principalmente para os Judiciários latinos americanos – notadamente conhecidos por seus superpoderes.

⁶ Informações disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/> . Último acesso em: 01/07/2018.

3. CONTROLE EXTERNO: CONSTITUINTE A.K.A DITADURA

Durante o período da ditadura militar no Brasil, a Constituição Federal de 1967, sancionada pelos militares, criou o organograma do Poder Judiciário que era dividido em: Supremo Tribunal Federal; Tribunais Federais de Recursos e Juízes Federais; Tribunais e Juízes Militares; e, por último, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes do Trabalho e Tribunais e Juízes estaduais. Mais tarde, em 1977, a Emenda Constitucional (EC) Nº 7, de 13 de abril de 1977 criou o Conselho Nacional da Magistratura, que passou a ser encaixado no desenho do Judiciário. A EC não só criou o Conselho, mas também explicitou a demanda pela criação, via lei complementar, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional - que deveria determinar as garantias e os deveres dos magistrados (SANCEHS, 1989, p. 165-166).

A Lei Complementar nº 35, em 14 de março de 1979⁷, criou a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, conhecido como Estatuto da Magistratura. Ele foi criado na ditadura e sancionado pelo então Presidente da República, Ernesto Geisel, e pelo Ministro da Justiça, Amando Falcão.

O contexto de 1979 é especial na ditadura, porque foi marcado pela indicação de Geisel para o Poder Executivo. A tentativa de um rompimento democrático da ditadura assolava os generais da época, que enxergaram em um militar “moderado” a chance de contenção da insurgência popular. O presidente representou, simultaneamente, uma abertura lenta à democracia e uma conservação da ditadura (FIGUEIREDO, CHEIDUB, 1982, p. 29-32).

Dentre as diversas explicações para o início da abertura democrática da República destaco a procura por legitimidade do sistema. Figueiredo e Cheidub (1982, p. 33) ressaltam que existia a necessidade de aumentar as formas de participação política, já que as formas utilizadas até então eram demasiadamente custosas.

A busca por legitimidade perpassa por todas as instituições que pretendiam ser democratizadas. Desta forma, o Estatuto da Magistratura representou a inflexão entre a responsividade do Poder Judiciário, a organização institucional e a delimitação da independência. Era simbolicamente importante demonstrar que todos os poderes estavam sobre

⁷ Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp35.htm Último acesso: 20/10/2018, às 16hrs.

o aparato da legalidade, dando-os uma imagem mais próxima da proposta democrática de Geisel.

Mais tarde, o regime foi aberto e fora escolhido, de modo indireto, José Sarney (PMDB) como Presidente da República. Além disso, foi constituída a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que tinha poderes para confecção de um novo marco constitucional para o país – onde estaria reformulado desde os direitos individuais até a divisão de poderes.

No período de formulação da Constituição, o debate sobre a forma do Poder Judiciário se dividia nas discussões sobre o poder de controle de constitucionalidade e da participação do povo no poder. Existia uma clara divisão ideológica, a esquerda defendendo que o Legislativo resolvesse questões sobre as contradições constitucionais e a direita que o Judiciário tivesse o poder de revisor constitucional, dessa forma, conservando as bases constitucionais do Supremo Tribunal Federal (STF). A esquerda defendia a ampliação de participação popular no corpo judiciário, já a direita era ativista composição de um corpo técnico e profissional (FREITAS, KOERNER, 2013, p. 144-15).

Em paralelo ao debate feito pelos legisladores, os magistrados, sobretudo de segunda instância, se organizavam para sustentar uma proposta sólida para o poder. A Constituinte representava uma janela para o aumento de poder do Judiciário. Para o Supremo Tribunal Federal, mais que solidificação do Judiciário, este momento simbolizava a oportunidade de preservar seus poderes e protagonismo sobre os demais tribunais. O Supremo, por sua vez, estava alinhado ideologicamente com as propostas dos constituintes do centro e da direita (FREITAS, KOERNER, 2013, p. 145).

Então, os ministros do STF despacharam uma proposta de manutenção de sua estrutura e função para a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, nomeada Comissão Afonso Arinos. Além disso, a proposta enviada sugeria mecanismos de fortalecimento do Judiciário, proposta defendida também pelo baixo clero dos magistrados (FREITAS, KOERNER, 2013, p. 147).

Os juízes do STF construíram acordos com a centro-direita e a direita, para efetivar a conservação da estrutura da Corte. É válido dizer que a Corte não tutelou o processo político da constituinte, mas deu parecer favorável as ideias dos conservadores. A supervisão do STF acerca dos trabalhos dos constituintes acontecia de maneira informal e velada. Boa parte dos ministros defendiam posições reacionárias sobre o processo constituinte e tinham vínculos fortes com o Presidente da República – opositor da Constituinte. Freitas e Koener (2013, p. 143,

156-157, 162-163) citam os ministros Célio Borja, Oscar Corrêa e Carlos Madeira como próximos a Sarney⁸. Além destes, Moreira Alves, Djaci Falção e Octavio Gallotti se apresentavam contrariamente as reformas da Constituinte, aliados as teses de direita.

Segundo Corrêa (Apud FREITAS, KOERNER, 2013, p. 146), o ministro Oscar Corrêa se posicionava publicamente contra a Constituinte, argumentando que não existia uma ruptura jurídica que justificasse uma nova Constituição em vez de uma reforma constitucional. Além disso, na Sessão de comemoração dos 160 anos do STF, os ministros expressaram suas opiniões sobre o novo texto constitucional do Poder Judiciário (FREITAS, KOERNER, 2013, p. 174).

De acordo com matérias do Jornal do Brasil e da Gazeta Mercantil, os políticos conservadores, influenciados pelos ministros do Supremo, combateram qualquer ideia de criação de controle externo ou da criação do Conselho Nacional da Magistratura⁹. Aliados aos conservadores, os juízes do Supremo conseguiram preservar seu grande poder, a fortificação do Judiciário e a falta de controle¹⁰ externo¹¹ (FREITAS, KOERNER, 2013, p. 167-168, 178).

