

CONTROLE DO JUDICIÁRIO: EFICIÊNCIA E QUALIDADE NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Camila Pellegrino Ribeiro da Silva¹

RESUMO

A Constituição da República de 1988 em sua configuração atribuiu ao Supremo Tribunal Federal uma posição central no sistema estatal, bem como a valorização dos direitos fundamentais nela previstos e do exercício da cidadania nos moldes de uma democracia participativa. No entanto, desta configuração decorre uma crise funcional e uma centralização do Poder Judiciário. Neste contexto, o Direito brasileiro tem sofrido mudanças profundas nos últimos tempos, relacionadas à emergência de um novo paradigma, tanto na teoria quanto nas práticas dos Tribunais, que tem sido designado como neoconstitucionalismo.

Por outro lado, vê-se um Judiciário abarrotado que em muitas vezes, julga casos de menor relevância, exercendo, desse modo, apenas a sua função precípua de Corte Revisional. A partir deste desenho se desenvolve o presente artigo.

Conclui-se, portanto, que somente com a ajuda do Legislativo e do Judiciário, bem como com a presença efetiva do Conselho Nacional de Justiça, será possível controlar o Poder Judiciário e prestar uma tutela jurisdicional mais célere e adequada.

Palavras-chave: Poder Judiciário, independência, controle.

ABSTRACT

The Constitution of 1988 gave the Supreme Court a configuration that demonstrates an appreciation of fundamental rights therein, and the exercise of citizenship along the lines of a participatory democracy. However, settings such a crisis arises and functional centralization of the judiciary, which becomes a central power and control.

We conclude, therefore, that only with the help of the Legislature and the Judiciary, as well as the effective presence of the National Council of Justice, you can control the Judiciary and judicial pay more expeditiously and appropriately.

Key-words: judiciary, independence, control.

¹ Advogada em estranda do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da constituição cidadã o Poder Judiciário encontra-se no centro das atenções e atualmente tem sido fortemente hostilizado. Esse fenômeno é mundial, mas em nosso país decorre principalmente das peculiaridades da Constituição de 1988, a partir de quando foi notada a judicialização da política que tende a trazer a politização da justiça. A Constituição da República de 1988 atribuiu ao Poder Judiciário, além de sua função primária de fiscal da legalidade, um novo papel, o de guardião da legitimidade (FERREIRA FILHO, 2003).

Tal papel lhe teria sido atribuído para aprimorar o controle judicial dos demais poderes, no entanto, acabou por judicializar o tratamento de questões político-administrativas, bem como por proporcionar uma dimensão política à atuação do Judiciário, o qual, até então, era visto como um poder imparcial e neutro (FERREIRA FILHO, 2003). De acordo com a visão clássica de Montesquieu, o Estado se estrutura mediante três poderes, os quais terão suas funções subdivididas da seguinte forma: um poder faz a lei, outro a executa e o terceiro a aplica, porém, este último o faz de forma contenciosa, a fim de solucionar problemas particulares.

Por ser o Poder Legislativo formado por representantes do povo, a estruturação estatal dá à representação popular o comando mais importante do Estado. Interessante observar que, de acordo com a estruturação estatal de poderes, vez por outra um poder deve apreciar algum ato de outro poder. No entanto, não o faz para controlar ou fiscalizar o outro poder, mas para garantir o império da lei. Neste diapasão, o Judiciário não pode, portanto, analisar o mérito do ato do outro poder. Isto porque os poderes pautam suas decisões mediante a análise de diferentes valorações, como, por exemplo, o Congresso julga tendo por base a necessidade governativa, enquanto o Judiciário julga com base na legalidade. Trata-se de valores e parâmetros diferentes.

O ponto mais delicado da doutrina clássica de separação de poderes reside no controle de constitucionalidade das leis, o qual denota que um ato do Legislativo que após sanção do Poder Executivo, é recusado pelo Judiciário. Deve-se destacar, no entanto, que não se trata de o Judiciário julgar o mérito de um ato do Poder Legislativo, ele apenas não aplica a lei no caso concreto, fazendo prevalecer a Lei Suprema.

No Brasil, a Constituição Brasileira de 1988 inaugura uma reestruturação do Judiciário. Caso analisada, depreende-se que não entende o Judiciário como um mero poder neutro, mas como

uma terceira câmara legislativa (FERREIRA FILHO, 2003), já que a Suprema Corte acumula a função de Corte Constitucional e o faz, com reservas de poderes. O Poder Judiciário torna-se um órgão central e de controle dos demais poderes.

