

Dez anos de racionalização da gestão judicial no Brasil: efeitos e perspectivas

Ten years of rationalization of judicial management in Brazil: effects and perspectives

Andrei Koerner

Professor de ciência política na Unicamp, coordenador do GPD/Ceipoc e pesquisador do Cedec e do INCT/Ineu. E-mail: andreik@uol.com.br

Celly Cook Inatomi

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do IFCH/Unicamp.

Karen Sakalauska Barreira

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do IFCH/Unicamp.

Artigo recebido em 4 de agosto de 2015 e aceito em setembro de 2015

Resumo

O artigo analisa as reformas do Judiciário brasileiro de 2005 a 2014, atualizando trabalho realizado em 2010. As reformas, voltadas à racionalização da gestão, por meio de medidas simplificadoras dos processos judiciais e de novos instrumentos gerenciais para o acompanhamento dos processos e da atividade dos juízes, parecem bem-sucedidas. Exploram-se as perspectivas dessas reformas, considerando seus efeitos e seus limites, do ponto de vista da efetividade dos direitos e da democratização do Judiciário.

Palavras-chave: Reforma do Judiciário; Conselho Nacional de Justiça; Judiciário e democracia

Abstract

The article analyzes the Brazilian Judicial reforms from 2005 to 2014, updating work done in 2010. The article analyzes the Brazilian judiciary reforms from 2005 to 2014, updating work done in 2010. The reforms, aimed at streamlining the management, through simplifying measures of judicial processes and new management tools for monitoring processes and activity of judges seem successful. The article explores the perspectives of these reforms, considering its effects and its limits, from the point of view of effectiveness of rights and the judiciary democratization.

Key-words: Judicial reform; National Council of Justice; Judiciary and democracy

Introdução¹

O artigo apresenta uma análise preliminar das tendências e limites das reformas do Poder Judiciário, a partir de levantamento de dados sobre as medidas adotadas de 2005 a 2014. São analisadas as medidas tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) e os tribunais, a variação no número de processos ingressados e julgados, assim como os debates políticos sobre o modelo institucional do CNJ e do Judiciário. Atualiza-se a análise realizada em 2010, que considerou as reformas implementadas de 2004 a 2009 (Koerner, Inatomi e Baratto, 2010). Também se retoma discussão anterior sobre reforma do Judiciário e democracia no Brasil (Koerner, 1999).

A análise de 2010 permitiu traçar considerações importantes tanto sobre os resultados quanto sobre os objetivos das reformas. As reformas implantadas após 2004 alcançaram alguns resultados esperados: os juízes tiveram sua atividade intensificada, julgando um maior número de processos por ano; a tendência ao aumento explosivo dos processos em andamento foi contida; e a conciliação ou o arquivamento por motivos processuais permitiram a rejeição prévia ou a rápida solução de muitos processos. Ou seja, havia passado a percepção de que o sistema judicial estava próximo de um colapso. Ao mesmo tempo, contudo, os dados mostraram que se mantinham o déficit entre processos ingressados e julgados, dado o alto número de processos novos, e o alto patamar de processos em andamento.

De modo geral, as reformas têm sido voltadas à racionalização da gestão do Poder Judiciário, por meio de novos instrumentos gerenciais de acompanhamento dos processos e da atividade dos juízes. Elas promovem a

¹ Versão preliminar apresentada no Congresso “A Sociologia do Direito em Movimento: Perspectivas da América Latina”, em Canoas (RS), de 5 a 8/05/2015, do Research Committee on Sociology of Law, da International Sociological Association (ISA/RCSL), com organização local da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito (ABRASD) e os cursos de mestrado em Direito do Unilasalle e da UFRJ. <http://sociologyoflaw2015.com.br/portugues#home>. Agradecemos a Angelica Cuellar Vazquez, Maria Inês Bergoglio e Rodrigo G; de Azevedo pelos comentários.

simplificação processual e formas consensuais para aumentar a rapidez da tramitação, reduzir os custos e diminuir o número de processos. A justiça consensual aparece como panaceia, orientando inclusive as políticas voltadas à ampliação do acesso ao Judiciário e à efetividade dos direitos.

A análise sublinhou o fato de que a simplificação dos processos cria problemas para a efetividade dos direitos constitucionais dos cidadãos. A reformas incentivam juízes e partes a encerrar os litígios na primeira oportunidade, e com isso acabam por implicar a limitação das oportunidades de os cidadãos poderem explicitar suas concepções de justiça e de efetivarem seus direitos no curso dos processos. Elas suprimem as oportunidades de os litigantes enfrentarem preconceitos de senso comum por meio da exposição de suas experiências e pontos de vista, a produção de provas, de modo a receberem a atenção de todos os participantes às suas compreensões normativas sobre a justiça. Elas limitam a oportunidade de focar a atenção nas questões sociais e normativas subjacentes aos litígios. Por isso, eles tendem a reforçar a indiferença às desigualdades sociais, além de reproduzir as distorções para as oportunidades de ação geradas pelas condições precárias nas quais os cidadãos exercem seus direitos. Enfim, as reformas acabam por reforçar a baixa efetividade dos direitos dos cidadãos, embora aumente o número de litígios ingressados e julgados no Judiciário.

O artigo de 2010 traçava um cenário no qual haveria intensa atividade dos juízes, com amplo acesso dos cidadãos à justiça e gestão eficiente dos processos judiciais. Estimava-se que o número de novos processos se manteria em altos patamares e os processos tenderiam a serem julgados ou encerrados de forma muito rápida. Porém, apesar das reformas, o resultado dos processos judiciais apresentaria graves insuficiências do ponto de vista da efetividade dos direitos constitucionais. Concluía-se que as reformas eram insuficientes porque elas eram cegas para os problemas para os problemas de efetividade dos direitos numa sociedade desigual e conflituosa. Propunha-se que, para evitar a reprodução das desigualdades, a reforma deveria ampliar os espaços de deliberação nos processos, nos quais poderiam ser expressas as distintas experiências dos sujeitos, e as suas próprias compreensões de justiça e de vida

boa. Os juízes deveriam realizar o exame dos casos de forma mais cuidadosa e atenta à diversidade de formas de vida, às múltiplas dimensões das desigualdades e as violações sobrepostas de direitos.