Mais tarde, com a democratização e inauguração da Constituição Federal de 1988, empregou-se novamente a necessidade de confecção do “Estatuto da Magistratura Nacional”. A Constituição de 88 manteve, de modo geral, o que a Constituição de 67 exigia da lei complementar: tratamento das questões internas do Poder, bem como, correccionais e de competência (SANCHES, 1989, p. 166-167).

Segundo a Carta de 88, a lei complementar deveria ser de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, passando pelo Congresso Nacional e pela sanção presidencial. A análise da tramitação e da legalidade dos processos nos leva a normalizar o pedido da constituição, mas uma análise mais crítica e contextualizada nos demonstra que o lobby do Poder Judiciário, especialmente

⁸ José Sarney (PMDB), em busca de segurar seu mandato pelo tempo de cinco anos, apelava para bajulação constante das Forças Armadas – deixando claro que a influência dos militares no processo político ainda era alta e que faria o necessário para manutenção do seu mandato, mesmo que implicasse no desrespeito a ANC (FREITAS, KOERNER, 2013, p. 155).

⁹ Ramos e Diniz (2015) suscitam que os críticos ao conselho acreditavam que ele promoveria uma baixa na liberdade decisória dos juízes e que era uma afronta ao Estado de Direito. Entretanto, o argumento era usado para a recusa de qualquer mecanismo de controle externo.

¹⁰ Os magistrados eram avessos a participação da sociedade civil em qualquer forma de controle, como evidenciado por Sadek (2001, Apud Carvalho e Leitão) em pesquisa onde apenas 20% dos juízes se manifestavam a favor de participação externa (CARVALHO, LEITÃO, 2013, p. 19).

¹¹ De acordo com Sampaio (Apud RAMOS, DINIZ, 2015, p. 214), a Comissão de Sistematização, na elaboração da Constituição Federal de 88, previa a criação do Conselho Nacional de Justiça. Apesar de ter apoio de juristas como Nilo Batista, Nelson Jobim e Márcio Tomaz Bastos, existiu uma grande pressão para deixar fora do texto constitucional o órgão.

do Supremo Tribunal Federal (STF), foi determinante para como seriam desembocados o desenho e as prerrogativas do Poder.

Destarte, a necessidade do desenho do Poder Judiciário por meio da iniciativa da Suprema Corte representa a supervalorização do magistrado – inaugurada pela Constituição – como burocrata guiado pelo ideal de justiça, que não será motivado por questões corporativas em seu campo. Uma visão de que os juízes são apenas técnicos e não políticos, diferente dos congressistas que além de políticos não tem competência técnica para elaborar a conjuntura completa do Poder.

No fim das contas, o Estatuto da Magistratura Nacional foi mantido o mesmo da ditadura militar. Os magistrados continuam sendo regidos por uma lei sancionada em tempos de recessão democrática, lograda por uma ótica de controle autoritário do regime militar, sem existir uma envergadura institucional que possibilite um real freio além do personificado na figura dos ditadores. O Supremo, aliado as elites políticas tradicionais, conservou o estágio de baixo controle e de baixo nível de responsabilidades para os magistrados.

Mais tarde, nos anos 90, o Banco Mundial confeccionou estudos sobre o Poder Judiciário na América Latina. Dentre as diversas problemáticas identificadas encontrou a falta de controle externo e propôs a criação de conselhos judiciais. A ideia era que estes conselhos realizassem funções de controle comportamental, já que o Banco Mundial aponta que, para existir um Judiciário de qualidade, é necessário um sistema disciplinar (RAMOS, DINIZ, 2015, p. 213).

Para efetivação do controle é preciso que sua composição garanta a participação de órgão profissional de advogados, de membros do Judiciário, de membros do Poder Executivo e de cidadãos. O órgão poderia ser presidido por um magistrado, contanto que fossem independentes e não precisam fazer campanha para cargos eletivos dentro do conselho (DAKOLIAS Apud DINIZ, RAMOS, 2015, p. 213).

Segundo Diniz e Ramos, desde a Constituinte os magistrados influenciaram fortemente para não se efetivar a criação do órgão, argumentando que ele poderia ser uma afronta à autonomia e à independência do Judiciário. Portanto, o Conselho Nacional de Justiça surgiu a

partir de uma pressão social¹² para efetivação de um órgão de controle que pudesse moralizar os magistrados de seus desvios éticos (DINIZ, RAMOS, 2015, p. 214-215).

No entanto, em 2004 o Conselho Nacional de Justiça foi criado pelo Poder Legislativo via emenda constitucional. A proposta de emenda à Constituição começou a tramitar na Câmara dos Deputados em março de 1992 e foi aprovada, pelo Senado Federal, em novembro de 2004. O conselho foi apresentado pelo parlamento como uma maneira de controle das ações administrativas e correccionais do Poder Judiciário, bem como instituição de legitimação das ações deste poder. O CNJ trouxe um componente ainda inexplorado pelo Judiciário: a *accountability*¹³.

Nesse sentido, Carvalho e Leitão (2013, p. 14-15), em sua análise do poder do Supremo no desenho do CNJ, dizem que no Brasil houve uma forte relutância quanto a implementação de um conselho judicial, principalmente pelo temor quanto as atribuições e prerrogativas do órgão. De um lado, a favor da criação, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) defendia a criação de controle externo, de outro, sobre a justificativa do asseguramento da independência judicial, a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) advogava contrariamente a necessidade da criação de um conselho.

A Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) impetraram no STF uma ação direta de inconstitucionalidade, onde, dentre diversos argumentos, era defendido que a emenda constitucional violava o princípio da independência judicial ao abrir margem para controle de agentes externos aos Judiciário. E isso foi debatido também no Congresso, por este motivo a senadora Ideli Salvatti (PT) propôs que o conselho fosse parte da estrutura constitucional do Judiciário, fugindo das contestações acerca da constitucionalidade do CNJ¹⁴.