Após a promulgação da Constituição em 1988, a criação das ações diretas de constitucionalidade revoluciona o papel do Supremo Tribunal Federal, aproximando-o do Conselho Constitucional francês,² o qual examina a constitucionalidade da lei antes de sua entrada em vigor, e pode, inclusive, fazer modificações com a finalidade de torná-la compatível com a Carta Magna. O papel do Judiciário adquire caráter político, isto ocorre devido ao alto grau de abstratividade das normas inseridas à Constituição de 1988 e também da crise de representatividade popular vivenciada pelo Poder Legislativo. Há, segundo Manoel Gonçalves, uma judicialização de todos os setores da vida humana (FERREIRA FILHO, 2003).

No entanto, essa configuração estatal fez com que aumentasse a carga de trabalho do Judiciário e da Suprema Corte principalmente. Isto acarretou um retardamento da prestação jurisdicional, sem falar em varas abarrotadas e desprovidas de estrutura para atendimento da demanda. Ademais, a interferência do Judiciário na órbita político-administrativa o tornou corresponsável pelos fracassos da Administração (FERREIRA FILHO, 2003). A citada morosidade e burocracia da justiça brasileira decorreriam de uma imposição de uma estrutura institucional do Judiciário português no Brasil sem correspondência com a realidade brasileira. Além disso, a influência portuguesa rendeu regulações embaralhadas graças à forte presença da Igreja, à hierarquia complexa e confusa e ao sistema de privilégios personalistas. Contudo, ultimamente, o Judiciário tem passado por transformações, em uma tentativa de resolver os problemas por ele enfrentados. Visto que, a partir das décadas de 80 e 90, decorrente dos processos de democratização, as legislações têm tido por escopo tornar o poder judicante mais célere, mais transparente, menos complexo e mais acessível a todos.

Dentre os principais problemas enfrentados pela população para ter acesso ao judiciário, destacam-se a excessiva duração dos processos, os burocráticos procedimentos judiciais e a falta de transparência do Judiciário. A Emenda Constitucional nº. 45 foi criada para tentar resolver estes problemas; ao alterar o funcionamento institucional do Poder Judiciário, estabeleceu um sistema de pesos e contrapesos.

² Na França, por exemplo, destaca-se a atuação do Conselho de Estado francês, o qual se configura como um contencioso administrativo, filiado ao Executivo, para apreciação dos atos do Poder Executivo que desrespeitem as leis. A emenda constitucional n.º 1/69 chegou a permitir a criação de um contencioso administrativo brasileiro, o que não saiu do papel.

Deve-se destacar que as alterações trazidas pela Reforma do Judiciário, concretizada pela Emenda Constitucional 45, tinham por finalidade não apenas viabilizar o efetivo acesso à justiça, mas também o direito do cidadão à informação, à transparência, à justiça organizada, célere e de qualidade, formada por juízes inseridos na realidade social e conscientes de sua função de servir, gerir e prestar serviço público. Nesta esteira, a pesquisa realizada por Ludmila Ribeiro, em seu artigo *A Emenda Constitucional 45 e a Questão do Acesso à Justiça* (RIBEIRO, 2008, p. 465), demonstra que os principais problemas enfrentados pelo Poder Judiciário podem ser solucionados com a criação de um órgão externo de controle, que cobre o cumprimento dos prazos e puna aqueles que não os cumprirem.

Neste sentido, a referida autora afirma que apenas as alterações das formas de condução do processo como um todo e ainda, a criação da figura de juízes corregedores, é capaz de reduzir o cenário de morosidade judicial vivenciado no país. E ainda, que a Emenda Constitucional nº. 45 seria mais eficiente se estabelecesse uma produtividade mínima para cada juiz e o acompanhasse para certificar-se se realiza ou não sua produtividade, e por fim, punisse aqueles que não seguissem os parâmetros.

2. CONTROLE EXERCIDO PELO JUDICIÁRIO BRASILEIRO. E O CONTROLE DO JUDICIÁRIO?

Como dito anteriormente, o sistema judicial brasileiro recebeu significativa influência do sistema português e os mencionados desdobramentos. Com a edição da Constituição de 1934 o país tomou consciência da relatividade da separação de poderes e paralelamente houve os primeiros sinais de um controle direto de constitucionalidade feito pela Suprema Corte. Houve o surgimento de instrumentos políticos, tais como: a ação popular e o mandado de segurança. Em relação a esses instrumentos, deve-se destacar que durante o período militar a ação popular se tornou um importante e necessário instrumento político. Isto porque os atos do governo passaram a sofrer um controle pelo Poder Judiciário, no momento em que o Legislativo estava enfraquecido devido à crise de representatividade. O Judiciário passou, então, a influir na Administração Pública.

A justiça eleitoral, que fora então constitucionalizada em 1934, chamou para si a competência para controlar o alistamento eleitoral, a preparação, realização e apuração das eleições, assim como todo o contencioso eleitoral, de forma que o processo de escolha dos integrantes dos órgãos legislativo e executivo passou a ser controlado pelo Judiciário. Algum tempo depois, o

Tribunal Superior Eleitoral seria detentor dos registros e cassação dos partidos políticos, como também do controle no que toca à infidelidade partidária e às campanhas políticas.