Outro ponto analisado foi o das relações entre os juízes e os dirigentes dos tribunais. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promoveu mudanças administrativas profundas no Judiciário. No entanto, o CNJ tem pouca capacidade de implementar as reformas, porque elas dependem dos dirigentes de cada tribunal. Além disso, os novos instrumentos de gestão ampliavam os controles mais estritos sobre o desempenho dos juízes, o que alterou as relações entre eles e os seus dirigentes, e colocou a questão da própria legitimidade dos órgãos de direção do Poder Judiciário. Deste modo, os novos instrumentos de gestão recolocavam na pauta o problema da democratização interna do Judiciário, e suas relações com a participação cidadã.

O presente artigo atualiza os dados daquele artigo em três pontos²: a análise das recomendações do CNJ para os tribunais implementarem a reforma e as medidas adotadas pela Secretaria da Reforma do Judiciário (SRJ); o número de processos ingressados e julgados pelos tribunais, complementados com uma apreciação dos possíveis efeitos da vigência do Novo Código de Processo Civil (NCPC); e, enfim, a atuação do CNJ no que tange às políticas de gestão estratégica do Judiciário, e suas relações com os dirigentes dos tribunais e os juízes.

Depois de 2009 verificam-se algumas inflexões importantes nas medidas de reforma: primeiro, a ênfase em ações voltadas à efetividade dos direitos no âmbito dos serviços auxiliares, a promoção da consciência dos direitos dos cidadãos e a ampliação do acesso ao Judiciário, por modalidades informais por parte do CNJ e da SRJ. Segundo, a relativa ineficácia das medidas voltadas à diminuição do déficit de processos julgados face aos ingressados e à redução do acervo de processos em andamento, com exceção dos tribunais superiores (STF e STJ). As reformas do NCPC, com, entre outras, a regulação

² O artigo inicial analisou três temas que provocam alto número de litígios: as cobranças dos devedores do Estado (executivo fiscal); os direitos dos consumidores em tribunais de pequenas causas (juizados especiais); e os litígios sobre aposentadorias (direitos previdenciários) na justiça federal. Esses temas específicos não serão retomados neste artigo.

dos processos repetitivos e o reforço do caráter vinculante de julgados de tribunais superiores, deverão produzir efeitos importantes. Terceiro, depois da tentativa frustrada de impor o cumprimento de metas em 2009, o CNJ e as Presidências dos tribunais institucionalizaram modalidades públicas e consensuais para a adoção das metas de reformas e de desempenho, cujo cumprimento é agora expressamente de caráter indicativo. Recentemente, o CNJ passou a tomar o cumprimento das metas como indicadores para decisões sobre a avaliação dos programas elaborados pelos tribunais. Esses dados indicam a institucionalização do papel do CNJ como órgão de planejamento e gestão do Judiciário a nível nacional e tendências não isentas de tensões.

Pode-se entrever a permanência de problemas, relacionados a duas questões centrais não tematizadas pelas políticas de reforma. Primeiro, o número de processos tenderá a continuar aumentando, pois as reformas se dão num quadro de democracia e de participação política, mas com desigualdades sociais e frágeis ações pela efetividade dos direitos. Dada a conflitualidade das relações sociais e violações sobrepostas de direitos em nosso país, os cidadãos continuarão a buscar o reconhecimento dos seus direitos pelas vias institucionalizadas que lhes sejam acessíveis, sem excluir outras formas de ação individual ou coletiva. O acesso ao Judiciário tem sido promovido e facilitado por políticas estatais, em particular campanhas de conscientização e a expansão dos serviços de defensoria. A melhoria relativa da eficiência do Judiciário produzirá um “efeito-demonstração” para potenciais usuários, que passarão a vê-lo como viável contra violações de seus direitos. Enfim, as reformas serão insuficientes para alterar o cálculo de grandes corporações a transferirem aos usuários o ônus de tornar efetivos seus direitos, no Judiciário ou noutra lócus de negociação. Elas tendem, inclusive a serem incentivadas a continuarem nessa via, na medida em que as reformas enfatizam o discurso do consenso e da transigência, baseadas no inadequado diagnóstico de uma cultura da litigação no país³.

³ A cultura da litigação estaria na raiz do número excessivo de processos porque os indivíduos prefeririam provocar a autoridade judicial para os seus conflitos, deixando de exercer a negociação e a resolução consensual.

Segundo, os problemas administrativos e as tensões internas do Judiciário continuarão presentes, suas respostas às demandas sociais permanecerão inadequadas e os espaços de participação cidadã manter-se-ão bastante limitados. Embora tenha promovido a integração dos tribunais, o seu planejamento estratégico e controle de suas atividades, a reforma fortaleceu o fechamento da instituição sobre si mesma. A resposta às tensões internas, com o aumento da intensidade do trabalho e dos controles sobre os juízes e servidores, tem sido uma limitada ampliação da participação de representantes internos nas decisões e o atendimento de demandas “sindicais”, por melhores condições de trabalho e de remuneração. Os dirigentes do Judiciário tenderão – ainda mais se for aprovada a emenda das eleições diretas para a direção dos tribunais – a se tornarem porta-vozes perante os representantes das demandas organizadas de juízes e servidores, justificadas pela melhoria dos serviços jurisdicionais. Porém, na ausência de participação externa, e dada a permeabilidade da direção dos tribunais a demandas internas de distribuição de recursos, as decisões tenderão a priorizar benefícios para os seus membros, em detrimento de investimentos para ampliar a capacidade e a qualidade dos serviços. Desse modo, o diagnóstico focado em questões internas combina reformas gerenciais e insulamento institucional do Judiciário, tendendo a reforçar os problemas existentes.