¹² Não só de instituições e intelectuais fora feita a pressão popular, uma pesquisa feita pelo DataFolha, em 1994, demonstra que 35% dos brasileiros avaliavam o Poder Judiciário como “regular”, 28% como “péssimo e ruim” e apenas 26% como “bom”. Estes dados não variavam de acordo com a idade (ARANTES, SADEK, s/d, p. 36). As causas para a má avaliação iam desde problema de gestão até a falta de transparência e responsividade.

¹³ Antes da criação do CNJ as corregedorias estaduais dos tribunais eram encarregadas pelo controle administrativo e correccional. Todavia, os legisladores entendiam que as corregedorias estaduais não eram capazes de indiciar magistrados, já que o corporativismo dos tribunais era grande e não existia distanciamento entre os indiciados e os juízes responsáveis pelo julgamento. Neste sentido surge o CNJ, órgão capaz de operar com distanciamento dos fatos acontecidos e com uma composição mais plural.

¹⁴ Entrevista concedida para a Folha de S. Paulo, edição 14 de novembro de 2004 – página 6.

A posição da ABM e da ANAMAGES refletia bem o interesse corporativo da classe dos magistrados. Desde a constituinte as tentativas de reforma do Judiciário eram completamente rechaçadas. Em 2004, o ex-presidente Lula (PT) criou a Secretaria de Reforma do Judiciário, órgão dentro do Ministério da Justiça que deveria dar suporte a proposta do Congresso Nacional e articular com os três poderes melhorias no sistema judiciário. O secretário, Sérgio Renault, chegou a dar depoimentos aos jornais sobre a importância da instituição e mencionou a resistência dos magistrados à criação do órgão¹⁵.

Magistrados apresentavam resistência principalmente à questão da composição do conselho, por não aceitar que fosse composto por membros de fora da magistratura. Em entrevista¹⁶ o presidente da ABM¹⁷, Rinaldo Campos Soares, afirmou:

O conselho abre a porta para que se politize o Judiciário da pior forma possível. Hoje são duas pessoas [indicadas pelo Congresso]. Amanhã, poderão ser sete. Juízes julgam prefeitos, e os partidos deles irão indicar membros desse conselho.

Entretanto, o STF começou a se posicionar favorável a criação do órgão. Na figura do presidente Nelson Jobim, a Corte pressionou o presidente da Câmara dos Deputados, João Cunha (PT), para não retirar do texto a criação do órgão. João Cunha contestava a votação no Senado Federal, que modificou o texto da Câmara dos Deputados – pela alteração feita pelo Senado, a Câmara Baixa tem a prerrogativa de aprovar o texto final. Segundo ele, a proposta da Câmara para o CNJ era “mais severa e abrangente” que a do Senado.

Como já dito, o Supremo adotou publicamente a posição favorável a criação do conselho. É sabido na literatura política¹⁸ que o poder de revisão judicial dá margem para que o Judiciário vete constitucionalmente os projetos de emenda constitucional que sejam

¹⁵ Ver acervo da Folha de S. Paulo, edição 17 de dezembro de 2004 – página 14.

¹⁶ Entrevista concedida para a Folha de S. Paulo, edição 9 de dezembro de 2004 – página 8.

¹⁷ Associações como a AMB argumentavam que não existia necessidade para a criação da organização, já que o Judiciário tinha fortes mecanismos de controle interno, agentes fora do Judiciário não tinha conhecimento técnico suficiente para entender a instituição e, por último, pelo possível atentado à independência judicial (CARVALHO, LEITÃO, 2013, p. 19).

¹⁸ Segundo Sweet (2000), conforme citado por Carvalho e Leitão (2013, p. 16), a condição de chancelador das ações dos outros poderes deu ao Poder Judiciário capacidade de ocupar o posto de “terceira câmara legislativa”. Assim, Ernani Carvalho e Natália Leitão creem que a posição de revisor judicial deu ao Poder Judiciário a abertura para realizar permutas nos espaços de decisão política. Eles argumentam que o Judiciário foi decisivo na construção da agenda no debate da constituinte e, mais tarde, atuou nos debates de formulação de emendas constitucionais para criação de conselhos judiciais (CARVALHO, LEITÃO, 2013, p. 16).

conflitantes com seus interesses. Portanto, é factível crer que seja necessário acordo entre as elites judiciárias e legislativas para realizar mudanças significativas as questões judiciárias (CARVALHO, LEITÃO, 2013, p. 17). Esse contexto é pouco observável na política formal, porque as negociações políticas que envolve o Poder Judiciário são feitas, sobretudo, no âmbito informal. Contudo o ministro Nelson Jobim foi um bom exemplo de como é cabível fazer tal leitura.

Aliás, o presidente do Supremo Tribunal Federal na época, ministro Marcos Aurélio, cobrou a aprovação da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) e da criação do Conselho Nacional da Magistratura, que foi enviado pelo Supremo ao Poder Legislativo em 1992. Mesmo receoso com a criação de algum mecanismo de controle externo, Marco Aurélio afirmou o seguinte:

Onde está o projeto da LOMAN (Lei Complementar Nº 35/79) prevendo a criação do Conselho Nacional da Magistratura e encaminhado pelo STF em cumprimento da Carta da República, em 1992? Por que, até hoje, passados mais de 10 anos, ainda não tivemos a discussão e a aprovação da LOMAN? Precisamos de um controle, mas de um controle que não fira, não afaste o predicado maior da magistratura que é a independência! Nós não temos um controle com a participação de pessoas estranhas no Legislativo, nem mesmo no Executivo, nem na classe dos advogados e não temos no Ministério Público. Por que vamos ter logo no Judiciário, ao qual compete a última palavra sobre a ordem jurídica? É um passo demasiadamente largo¹⁹.