Em 1985, com a criação da ação civil pública, foi possibilitado a determinados representantes da sociedade que gerissem em áreas e em ações do Estado, as quais não podem ter padrões legais definidos, simplesmente porque dependem de análises de questões governamentais. No que diz respeito ao controle do próprio Judiciário, a Emenda Constitucional n.º 7/77 cria o Conselho Nacional da Magistratura para controle da atuação dos magistrados. Ocorre que se tratava de órgão interno, na medida em que seus sete membros pertenciam à Suprema Corte.

Assim, pretende-se demonstrar que apesar de o Poder Judiciário exercer forte controle sobre os demais poderes estatais, o que o faz para garantir a eficiência do sistema de separação de poderes e do princípio de freios e contrapesos, não se tratava, no entanto, de um Poder controlado, ou pelo menos submetido a um controle externo efetivo. Após a Segunda Grande Guerra, as novas constituições começaram a criar ou fortalecer a jurisdição constitucional, instituindo mecanismos potentes de proteção dos direitos fundamentais mesmo em face do legislador.

De poder quase nulo, mera “boca que pronuncia as palavras da lei”, como lhe chamara Montesquieu, o Poder Judiciário se viu alçado a uma posição muito mais relevante no estado contemporâneo por ser o órgão responsável por fornecer a última interpretação da Constituição e também por resolver atualmente os problemas complexos e importantes para o Estado.

No neoconstitucionalismo, a leitura clássica do princípio da separação dos poderes, que impunha limites rígidos à atuação do Judiciário, cede espaço a outras visões mais favoráveis ao ativismo judicial, em defesa dos valores constitucionais; enfatiza a centralidade da Constituição no ordenamento e o papel criativo da jurisprudência (SARMENTO, 2009). Outro traço característico do neoconstitucionalismo é a ênfase no Poder Judiciário, o que leva a desconsideração do papel desempenhado por outras instituições, como o Poder Legislativo na interpretação constitucional. No entanto, o fenômeno acaba por conferir aos juízes uma espécie de poder constituinte permanente, pois lhe permite moldar a constituição de acordo com suas preferências políticas e valorativas, já que há abertura de boa parte das normas constitucionais.

No Brasil, a Constituição de 1988 inaugura uma reestruturação institucional do Poder Judiciário, mas, simultaneamente, também deixa de enxergá-lo como um mero poder neutro ao dar-lhe amplos poderes e centralizando sua atuação. Essa reestruturação não era prioridade de qualquer das correntes que predominavam na constituinte de 1987-1988. Com efeito, apesar

desta apatia, houve uma grande reestruturação inesperada, decorrente de uma combinação de propostas desconexas e de variada inspiração (FERREIRA FILHO, 2003).

A exemplo da posição de predominância que passava a ocupar o Judiciário, em 1988, ressalta-se a criação da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a qual passou a ser uma possibilidade de impor aos governos, de forma judicial, a efetivação de programas e de normas programáticas. Neste sentido também é o mandado de injunção. Com tais instrumentos, a Constituição de 1988 enxerga o Judiciário como um censor do Legislativo e se não o traz à legiferação, chega bem perto disto, transformando-o em uma terceira câmara legislativa (FERREIRA FILHO, 2003).

Em 1993, com a Emenda n.º 3/93 foi criada a ação direta de constitucionalidade, a qual revoluciona o papel da Suprema Corte brasileira e a posiciona como controladora da constitucionalidade das leis. Dessa forma, o Estado passa a manter um serviço público que fiscaliza o respeito à lei, mas também controla a atuação da Administração Pública, em especial no campo das opções discricionárias. E ainda, dá a este poder um amplo poder investigativo. (FERREIRA FILHO, 2003)

Ademais, por meio do mandado de segurança coletivo, é possível reclamar ao juiz medidas de proteção ao meio ambiente sadio, por exemplo. Ocorre que tais medidas são discricionárias tendo como ponto de referência uma visão do bem geral, de forma que se trata de decisões políticas, para as quais não existe resposta correta, porém metas e alternativas políticas.