Em resumo, o presente artigo é crítico em relação às políticas de reforma porque considera que partem de um diagnóstico inadequado e adotam medidas insuficientes e contraditórias. Considera-se que os problemas do Judiciário são de gestão e complexidade dos procedimentos, e que existiria em nossa sociedade uma “cultura da litigação” a ser substituída por uma cultura do consenso. Omite-se o caráter estrutural dos conflitos sociais, que resultaram numa sociedade desigual e violenta, com precárias condições para o exercício dos direitos. Elude-se a dimensão institucional dos problemas, que dizem respeito à inexistência de espaços para a participação cidadã no exercício da jurisdição e na sua administração.

As medidas são contraditórias porque, por um lado, elas partem do insulamento completo do Judiciário e, por outro, elas se esforçam em eliminar um estoque de processos cujo aumento é incentivado pelas suas próprias ações. O insulamento resulta da trajetória histórica de construção do Estado no Brasil, sustentada atualmente por políticos conservadores e os próprios juízes. A partir dela foram derrotadas as propostas de participação cidadã durante a Constituinte e, mais tarde, na reforma do Judiciário. Com isso, tem-se uma visão unilateral e tecnicizada dos problemas, para a definição das políticas sobre a estrutura e gestão dos órgãos judiciais, e a condução dos processos judiciais. Por sua vez, o discurso da reforma, patrocinado pelo CNJ, a SRJ, os tribunais, MP e defensorias é o da promoção do acesso à justiça e da efetividade dos direitos. No entanto, eles são acompanhados por medidas constantes em direção oposta: o enxugamento do estoque pela eliminação de processos pelos meios mais rápidos possíveis e a promoção de uma 'cultura do consenso' que tem como destinatários principais aqueles que historicamente têm os seus direitos violados.

O artigo tem três partes: a primeira apresenta as medidas de reforma adotadas pelo CNJ e a SRJ; a segunda, as tendências dos números de processos, com uma apreciação das inovações trazidas pelo NCPC; a terceira analisa as políticas de gestão do CNJ.

As medidas de reforma do poder judiciário

O artigo original analisou as reformas adotadas por um conjunto amplo de órgãos do Estado federal: o CNJ, a SRJ, a Advocacia Geral da União (AGU) e iniciativas de juízes individuais. Para o período posterior 2009 serão apresentados dados sobre a atuação do CNJ e informações sobre as linhas de ação da SRJ.

Para analisar a reforma judicial brasileira no período de 2004 a 2008, levantou-se um total de 222 medidas, que foram classificadas segundo seus domínios, meios e objetivos. A característica apresentada pelas reformas foi a

racionalização e modernização da gestão do Judiciário, na linha da agenda que se formou a partir de meados dos anos noventa⁴. Foram adotadas mudanças administrativas nos tribunais, a informatização, a simplificação de procedimentos, a uniformização do entendimento sobre a aplicação das leis e a conciliação. As reformas voltadas a tornar mais efetivos os direitos resultavam de iniciativas individuais da AGU e de juízes isolados. Elas eram a prevenção de litígios, a ampliação do acesso, o reconhecimento de direitos e o fortalecimento da cidadania. Para a ampliação do acesso ao Judiciário foram utilizados, sobretudo, os meios informais de atuação, como a conciliação, simplificação e oralidade. A especialização dos tribunais foi negligenciada. O artigo indagava se o perfil das reformas seria mantido: se as reformas futuras iriam combinar a maior eficiência do Judiciário com a efetividade dos direitos e garantias constitucionais; se as medidas simplificadoras do processo judicial continuariam a ser centrais ou se seria redefinido o conceito de eficiência do Judiciário, considerando-se outros objetivos além da modernização e racionalização da gestão.

Para o período 2009-2014 foram analisadas 39 recomendações do CNJ e as ações da SRJ (BRASIL. CNJ, 2015a e 2015b). Em termos de meios utilizados, as recomendações do CNJ contêm 45 medidas, que compreendem as de melhoria de infraestrutura do Poder Judiciário, como a uniformização, a simplificação e a conciliação. Diminuem as iniciativas para a informatização e aumentam medidas para a especialização de varas e tribunais.

Quanto aos objetivos visados pelas recomendações, foram isolados 59 pontos. Permanecem as medidas de racionalização do Poder Judiciário e modernização de gestão. Mas aparecem também medidas para o fortalecimento da cidadania, a ampliação do acesso e a produção de normas gerais com diretrizes para a ação conjunta dos órgãos públicos. Então, as medidas confirmam o novo foco da atuação do CNJ voltada para além da eficiência e da gestão. A questão é saber se elas chegam a se refletir no número de processos ingressados nos tribunais, e se melhoram a qualidade das decisões e efetividade dos direitos.

⁴ Ver, por exemplo, José Renato Nalini, "A reengenharia do Judiciário", *FSP* de 26/6/94, p. 4-2.

A SRJ atua como órgão de articulação entre os poderes públicos no âmbito federal e estadual, o Ministério Público, entidades da sociedade civil e organismos internacionais, com o objetivo para ações de reforma do Judiciário⁵. Da articulação resultam propostas de modernização da gestão, alterações legislativas e mudanças constitucionais. Também promove ações para facilitar o exercício dos direitos e ampliar o acesso à justiça para as populações mais pobres. A partir de 2008, realizou ações como o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), para promover a inclusão de cidadãos que se encontram à margem do sistema de justiça, as Casas de Direitos, que disponibilizam serviços públicos de acesso à Justiça e à cidadania em comunidades pobres, e o fortalecimento da Defensoria Pública da União e dos Estados. O projeto Atlas de Acesso à Justiça faz o mapeamento dos serviços no país. O seu secretário, Flávio Croce Caetano, defende a assessoria jurídica dos mais pobres em processos judiciais pelo fortalecimento da Defensoria Pública e da ‘advocacia solidária’⁶.

Outras ações voltam-se para a promoção de diversas formas de justiça consensual, como os juizados especiais, juizados itinerantes, centros de mediação e justiça comunitária, considerados como “importante ferramenta para a construção de uma autêntica política de democratização do sistema de Justiça”. Elaborada e financiada pela SRJ, em conjunto com os tribunais de justiça, a justiça comunitária é implantada à margem do Judiciário comum, por meio de núcleos instalados nas comunidades, compostos de agentes de mediação treinados por programas da SRJ e dos tribunais. A capacitação é realizada por equipes multidisciplinares, e seu conteúdo abrange noções básicas de Direito, técnicas de mediação, animação de redes sociais, terapia comunitária, direitos humanos, e aulas de cultura cidadã.