A Corte foi condescende com a criação do órgão porque ele estaria sujeito ao seu crivo. O STF, assim, acumulou mais poderes sobre o restante da magistratura com o direito à presidência do conselho, com o poder de revisar as ações do órgão e podendo, ainda, julgar os conselheiros. Vale ressaltar ainda que a Corte não é submetida aos controles do Conselho Nacional de Justiça, portanto, mantendo seu privilégio de não ser controlado por agentes externos.

¹⁹ Marco Aurélio cobra discussão e aprovação de Conselho Nacional da Magistratura. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=60387>

Este poder do STF é não só de imunidade ao controle externo do CNJ, mas de pautar as decisões do conselho. Segundo o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça²⁰, o presidente é responsável pela supervisão e aprovação da ata, o que é natural aos presidentes de instituições públicas, entretanto é uma prática que reforça o aparelhamento da Corte sobre o conselho e da Corte sobre toda magistratura.

4. ACCOUNTABILITY POR MEIO DA CORREIÇÃO

O'Donnel (1998, p. 40-42) define a prática da *accountability horizontal* pela competência legal de instituições estatais para realizar investigações e controles sobre outras instituições – este controle pode se dar de diversas maneiras: por impeachment e penalizações legais, por exemplo. Essas agências autorizadas a controlar e fiscalizar as instituições devem gozar de autonomia política para tal. Isso está ligado ao dilema da divisão de poderes e do controle entre eles.

Dessa forma, o autor diz que as instituições de regulação e controle do poder público precisam agir em conjunto com outras instituições, logo o sucesso das agências depende de uma rede que possa efetivar a *accountability horizontal*. É necessário que a conjuntura institucional dê instrumentos para que essas agências sejam autônomas, com limitações claras a atuação de agentes políticos externos (O'DONNEL, 1998, p.43).

O autor gera insumos para o entendimento de que é necessário impor limites externos aos poderes para controle de suas ações. Apesar de não dizer nestes termos, Guillermo O'Donnel (1998) caminha na compreensão da necessidade de instituições que possam limitar comportamentos e decisões dos agentes públicos.

Consonante, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ampliou uma maneira de controle do Poder Judiciário, que antes era restrita aos magistrados de primeira instância por parte dos tribunais federais – com a criação do tribunal os juízes passaram a responder a mais um órgão de controle.

²⁰ O artigo 6º é que prevê as funções do presidente do CNJ, dentre elas destaco o poder de convocação dos trabalhos e de organização das pautas do julgamento preparadas pela Secretaria Geral.

Em sequência, podemos usufruir da teoria do politólogo, quando ele suscita a necessidade da conjuntura institucional de dar instrumentos para que essas agências sejam autônomas, com limitações claras a atuação de agentes políticos externos. O arranjo institucional dos federalistas criou poderes autônomos que interferem parcialmente um no outro para manter o controle, respeitando a separação simples desses poderes – a ideia de *checks and balances*, supracitado neste texto (O'DONNEL, 1998, p. 43-44).

Apesar da importante base teórica, entendo que a conceituação de controle feita por O'Donnell carece de complexificação e de aplicação para as especificidades do Poder Judiciário e do seu controle. Em busca dessa adequação teórica, apelo para Ilton Filho e Fabrício Tomio (2013), que no artigo “Accountability e Independência Judiciais: uma Análise da Competência do Conselho Nacional de Justiça”, apresentam um avanço na discussão sobre *accountability* no sistema judiciário. Segundo eles, o conceito desenvolvido por O'Donnell é insuficiente para o enredamento do controle no Poder Judiciário, desta forma, a partir dos conceitos de *accountability institucional* eles mobilizam a *accountability judicial* (FILHO, TOMIO, 2013, p. 29-30).

De acordo com os autores, a *accountability judicial* pode ser lida a partir de quatro prismas. O primeiro é *accountability judicial decensional*, que consiste na possibilidade de requisitar insumos do tribunal com justificativas das ações tomadas pelo magistrado e usá-las para aplicar sanções. A segunda forma é a *accountability judicial comportamental*, que se traduz em obter informações sobre o comportamento dos juízes, onde é prevista a sanção. O terceiro tipo é a *accountability judicial institucional*, que está ligada a ideia de adquirir dados sobre ações não jurídicas, com a previsão de sanção legal desses atos. E, por último, a *accountability judicial legal*, que se conecta com a concepção de receber informações sobre execução dos dispositivos legais e jurisdicionais (FILHO, TOMIO, 2013, p. 30).

Para viabilizar uma forte relação de *accountability* o agente controlado precisa fornecer informações sobre suas ações as instituições incumbidas de controle, justificar essas ações e deve existir uma maneira de sanção do mandante com competência para o agente. Caso não exista mecanismos de sanção não é possível um controle efetivo (FILHO, TOMIO, 2013, p. 31).

Os autores elencam alguns aspectos de certificação para fiscalização adequada dos agentes. Segundo eles, o desenho institucional deve ser configurado para receber informações

da população e ter atores políticos com poderes para tomar medidas a partir do que foi recebido, o que é claramente respaldado em O'Donnel (1998). O segundo critério diz respeito aos mecanismos de participação efetivo dos cidadãos nos conselhos de controle (PREZEWORSKI Apud FILHO, TOMIO, 2013, p. 32).