Por que o Judiciário se tornou o órgão estatal de controle dos demais poderes? Porque o Judiciário sempre foi visto como uma elite intelectual e confiável, enquanto o Executivo e Legislativo, órgãos formados por políticos eleitos pelo povo, não detinham tal grau de confiabilidade. A Constituição traduziu nítida desconfiança pelos políticos e uma crise de representatividade. Portanto, pode-se deduzir que todo o poder atribuído ao Judiciário, após a promulgação da Constituição Cidadã, decorre de uma representação política que não se mostrou eficaz. Além disso, por ser o Judiciário um poder de controle, em obediência ao princípio da separação de poderes e em respeito à democracia, este deve ser controlado por um órgão externo e com participação popular.³

Por todos estes motivos, foi importante a criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da reforma do judiciário levada a cabo pela Emenda Constitucional n.º 45/2005. Desde sua criação, o Conselho Nacional de Justiça ampliou o rol de órgãos judiciais e ainda assumiu,

³ Nos Estados Unidos, onde a Suprema Corte já foi acusada de governar, há a previsão de um instituto chamado de *judicial restraint*, o qual permite que o Judiciário evite julgar questões preponderantemente políticas.

estruturalmente, uma posição central no desempenho das atividades institucionais do Poder Judiciário, isto porque se apresenta como um órgão constitucionalmente comprometido com a qualidade da prestação jurisdicional. Suas decisões ganham relevo nacional, pois, inevitavelmente, geram reflexos diretos na prestação jurisdicional. Porém, ao mesmo tempo, trata-se de um órgão em processo de consolidação institucional. O problema central do órgão reside na indagação: em que medida a atuação do CNJ se compatibiliza com o princípio da independência judicial?

Pesquisas realizadas nos Estados Unidos demonstraram que o estabelecimento de um prazo máximo para duração dos processos não trouxe resultados no que tange à diminuição da morosidade judicial, ao longo dos anos 70 e 80. Neste aspecto, apenas as alterações das formas de condução do processo como um todo e ainda, a criação da figura de juízes corregedores, foi capaz de reduzir o cenário de morosidade judicial existente naquele país (RIBEIRO, 2008). Conclui-se, portanto, que somente com a colaboração do Legislativo e do Executivo, bem como com a presença do Conselho Nacional de Justiça exercendo sua função corregedora, será possível uma prestação jurisdicional célere e adequada.

5. CONCLUSÃO

Dessa maneira, o sistema judicial substitui o sistema da Administração Pública, que deveria ter realizado espontaneamente a prestação social dos direitos garantidos constitucionalmente (SANTOS, 2007). Neste tocante, pode-se citar a título de exemplo países como a Suécia e a Holanda, os quais possuem índices baixíssimos de litigação. Significa dizer que a litigação tem a ver com culturas jurídicas e políticas, mas também com o nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentem a aplicação destes (SANTOS, 2007).

Os tribunais brasileiros não têm prática e não foram estruturados para julgar pessoas de alto escalão social, mas foram criados e estruturados para julgar os de baixo poder aquisitivo (SANTOS, 2007). Sob esse prisma, as classes populares só tiveram contato com o sistema judicial pela via repressiva, raramente o utilizaram como mobilizadores ativos, como hoje tem sido feito. Quando o Poder Judiciário começa a julgar os poderosos, como no recente caso conhecido como mensalão, a situação muda. Isso porque esta justiça judicializa a política e, em consequência, politiza os tribunais. O combate à corrupção faz com que muitos conflitos políticos acabem por ser resolvidos em tribunal.

Além disso, o sistema judicial torna-se uma ferramenta a ser utilizada pelos grupos em disputa e partidos políticos para frear ou vetar a implementação da agenda política governamental ou dos grupos políticos majoritários. Por outro lado, a justiça deve parar de atuar nos casos de dívidas e de pequeno valor, pois, esses processos em alguns países foram desjudicializados e têm sido julgados por órgãos administrativos ligados ao Poder Judiciário ou ao Poder Executivo.

A par desta centralidade e poder dados ao Judiciário, com a consequente politização dos tribunais e retardamento da prestação jurisdicional, chega-se à conclusão de que o Judiciário mais do que nunca necessita de controle externo e eficaz. Para tanto, é necessária a consolidação do Conselho Nacional de Justiça, não apenas como órgão de gestão, mas também como órgão fiscalizador, a fim de responsabilizar juízes e tribunais por mau desempenho.

BIBLIOGRAFIA

FERREIRA FILHO, M. G. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GUERRA, G. R. O Conselho Nacional de Justiça e a nova condição da independência judicial. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais- RBEC**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, abr.-jun. 2011.

RIBEIRO, L. A Emenda Constitucional 45 e a Questão do Acesso à Justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. , p., jul-dez 2008.

RIBEIRO, L. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. , p. 2008.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3 ed. revista e ampliada. São Paulo: Cortez, 2007.

SARMENTO, D. O neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e Possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano , n. , 2009.

TAVARES, A. R. O Conselho Nacional de Justiça e os Limites de sua função regulamentadora. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, jan/mar 2009.

WANG, D. W. L. Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. , p., 2008.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. , p., 2008.

XIMENES, J. M. O Supremo Tribunal Federal e a Cidadania à Luz da Influência Comunitarista. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. , p., 2010.