Assim, a ampliação do acesso ao Judiciário tem dois focos. Por um lado, a disponibilização de profissionais e serviços que visam tornar os direitos mais efetivos e, por outro, a promoção da justiça consensual. A combinação é

⁵ As informações foram retiradas de <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/reforma-do-judiciario/institucional>.

⁶ Secretário defende política nacional de acesso à Justiça, publicado em 17/12/2014 17h13. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/12/secretario-defende-politica-nacional-de-acesso-a-justica>

central nesse conjunto de ações, porque a ampliação do acesso é inseparável do imperativo de se desafogar o Judiciário, e daí a ênfase em substituir o litígio pelo consenso. Em dezembro de 2014, Flávio Crocce Caetano afirmava que a Secretaria se atuava para implantar o processo eletrônico, universalizar o atendimento pela Defensoria Pública, e promover a mediação e conciliação “para substituir a cultura do litígio pela cultura do diálogo e do consenso”⁷.

O CNJ também passou a promover campanhas visando a maior efetividade dos direitos de cidadania e à coordenação de ações do Judiciário com outros entes públicos, envolvendo instituições judiciais e setores da administração pública. Definiu a justiça consensual como uma das prioridades da Política Judiciária Nacional, e criou em setembro de 2014 um conselho consultivo para apoiar os tribunais a adotarem-na⁸. No VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em novembro de 2014, os presidentes dos tribunais estabeleceram dentre as metas para 2015 a de promover mais conciliações, com ênfase nos processos dos principais litigantes e os recursos repetitivos, o governo federal e os bancos⁹. Outra saída é a justiça restaurativa, para buscar soluções pacíficas por meio de diálogo entre as partes¹⁰.

A Semana Nacional de Conciliação (SNC) sintetiza os esforços dos dirigentes de tribunais para a justiça consensual¹¹. O evento, promovido anualmente pelo CNJ desde 2006, mobiliza milhares de pessoas: em 2013, o maior evento, foram atendidos mais de 600 mil litigantes, com a participação de mais de seis mil magistrados, cinco mil juízes leigos e conciliadores e oito mil colaboradores. O CNJ e os tribunais divulgam a semana nos meios de

⁷ Ministério da Justiça comemora 10 anos da Reforma do Judiciário, publicado em 18/12/2014 17h15. <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/12/ministerio-da-justica-comemora-10-anos-da-reforma-do-judiciario>

⁸ Conselho consultivo vai auxiliar na adoção de mecanismos alternativos para solução de litígios 26/09/2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62118-conselho-consultivo-vai-auxiliar-na-adocao-de-mecanismos-alternativos-para-solucao-de-litigios>.

⁹ Justiça priorizará conciliações, processos dos maiores litigantes e recursos repetitivos Publicado em: 11/11/2014. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62236-justica-se-compromete-a-priorizar-conciliacoes-processos-dos-maiores-litigantes-e-recursos-repetitivos>.

¹⁰ Judiciário buscará mais agilidade com aplicação da Justiça Restaurativa. Publicado em 12/05/15. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/2015/05/judiciario-buscara-mais-agilidade-com-aplicacao-da-justica-restaurativa>.

¹¹ Ver <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-mediacao/semana-nacional-de-conciliacao>.

comunicação, promovem eventos e atuam para convencer entidades públicas e grandes litigantes a participarem. Seu objetivo é conciliar o maior número possível de processos, o que é valorizado quando da divulgação dos seus resultados, que sublinham o número de acordos alcançados, o grau de sucesso das audiências e os valores acordados. Mas ela se propõe também à difusão de valores da negociação e do consenso, à formação de mediadores e conciliadores e à divulgação de informações sobre direitos para os cidadãos. No entanto, os resultados não parecem muito animadores para a diminuição do estoque de processos. O número de acordos passou de cerca de 47 mil em 2006 para 135 mil em 2008 e 172 mil em 2010, com aproximadamente 50% de sucesso das audiências. Em 2013 foram efetuados 181 mil acordos, o maior número, e foram cerca de 150 mil em 2014. Apesar de altos, esses números representam uma parcela diminuta, de no máximo 0,2%, dos processos em andamento nos tribunais do país.

Desse modo, tanto a SRJ como o CNJ tomaram a partir de 2008 promoveram a ampliação do acesso ao Judiciário para maior efetividade dos direitos, por ações que assumem a forma de justiça consensual, para não fazer aumentar os litígios e, se possível, diminuir os processos em andamento.

A atuação dos juízes e tribunais¹²

As medidas de reforma melhoraram a eficiência do Judiciário, aumentando o total de processos julgados anualmente e o número de processos julgados por juiz. Essas mudanças foram capazes de minimizar ou quase eliminar o déficit anual entre o número de processos distribuídos e julgados, mas não diminuem o estoque total de processos em andamento. Pelo contrário, ele continua a aumentar, ainda que numa tendência menos acentuada que anteriormente. Face à divulgação dessas tendências, os dirigentes propõem a repetição da dose, mais simplificação processual, gestão mais eficiente dos processos,

¹² Todos os dados apresentados nesta seção foram extraídos dos relatórios *Justiça em números*, do CNJ e dos bancos de dados do site do STF, citados na bibliografia e fontes.

adoção de mecanismos consensuais. A vigência do NCPC a partir de 2016 deverá ter efeitos importantes para o estoque de processos. A questão é examinar se as regras que alteram a produção normativa pelos tribunais serão praticadas com a mesma ênfase que as de redução do número de processos. Além disso, deve-se estimar se elas terão efeitos sobre o comportamento de entidades estatais, empresas e indivíduos suficientes para deter número crescente de processos ingressados.

Tendências dos processos

O STF recebeu, desde os anos 1990 até 2008, mais de um milhão de processos, assistindo a um progressivo aumento ao longo dos anos. O número de processos distribuídos tendeu a se estabilizar a partir de 1999 num número muito elevado de cerca de 90 mil por ano.