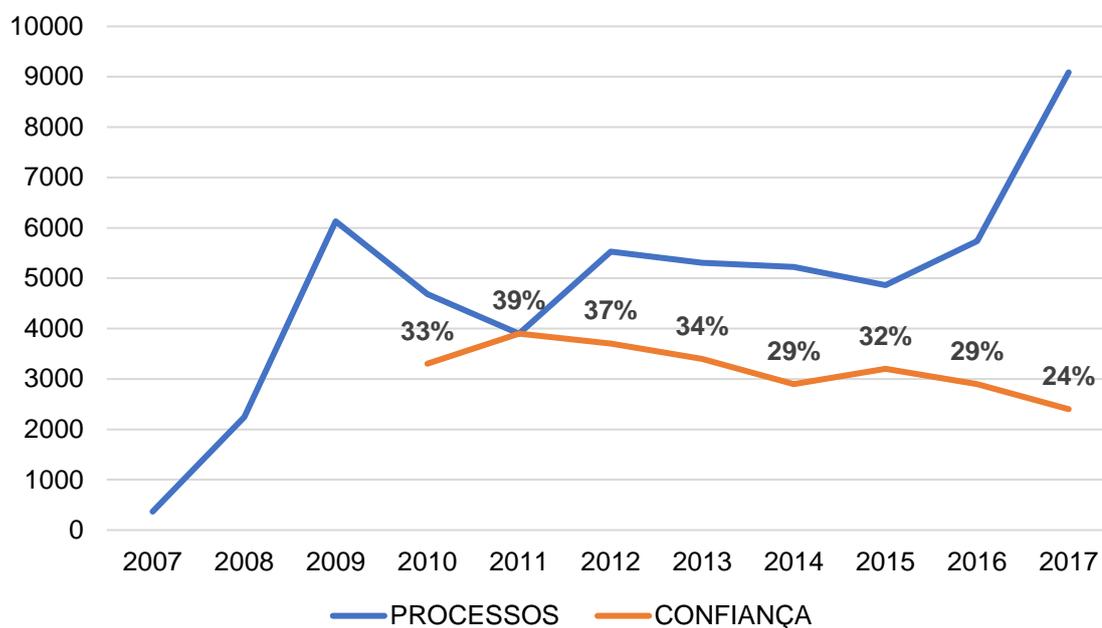
O CNJ possibilita que cidadãos ofereçam denúncias contra magistrados pelo anais do Conselho, que segundo Filho e Tomio representa a interseção entre a ideia de *accountability* vertical, pela possibilidade de controle por parte do cidadãos, e horizontal, pela possibilidade do agente de controle exigir a prestação de contas em nome do cidadão (FILHO, TOMIO, 2013, p. 32).

Neste sentido, o número de denúncias oferecidas contra magistrados é crescente, representando um aumento da participação da população e de um sentimento de controle das atividades do campo jurídico. O Gráfico 1 demonstra uma tendência do aumento de denúncias, em especial 2017, o ano em que houve a maior demanda histórica com 9.087 novos casos correccionais.

Além disso, o gráfico explicita os dados do Relatório Índice de Confiança na Justiça no Brasil – ICJ Brasil, que trazem informações sobre a credibilidade de Poder Judiciário no Brasil²¹.

²¹ Relatório ICJ Brasil, 2010, 2011, 2012 e 2017. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

Gráfico 1: Novos Processos por Ano X Índice de Confiança no Poder Judiciário



Fonte: CNJ em Números – 2018; Relatório ICJ Brasil – 2012 a 2017.

O número de denúncias saltou de 367 em 2007 para 9.087, dez anos depois. Apesar da dispersão no ano de 2011 e dos momentos de queda entre 2014 e 2015, desde 2007 o número de denúncias oferecidas aumentou em 2.376,02%. Ainda segundo o Conselho Nacional Justiça²², os demandantes nos procedimentos de competência correccional são em maior parte pessoas físicas, que na qualidade de requerentes são 52,8% nos processos.

A *accountability* judicial comportamental é o principal respaldo para análise correccional, porém existe uma dificuldade expressa de auferir dados sobre o cumprimento dos deveres legais por parte dos magistrados. Filho e Tomio (2013, p. 38) evidenciam que a Constituição Federal não constituiu recursos claros de *accountability* judicial comportamental para contrapor o elevado grau de autonomia institucional. O poder disciplinar, antes da criação do Conselho Nacional de Justiça, era efetivado pelo tribunal no qual o magistrado, onde existiam corregedorias de justiça, era vinculado e pelo Conselho Nacional da Magistratura.

²² CNJ em Números, 2018, Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/620bf616dfc0d62e45e52345afd3260a.pdf>

Existiam corregedorias de justiça nos tribunais. Após 1988 as corregedorias não tinham mais poder de exercer controle em todos os magistrados, apenas os de primeiro grau.

Dessarte, como exposto no capítulo anterior, o Estatuto da Magistratura²³ é a norma jurídica que estabelece as punições aos juízes. O Art. 42 estabelece que as penalidades disciplinares são: advertência; censura; remoção compulsória; disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; e demissão.

Uma das previsões da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 96 de 1992 – o primeiro anteprojeto de reforma que mais tarde foi apensado ao projeto enviado pela Secretaria de Reforma do Poder Judiciário, do Ministério da Justiça – era de o CNJ promover a perda de cargo por aprovação de três quintos dos conselheiros. Essa proposta não foi aprovada. Isso, segundo os autores, representou uma perda de *accountability* judicial comportamental (FILHO, TOMIO, 2013, p. 40). Sendo assim, a aposentadoria compulsória é a penalidade mais alta aplicada pelo CNJ.

Como evidenciado neste artigo, uma das formas de *accountability* no Poder Judiciário é a sanção correcional dos juízes. A Tabela 1 disposta abaixo evidência a situação das punições aplicadas pelo CNJ. Para dimensionar a gravidade é importante explicar que a aposentadoria compulsória consiste em afastar o juiz definitivamente de seu cargo vitalício com proventos ajustados ao tempo de serviço, isto é, com direito ao salário proporcional a contribuição.

TABELA 1: PENALIDADES POR ANO

Ano	Advertência	Censura	Remoção Compulsória	Disponibilidade	Aposentadoria Compulsória	Demissão
2006	0	0	0	0	0	0
2007	0	0	0	0	0	0
2008	0	1	0	1	1	0
2009	1	0	0	0	4	0
2010	0	2	1	4	16	0

²³ Lei Complementar N° 35, de 14 de março de 1979, Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp35.htm

2011	0	2	0	0	4	0
2012	0	2	2	0	6	4
2013	1	4	1	1	12	0
2014	2	0	1	1	2	0
2015	2	0	1	0	4	0
2016	0	1	0	1	4	0
2017	0	1	0	3	9	1
2018		1	0	1		
Total	6	14	6	12	62	5
Total de Penalidades		105				

Fonte: Secretaria Processual CNJ – 30/05/2018

Foram 62 aposentadorias compulsórias aplicadas, do total de 105 penalidades aplicadas aos magistrados desde 2006 – cerca de 65% das penas aplicadas. A maior parte das penas aplicadas foram da mais alta sanção, o que nos leva a reflexão de que o corporativismo institucional premia os juízes infratores com afastamento e manutenção dos privilégios, o que simboliza a falta de mecanismo efetivo de punição e a conservação do *status quo* do campo jurídico. O Poder Judiciário se beneficia de um conjunto de regras intencionalmente arcaico.

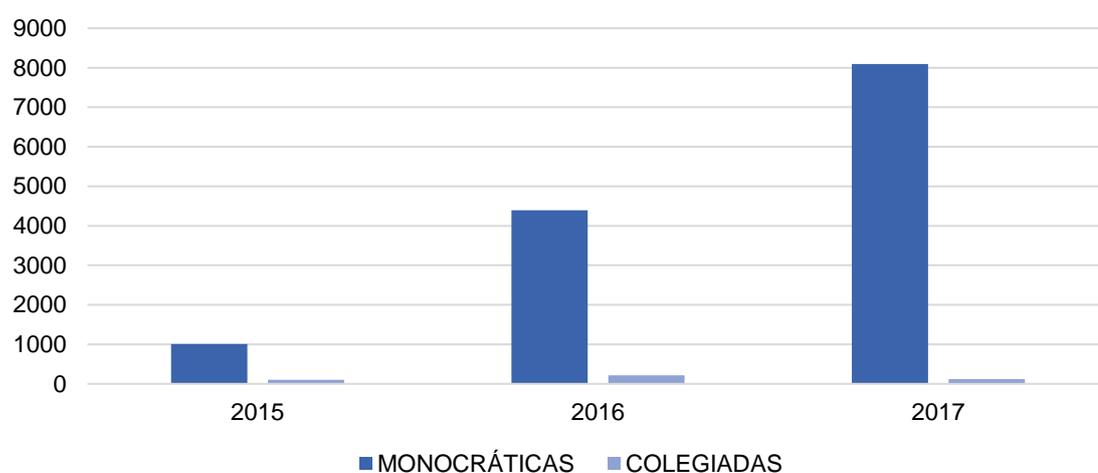
Apesar de algum controle exercido pelo CNJ, o número de punições é baixíssimo se analisado frente ao número de magistrados do país, que chegou a 18.168²⁴. Este trabalho não desenvolve uma crítica flertada com o punitivismo, mas a partir do entendimento de que um sistema efetivo de controle perpassa por uma estrutura de sanções ao comportamento dos juízes, desembargadores e ministros. O ambiente de impunidade nos tribunais do país fomenta a acentuação da atuação para além dos limites discricionários²⁵. Aliás, convém recuperar que o número de processos também é alto e no ano com maior número de punições, foram 23 em 2009, o número de processos foi de 6. 128.

²⁴ CNJ em Números. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>

²⁵ A discricionariedade também tem seus limites. O principal limite imposto ao poder discricionário do Estado é a legalidade, afinal não pode o Estado agir à margem da legislação - caso o faça, abre-se precedente para uma produção jurídica privada, que resultará na sua extirpação. Outro motivo para limitar a discricionariedade é a motivação. Só pode ser executado o poder discricionário se seus motivos forem claros. Consonantemente a ideia de legalidade, temos o último limite disposto por Sciorilli (2006), que diz respeito ao fato de o agente ter que tomar a melhor decisão dentro da situação delimitada, não se pode usar qualquer decisão para deliberar uma resolução específica dentro do organograma jurídico (SCIORILLI, 2006, p. 12). José Carvalho Filho (2011) concorda com Sciorilli quando a verificação dos motivos inspirados da conduta. Segundo ele, se o agente não deixa claro o que fundamentou sua decisão, - o que factualmente mobilizou-o a determinada ação -, é necessário levantar a hipótese de desvio de finalidade do poder discricionário (FILHO, 2011, p. 42-44). Dessa forma o limite das ações discricionárias do juiz é a lei.

O Gráfico 2 e o Gráfico 3, simultaneamente, comprovam as afirmações anteriores. O Gráfico 2 demonstra que a maior parte das decisões sobre a temática comportamental são tomadas monocraticamente, mais de 90% em 2015 e 2016 e quase 100% das decisões em 2017. Em toda série histórica existe uma discrepância entre as decisões colegiadas e monocráticas e isso não se deve apenas a motivação dos conselheiros, mas por dois motivos: i. a dificuldade operacional de decidir sobre um grande volume de processos coletivamente; ii. aos marcos legais que dão essa prerrogativa aos componentes do conselho.