Um dos objetivos da Reforma Judiciária de 2004 foi reduzir o número de processos julgados pelo STF. Ela adotou duas mudanças importantes, a Súmula de Efeito Vinculante e o requisito da repercussão geral para a admissão do recurso extraordinário. O número de processos distribuídos no STF entre 2002 e 2008 mostrou variação anual acentuada entre cerca de 110 mil (2003 e 2006) e 70 mil (2004 e 2008), sem tendência estável no período.

No período a partir de 2009 houve a diminuição dos processos distribuídos para um patamar de cerca de 40 mil por ano. O papel dos filtros criados pela reforma é mostrado pela diferença com o número de processos protocolados, que são da ordem dos 70 mil por ano. A ampliação das decisões monocráticas, em número superior aos processos protocolados, indica que o Tribunal apresentou tendência ao superávit de decisões em relação aos processos distribuídos. Porém, o número total de julgamentos ainda se encontra em patamar bastante elevado, entre dez e quinze mil decisões colegiadas por ano, ou seja mais de mil por ministro.

No período de 2004 a 2008 os recursos extraordinários e os agravos eram os mais numerosos. No início dos anos 2000, antes da reforma, os

recursos extraordinários distribuídos estavam num patamar entre 30 e 40 mil por ano. A reforma não inverteu imediatamente a tendência, pois esse número se manteve na ordem de 50 mil por ano em 2006 e 2007. Em 2008 verifica-se a forte variação, o que pode ser um efeito das reformas de 2004.

Os recursos extraordinários distribuídos reduziram-se para cerca de 8 mil em 2009. Entre 2010 e 2013, a média anual foi de 6 mil. O número voltou a aumentar em 2014, para mais de 9 mil. O número de recursos extraordinários julgados caiu de mais de 20 mil por ano em 2009, 2010 e 2011 para a ordem de 12 mil a cada um dos anos seguintes. O número julgamentos permanece superior ao de distribuições, o que significa a redução dos processos em andamento.

O Superior Tribunal de Justiça passou, a partir de sua implantação em 1989, a receber volume crescente de processos, atingindo mais de 300 mil processos em 2007. A partir de 2001 ocorrem oscilações no número total de processos distribuídos, mas a tendência continuou crescente. Ela não foi interrompida nos primeiros anos depois da Reforma do Judiciário, que passou de um patamar de 210 mil processos em 2004 e 2005 para mais de 310 mil em 2007.

No período de 2009 a 2014, o número de processos distribuídos no STJ continuou na casa dos 300 mil por ano. Houve tendência ao aumento gradual ao longo dos anos. Ao mesmo tempo, o número julgamentos mantém-se superior ao de distribuições, o que indica a redução da carga de processos pendentes.

Até 2003, predominavam os recursos especiais e a partir de 2006 passaram a predominar os agravos. Em 2003, os Recursos Especiais¹³ representavam 56% e os agravos 35% do total de processos distribuídos. Em 2008, a participação relativa se inverteu para 32% e 50%.

Desde 2001, o número de recursos especiais distribuídos manteve-se estável na casa de cem mil por ano. A situação não foi alterada depois da instituição da Súmula Impeditiva de Recursos em 2004, com a qual o STJ passa

¹³ Recurso apresentado ao STJ contra decisão de segunda instância para a uniformização da interpretação e garantir a aplicação de lei federal.

a impedir que novos recursos sejam impetrados contra decisões já reiteradamente decididas. Por sua vez, o aumento do número de agravos indica que a demanda de revisão das decisões de apelação permanece alta, que agora aparece como agravos de decisões de não recebimento dos recursos.

No período 2009 a 2014, o número de recursos especiais distribuídos diminuiu para um patamar mais baixo. Ele oscilou de cerca de 70 mil processos (2009 e 2014) para cerca de 55 mil (2010 e 2012). O número de agravos permaneceu acima dos cem mil por ano até 2010, caindo para 65 mil em 2011. Nos anos mais recentes, há equilíbrio entre recursos especiais e agravos julgados e distribuídos, estabilizando-se o número de processos pendentes.

Quanto à Justiça Federal de primeira instância, a Constituição de 1988 estabeleceu que os juízes federais deveriam processar e julgar diversos tipos de conflitos, como as causas que envolvem a União, entidade autárquica ou empresa pública federal que não sejam atribuídas à justiça especializada (falência, acidentes de trabalho, eleitoral e trabalho); crimes políticos e os crimes praticados contra bens públicos, interesses da União ou do poder público federal, mandados contra atos de autoridade federal inferior, e causas sobre direitos indígenas.

Desde 1988, vem ocorrendo grande mudança no perfil da justiça federal. Ela se expandiu, com o número de juízes federais passando de 277 no ano de 1987 para 1486, em 2003. As mudanças processuais e de métodos de trabalho permitiram ampliar sua capacidade de processamento e tomada de decisão.

O número de processos distribuídos na 1ª instância aumentou de forma acentuada. Em 1999, ela recebia cerca de 1 milhão de processos por ano. Desde 2003, esse número se mantém acima da marca de 2 milhões de processos por ano. A marca de 2,5 milhões de processos foi ultrapassada em 2004, ano em que os JEFs (juizados especiais federais) se mostraram responsáveis por quase 60% dos processos entrados na Justiça Federal de 1º Grau.

O número anual de processos julgados quase quadruplicou entre 2000 e 2005. Em 2008, ainda era quase o triplo do número do início da década. A média anual de processos julgados por juiz a partir de 2004 variou entre 1300 e 2000 por ano, aumento que se deve à implantação dos JEFs. A média continuou alta nos anos seguintes e, se abaixou em 2007 e 2008, ainda é quase o dobro do início da década. Vê-se, então, as modificações de grande alcance no seu perfil institucional e padrão de atuação. De modo geral, o número absoluto de processos ingressados apresenta tendência de diminuição gradual a partir de 2004, mas o número se situa num patamar bastante alto. O mesmo se verifica com o número de processos julgados e a média de julgamentos por juiz.