Gráfico 2: Decisões Terminativas

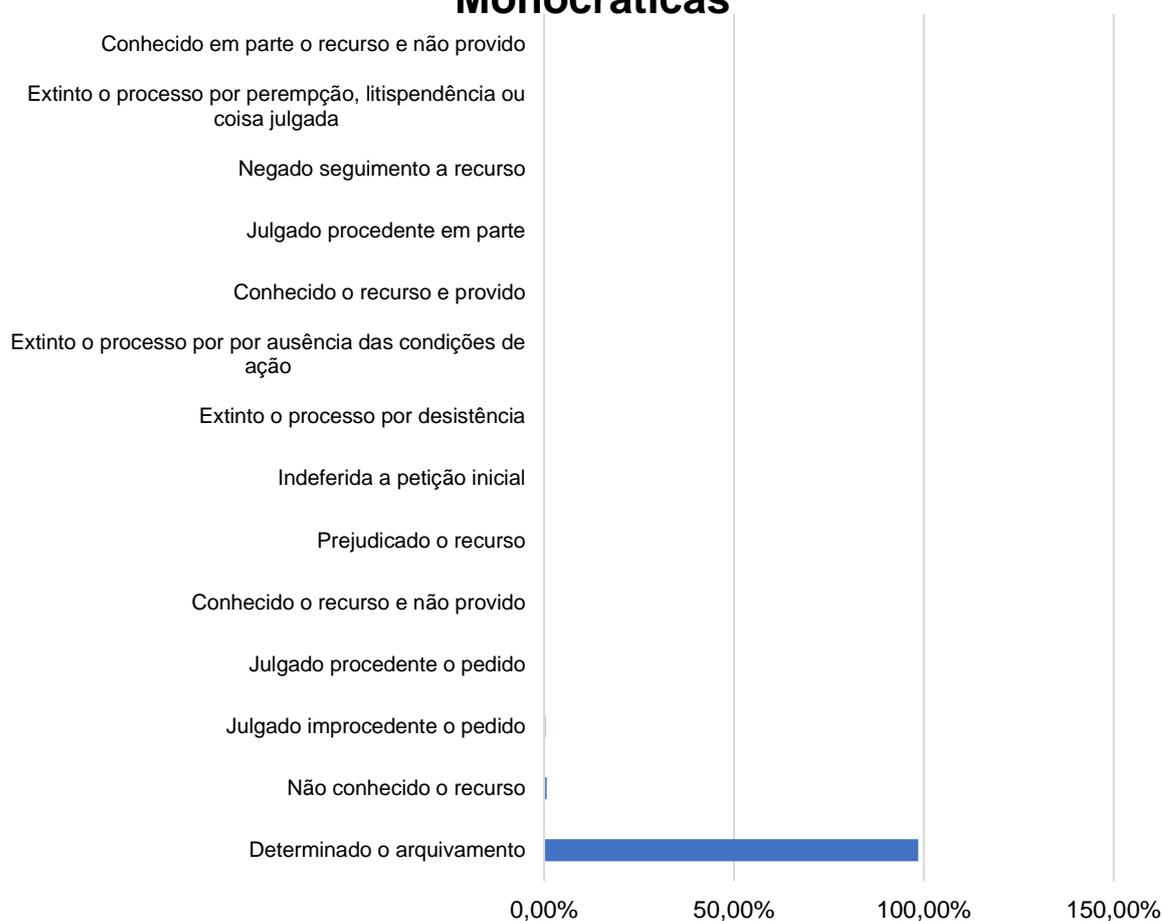


Fonte: CNJ em Números – 2018

As decisões monocráticas aprofundam o espaço para as velhas práticas corporativistas, porque abrem margem para os conselheiros julgarem - sem controle dos seus pares - magistrados que podem ter tido algum tipo de relação. Apesar do ministro poder “julgar-se suspeito” de decidir a ação, não existe mecanismo que garanta essa atitude, deixando mais uma vez a honestidade na mão do magistrado em detrimento a lei. Dessa forma, o espaço para julgar aquelas pessoas com que tenham contato profissional e pessoal é grande, prática que levou o poder correccional dos tribunais regionais para o Conselho.

O Gráfico 3, demonstra que a grande maioria das decisões sobre os processos correccionais são de arquivamento definitivo do processo (98,56%). A decisão monocrática, de modo geral, fere o princípio da *accountability* horizontal interna do conselho. Apenas 15,2% das decisões terminativas foram levadas para ratificação ou reificação do Plenário.

Gráfico 3: Resultado das Decisões Monocráticas



Fonte: CNJ em Números – 2018

Para dar margem à contradição da análise apresentada, é relevante ressaltar que o colegiado retificou em 16 casos a decisão monocrática do conselheiro e corrigiu-a em apenas 1 caso.

Ressalto, por fim, que essa explanação não refuta o que foi disposto anteriormente. Decidir colegiadamente se trata do compromisso com os princípios da *accountability* horizontal interna. A crítica não pode existir olhando somente para os dados, todavia precisa ser feita principiológicamente. Defendo que os números dispostos podem ser entendidos por uma leitura alternativa a obviedade: o colegiado dificilmente desrespeitará a análise de um conselheiro, já que isso representa um custo em termos de credibilidade e coesão para a instituição, por isso é sempre preferível a manutenção do *status quo* - neste caso a da decisão tomada monocraticamente.

Portanto, poderíamos obter resultados diferentes se não houvesse o constrangimento de contrariar um colega publicamente. Afirmando diretamente que a decisão feita primeiramente pelo colegiado foge dessa problemática e pode promover o mínimo de honestidade e transparência nas decisões.

À exemplo disso, em 2019, em mais um emblemático caso de julgamento correccional de juízes, desta vez particularmente controverso por se tratar de uma situação demasiadamente política que é a manifestação político-partidária dos juízes nas eleições de 2018, o Conselho arquivou todos os pedidos de providências,²⁶ seguindo fielmente o relator do caso. O ministro Humberto Martins, corregedor de justiça, foi seguido por seus pares na decisão de não promover investigação contra os juízes reclamados disciplinarmente.

Por fim, contrariando a expectativa de aparelhamento de demanda nos processos de competência correccional por parte das instituições estatais e Ordem dos Advogados do Brasil, as pessoas físicas possuem um papel significativo na proposição de ações correccionais. Segundo o Relatório CNJ em números 2018, esses atores representam 52, 8% dos requerentes das ações correccionais. Estes dados mostram que, apesar do baixo grau de controle externo, os agentes fora do Judiciário são grandes propositores e tem feito movimentos para controlar o poder. Ainda não é possível auferir dados para investigar se efetivamente os condenados pelo conselho foram alvo de ações de agentes fora do poder público, como esperado pelo número de ações propostas.