No período posterior a 2009 o número de casos ingressados na justiça federal de primeira instância é estável, entre 2,1 e 2,3 milhões de processos por ano. Os juízes federais julgam anualmente entre 1,8 e 2 milhões de processos por ano. Isso significa que há um déficit de cerca de 10%, com tendência de aumento dos processos pendentes. O número de processos julgados por juiz mantém-se entre 1,5 e 1,8 mil por ano, um patamar elevado, mas estável.

No ano de início da Reforma Judiciária de 2004, a Justiça Estadual recebeu mais de 14 milhões de processos, dentre os quais quase 70% estavam na Justiça Comum de 1ª Instância e nos Juizados Especiais. O número de processos distribuídos passou de 14 milhões em 2004 para 19 milhões em 2008. Embora o número de juízes tenha aumentado de 9,7 mil para 11,1 mil, a carga de trabalho de cada juiz também aumentou em 20%. O número de processos distribuídos por juiz aumentou de 1454 a 1678 nos mesmos anos. No período, aumentou 30% o número de processos julgados anualmente, e 20% a média anual de processos julgados por juiz.

No período 2009 a 2014, o número de casos novos na justiça estadual continuou num patamar alto, entre 16 e 17,5 milhões de processos por ano. Esse número representa uma redução em relação ao pico de 2008 e, portanto, uma diminuição relativa da carga de trabalho. O número de casos julgados por ano é cerca de 15% inferior ao número de casos distribuídos, o que significa o

acrécimo de quase 2 milhões de processos pendentes por ano. O número de processos julgados por juiz aumentou no último período, pois entre 2004 e 2009 foram entre 1,1 e 1,4 mil julgamentos por ano e no período mais recente passou para de 1,5 a 1,7 mil.

95 milhões de processos em andamento!

A divulgação dos relatórios “Justiça em números” tornou-se um evento anual relevante para os responsáveis pela reforma do Judiciário, que ressaltam a crescente qualidade dos dados e novas possibilidades de gerenciamento. O aumento do estoque de processos é tomado como um indicador negativo, que demanda explicações e o anúncio de novas medidas. O perfil dos processos em andamento mantém-se estável desde o início da década de noventa.

O levantamento de dados sobre os tribunais do país tem permitido conhecer com detalhes as tendências no Judiciário, relacionando dados sobre o uso de recursos, o número de juízes em atuação, o número de processos distribuídos e julgados. Para os dirigentes dos tribunais, as informações são instrumentos importantes para a avaliação do desempenho dos tribunais, permitindo preparar reformas e estabelecer o planejamento de longo prazo¹⁴.

Os dados mostram um crescimento constante do número de processos em andamento, enquanto os outros indicadores de produtividade traziam dados mitigados. A cada anúncio, as reações não se fazem esperar e os dirigentes defendem a continuação das reformas, no mesmo sentido das apontadas anteriormente: melhoria da gestão, simplificação processual, justiça consensual, uniformização das decisões, combate pedagógico à cultura da litigiosidade¹⁵.

¹⁴ Ministra Nancy Andrighi abre evento do CNJ para divulgação do Justiça em Números, 23/09/2014, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62104-ministra-nancy-andrighi-abre-evento-do-cnj-para-divulgacao-do-justica-em-numeros>

¹⁵ Judiciário não vive crise de confiança, diz ministra Carmen Lúcia, publicada em 13/05/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1628444-judiciario-nao-vive-crise-de-confianca-diz-ministra-carmen-lucia.shtml>. Cultura da litigiosidade" pode sobrecarregar Justiça com 114 milhões de processos em 2020, publicado em 10/11/2014. Disponível em:

Desde o início dos anos noventa, quando se iniciou o debate sobre a reforma do Judiciário, já se conhecia, de modo genérico, o perfil dos processos em andamento e o número limitado de juízes profissionais, vieram confirmar informações já conhecidas. Em 1990, os processos em andamento eram estimados em cinco milhões, dos quais o usuário principal era o Estado, e 25% dos cargos de juiz não estavam preenchidos. Dados semelhantes eram divulgados nos anos seguintes¹⁶. Por sua vez, em 2012 havia 92 milhões de processos em andamento, dos quais 51% dos processos são do setor público, nas três esferas de poder, outros 37% têm como parte o sistema financeiro e 6%, as empresas de telefonia. Os cidadãos eram responsáveis por cerca de 5% dos processos, e a maioria dos lesados em algum direito não recorria à Justiça¹⁷.

O (auto)conhecimento da instituição é um ganho importante para seu planejamento e reforma, mas parece que os temas que saturam o Judiciário continuam os mesmos e não foram enfrentados até o momento pelas reformas.

O Novo Código de Processo Civil (NCPC)

Ao longo da década foram realizadas diversas mudanças parciais na legislação processual, e o NCPC é resultado dessas iniciativas. Em 2009, o presidente do Senado, José Sarney, nomeou uma comissão de 12 juristas, presidida pelo então ministro do STJ Luiz Fux. O anteprojeto da Comissão resultou no projeto de lei do Senado (PLS) 166/2010, que foi aprovado pelo Congresso e sancionado pela Presidente Dilma em 16 de março de 2015, o NCPC (Lei nº 13.105/15) entrando em vigor um ano depois.

<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62232-qcultura-da-litigiosidadeq-pode-sobrecarregar-justica-com-114-milhoes-de-processos-em-2020>.

¹⁶ “Processos na Justiça passam de cinco milhões, diz ministro do STF”, *FSP*, 25/9/90, p. A-4. “União emperra STF com causas perdidas”. *FSP*, 24/12/96, p. 1-8; “Governo é autor de 65% das ações em SP”, *FSP* de 15/12/97, p. 1-5;

¹⁷ Ministério da Justiça aponta três principais problemas do Judiciário, publicado em 17/02/2014. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61341-ministerio-da-justica-aponta-tres-principais-problemas-do-judiciario>

O novo Código foi recebido com expectativas favoráveis da parte de dirigentes políticos, juízes, advogados e juristas, que o veem como atual e adequado para os problemas do foro, em especial a lentidão do Judiciário e a certeza jurídica. Ele incorpora princípios constitucionais, como o do contraditório, do direito de defesa e ao tempo razoável do processo. Procura dar organicidade ao sistema processual, e traz inovações que poderão ter efeitos imediatos, em particular a redução de grande número de processos em andamento¹⁸.

Para a presente discussão destacam-se dois pontos complementares, um relativo aos procedimentos e outro à produção normativa¹⁹. O código muda os procedimentos para objetivo dar mais celeridade às ações, com o estímulo à solução consensual de conflitos e a simplificação dos processos e recursos. A solução consensual é prevista como prioridade do Estado e dever dos juízes, advogados e outros profissionais do direito (art. 3º). Ela é uma etapa preliminar aos processos, destinada à conciliação ou à mediação, e se prevê a instalação de centros especializados de solução de conflitos (art. 334 ss.). Nos casos de família, será realizada mediação com pessoal de formação multidisciplinar. Prevê a criação de câmaras de mediação e conciliação pelos entes públicos nos três níveis, com atribuições no âmbito administrativo.

Sobre a simplificação, uniformizam-se procedimentos e eliminam-se certos tipos de recurso. Foram criados ou fortalecidos instrumentos para antecipar decisões, generalizar seu alcance ou seus efeitos, bloquear processos contrários aos precedentes e desestimular recursos meramente protelatórios. Assim, a título de ilustração, o réu apresentará suas exceções, respostas e demandas num único instrumento de contestação. A tutela de evidência poderá ser concedida independentemente da demonstração de perigo da demora, associando a probabilidade de certeza ou evidência do direito alegado

¹⁸ Por exemplo: Novo Código de Processo Civil abre portas para uma Justiça mais ágil e descomplicada, publicada em 20/03/2015, disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/03/20/novo-codigo-de-processo-civil-abre-portas-para-uma-justica-mais-agil-e-descomplicada>.

¹⁹ A exposição que segue baseou-se em grande parte em Giannico, Maurício. O Novo Código de Processo Civil (Lei federal n. 13.105, de 16 de março de 2015), disponível em http://pt.slideshare.net/gusmao_labrunie/o-novo-codigo-de-processo-civil. Ver também em Theodoro Jr. *et al.* (2015).

com outros requisitos, como o manifesto propósito protelatório da outra parte ou tese firmada em incidente de casos repetitivo ou súmula vinculante, entre outros (art. 311).

Para a generalização do alcance das ações, prevê-se a possibilidade de julgamento coletivo de ações que tenham o mesmo objeto, ou a transformação de ação individual em coletiva. Recursos meramente protelatórios poderão receber multa do juiz da causa (Art. 81). O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) permite a generalização do efeito normativo da decisão quando há grande número de processos sobre as mesmas questões de direito. Suscitado o IRDR, são suspensos todos os processos que versam sobre o tema até a decisão da questão, que deve ocorrer no prazo de um ano. A decisão deverá ser aplicada aos demais processos sobre o mesmo tema na jurisdição do tribunal que o decidiu. Ela é aplicável aos futuros processos, que poderão ser resolvidos liminarmente (art. 332) e, caso não seja observada, caberá reclamação. O Poder Executivo deverá observar a decisão em casos de prestação de serviços públicos concedidos, com fiscalização da agência reguladora. Há procedimentos semelhantes para recursos extraordinários e recursos especiais repetitivos.

O regramento dos precedentes foi inovação importante, em que os tribunais devem uniformizar a sua jurisprudência de modo a mantê-la estável, íntegra e coerente (art. 926). Os juízes e tribunais deverão observar orientações de grau superior e as anteriores: as decisões do STF em controle concentrado da constitucionalidade, os enunciados de súmula vinculante, os acórdãos em incidentes de demandas repetitivas e outros incidentes, os enunciados de súmula e a orientação do plenário ou do órgão especial a que estiverem vinculados (art. 927)²⁰.

Sobre a produção normativa, o NCPC tem dispositivos para promover a melhoria da qualidade da instrução e a fundamentação das decisões. A parte

²⁰ Outros pontos a destacar são: a regra de que os processos deverão ser julgados segundo a ordem em que foram conclusos para julgamento e a lista de processos ficará disponível para consulta pública (art. 12). A garantia da execução da sentença por meio da inclusão do nome do devedor em cadastros de inadimplentes; a limitação dos prazos especiais e os recursos obrigatórios dos processos que envolvam entes públicos.

geral traz princípios para a boa-fé e lealdade processual (art. 5º), a cooperação para a decisão de mérito justa e efetiva em tempo razoável (art. 6º), e o tratamento equitativo, direito de defesa e exercício do contraditório pelas partes (art. 7º). Ao aplicar o ordenamento jurídico, os juízes deverão atender princípios constitucionais, o respeito à dignidade humana e a atenção aos fins sociais e o bem comum (art. 8º). Os juízes terão que detalhar as bases das suas decisões, demonstrando explicitamente os motivos determinantes com os quais relacionam os elementos do caso sob julgamento à aplicação do dispositivo legal. Eles não poderão apenas transcrever a legislação, usar conceitos jurídicos indeterminados, alegar motivos genéricos ou deixar de aplicar precedente ou enunciado sem demonstrar a distinção do caso ou a superação do entendimento (art. 489).

Sobre a deliberação para os precedentes e orientações normativas, o código ampliou a intervenção de *amicus curiae* em causas controversas e relevantes, previu a oitiva de especialistas assim como a realização de audiências públicas nos casos de decisão do IRDR e nos recursos extraordinários com repercussão geral.

Deste modo, o NCPC comporta um conjunto de inovações que deverão ter efeitos importantes para a redução do estoque de processos em andamento no Judiciário e a resolução mais rápida dos litígios. Uma questão é se as inovações da produção normativa não sucumbirão às práticas vigentes e aos imperativos de solução rápida dos processos. É duvidoso que as inovações produzam efeitos sobre o número de processos ingressados, porque a simplificação processual e a prevenção ou eliminação de litígios pela justiça consensual não serão capazes de dissuadir práticas alegais das grandes corporações no seu relacionamento com os seus usuários e clientes. Além disso, a demanda pela proteção judicial dos direitos tenderá a se manter, e mesmo crescer, dadas as nossas condições sociais.