5. CONCLUSÃO

Para responder à pergunta de pesquisa, sobre quem controla os juízes, este artigo se preocupou em demonstrar que a falta de controle também se deve por uma trajetória histórica. Verificou-se que os mecanismos de controle pouco foram alterados do período ditatorial para o período democrático. No final das contas, a manutenção da LOMAN significa a continuação de uma lei obsoleta aliada a uma constituição garantista, que por natureza deu muitos poderes ao Judiciário e que o instituiu como responsável pela efetivação dos direitos básicos.

A ordem social do Brasil é controversa em relação ao Poder Judiciário, por instaurar um regime constitucional democrático consonante com a ausência de controles e punições para o

²⁶ Diário da Justiça. Edição nº 12/2019 Brasília - DF, disponibilização segunda-feira, 21 de janeiro de 2019.

poder. Sendo assim, Conselho Nacional de Justiça foi criado em meio a polêmicas e a forte resistência dos juízes de todas as instâncias judiciais, exceto do STF que viu no conselho uma brecha para potencializar seu controle sobre a magistratura nacional. Desde a constituinte, como demonstrado descritivamente, as tentativas de efetivar algum controle externo são rechaçadas. Os ministros usaram de seu poder judicial para violar os limites republicanos da separação de poder, utilizando da revisão judicial para manutenção do *status quo* e, em especial, do distanciamento (no sentido social, econômico e político) com a população brasileira.

Com isso, o Judiciário, especialmente o Supremo, segue sendo diferenciado do restante do serviço público – e da sociedade em geral –, que está à mercê de demissão e até de ser proibido de assumir cargo público. A falta de um aparato de punição, aliada as prerrogativas de inamovibilidade, cargos vitalícios e a irredutibilidade salarial, representa um enorme privilégio, especialmente se observada as frágeis e exploratórias relações trabalhistas no Brasil.

Por fim, deixo claro que pela baixa aplicação de punições aos magistrados de todo Poder Judiciário brasileiro, apreende-se que não existem fortes mecanismos de controle aos magistrados. A maior parte das sanções aplicadas são de aposentadoria compulsória, com vencimentos proporcionais ao tempo de trabalho, isto é, o magistrado efetivamente infringe a lei e é afastado recebendo seu salário. Todo poder precisa de controle, principalmente aqueles que têm constitucionalmente maiores poderes que os demais. O controle evita o absolutismo e é princípio fundador do Estado de Direito.

Por isso, enxergo que o conselho não consegue ser independente do corpo juízes e efetivamente externo, uma vez que é composto majoritariamente por magistrados e aparelhado pelo Supremo, que, por sua vez, por ter a presidência da instituição, controla a pauta de julgamentos e limita a autonomia de investigação do conselho. No fim das contas, um sistema de justiça sem controle é instrumento de uma elite que deseja exercer um poder soberano.

Diante do exposto, concluo que esta monografia exerce uma importante contribuição à ciência política, sobretudo ao campo de estudos do Judiciário. Acredito que enquanto cientista social e político, devo ao povo brasileiro um retorno mínimo do privilégio de estudar numa universidade pública e de qualidade. Neste sentido, espero ter colaborado com a reflexão democrática acerca de uma instituição que dá sentido ao pilar da separação de poderes, como é o Conselho Nacional de Justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. SADEK, Maria Tereza. “*A crise do Judiciário e a visão dos juízes*”. Revista USP. Sem edição.

BARROSO, Luís Roberto. “*Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*”. (Syn)Thesis, Rio de Janeiro, vol. 5, n.1, 2012, p.23-32.

CARVALHO, Ernani. LEITÃO, Natália. “*O Poder dos Juízes: Supremo Tribunal Federal e o Desenho Institucional do Conselho Nacional de Justiça*”. Revista de Sociologia e Política V. 21, N° 45; p. 13-27. 2013.

CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. “*O Papel político do Poder Judiciário*”. Revista da EMERJ, v.3, n.11, 2000

COMPARATO, Fábio Konder. “*O Poder Judiciário no Brasil*”. Journal Of Institutional Studies 1, Vol 2, 1, 2016.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; CHEIDUB, José Antônio Borges. “*A Abertura Política de 1973 a 1981: Quem Disse o Quê, Quando – inventário de um debate*”. BIB, Rio de Janeiro, n. 14, pp. 26-61, 2° Semestre, 1982.

FILHO, Ilton Norberto Robl. TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. “*Accountability e Independência Judiciais: uma Análise da Competência do Conselho Nacional de Justiça*”. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013.

FILHO, José dos Santos Carvalho. “*Manual de Direito Administrativo*”. 24° Edição revista e ampliada, 2011. p. 40-46. Editora Lumen Juris.

KOERNER, Andrei. O supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. Lua Nova, São Paulo, 88: p. 141-184, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. “*Accountability horizontal e novas poliarquias*”. Lua Nova [online]. 1998, n.44, pp.27-54.

AOYAMA, Pâmela Tieme Barbosa. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. “*O Conselho Nacional de Justiça e a Academia*”. Revista CNJ, Brasília, v. 2, p. 12-23, 2017 | ISSN 2525-4502

RAMOS, Edith Maria Barbosa; DINIZ, Isadora Moraes. “*O Controle Externo do Poder Judiciário: Limites e Possibilidades do Conselho Nacional de Justiça*”. Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça, p. 212-231, 2015.

SANCHES, Sydney. “*Estatuto da Magistratura*”. Senado Federal: Revista de Inf. Legisl. Brasília a. 26 n° 102: p.165-172, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. “*Os tribunais nas sociedades contemporâneas*”. Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais Coimbra, n.65, nov.1995.

SCIORILLI, Marcelo. “*Breves Considerações sobre a Discricionariedade Administrativa*”. p. 1-17. Ed. 2006. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

VAUCHEZ, Antoine. “*O Poder Judiciário um objeto central da Ciência Política*”. In: Sociologia Política das Instituições Judiciais. UFRGS, 2017.