O NCPC mantém uma característica central: a dissociação entre os espaços de consenso e os de decisão. Os momentos de discussão, negociação e argumentação aberta dos protagonistas e a deliberação são colocados fora do processo, e longe da presença do juiz, perante o qual se dá a produção

regrada de provas com base em procedimentos e linguagem técnico-jurídica. Nessa etapa são limitadas as oportunidades de debate, excluída mesmo a *cross-examination* de provas documentais, perícias e versões das partes. Além disso, se terceiros intervêm, como nas audiências públicas, é na condição de informantes do juízo e nunca como participantes de um processo de discussão, mesmo que sejam implicados pela questão em causa.

O CNJ

Sob qualquer ângulo que se adote, o Judiciário brasileiro é mais insulado e monopolizado pelos juristas em comparação com os seus congêneres em outros países. Neles, cidadãos leigos ou especialistas atuam como juízes, não só em pequenas causas, mas em vários tribunais, inclusive de segunda instância. Para evitar a homogeneização dos magistrados, adotam-se várias formas de seleção, em várias fases da carreira, bem como reservas de vagas e representantes de comunidades, movimentos políticos ou associações profissionais. Visam diminuir a competição interna entre os juízes e aumentar o tempo de sua permanência nas varas.

Os conselhos da magistratura foram moldados para assegurar a autonomia jurisdicional do juiz e evitar ingerências dos outros poderes. Eles concentram as funções de política judiciária (administração da justiça, governo dos juízes), mas não têm funções judiciais (segunda instância, controle do governo e do legislativo). No Brasil ocorre o contrário, pois a direção concentra poderes e é controlada externamente apenas pelos efeitos de sua atuação.

Como se sabe, a criação do CNJ foi precedida de intenso debate público a respeito do chamado “controle externo” do Judiciário. Como afirmamos em artigo recente (Koerner & Fragale, 2015), o tema do “controle externo” foi a forma que assumiu o debate sobre a democratização do Poder Judiciário, desde o período da Constituinte. Deu-se a polarização sobre o tema, porque atingiria a independência no exercício da função jurisdicional, a autonomia do Judiciário e, por fim, a própria democracia constitucional. Alguns ministros dos

tribunais superiores defendiam a criação de um órgão central de planejamento do Judiciário, para unificar a gestão dos tribunais de todo o país²¹. Sem controle externo, comandada pela cúpula federal, voltada a questões internas de administração dos tribunais, esse seria o formato do CNJ. Outros defendiam inovações que não afetariam as atividades jurisdicionais, mas abririam as questões de planejamento, gestão e controle a outros olhares que os dos juízes.

Além disso, o debate sobre a criação do CNJ se deu em um contexto identificado como “crise de governabilidade e reforma neoliberal do Estado” associado à própria “crise do Judiciário” (Koerner, 1999; Fragale Filho, 2007). O modelo institucional existente não admitia questionamentos e as propostas de reforma, simplificadas como “controle externo”, apareciam como ameaças à autonomia do Judiciário e dos juízes. No final dos anos noventa, os dirigentes do Judiciário deslocam-se da posição defensiva e assumem para si o discurso da modernização e racionalização da gestão, que veio a pautar as reformas dos anos seguintes. Esse discurso assumia o programa da nova administração pública, adotada pelo governo Fernando Henrique para a reforma gerencial do Estado, e o promovia em relação às pautas internas de mudança dos métodos de organização e de trabalho do próprio Judiciário.

A EC 45 representa a vitória dos dirigentes dos tribunais, que mantiveram o CNJ na estrutura do Poder Judiciário, sob a presidência do STF, e com maioria absoluta de juízes dentre os seus membros (Paiva, 2012). Mas a disputa política sobre o papel do Conselho ainda se mantém, pois os ministros dos tribunais superiores priorizam o planejamento e a gestão estratégica do Judiciário, outros sublinham a defesa da independência da instituição. Outros priorizam o controle externo contra os desvios disciplinares e administrativos praticados por juízes e dirigentes²².

Instalado em junho de 2005, o CNJ voltou-se inicialmente ao recebimento de reclamações sobre juízes e tribunais, à verificação da

²¹ Folha de São Paulo de 11/09/94 – Caderno Especial: É possível reinventar o Estado brasileiro?; FSP, 11/04/99, p. 1-, “Lentidão Judicial é consenso em comissão”

²² Essas diferenças são visíveis nos capítulos da coletânea organizada por Stocco & Penalva, 2015.

conformidade dos atos administrativos dos tribunais com os princípios da administração pública e ao controle disciplinar sobre juízes. Promoveu a informatização dos tribunais, o aprimoramento de estatísticas e relatórios, e semanas de conciliação para agilizar processos. Sua primeira queda-de-braço com os tribunais foi ao determinar a aplicação imediata da regra da eleição para os órgãos dirigentes (art. 93-XI, com prevista pela EC-45), contra os que a consideravam como não autoaplicável. Em seguida, coibiu o nepotismo e o desperdício de recursos públicos. A partir de 2008, passou a provocar mudanças na gestão, promovendo o planejamento estratégico e a melhoria da eficiência dos serviços.

Em 2009 o CNJ tentou forçar os tribunais a implementarem metas para a gestão do Judiciário, mas foi apenas parcialmente bem-sucedido, face às resistências dos dirigentes dos tribunais. Esse episódio evidenciou que o CNJ tem instrumentos limitados para controlar a atuação dos tribunais. Diante das resistências, procurou estabelecer metas menos ambiciosas, de caráter indicativo e não obrigatório, formuladas em concertação com representantes dos tribunais, que definem o seu conteúdo e alcance. Mais recentemente, estabeleceu indicadores de desempenho para avaliar os planos plurianuais e as propostas orçamentárias dos tribunais²³.

Em análise sobre a atuação do CNJ, Roberto Fragale (2010a, 2010b, 2013)²⁴ apresenta suas limitações. Ele pesquisa as lógicas de ação que indicam a captura e neutralização do órgão pela cúpula dos poderes em Brasília, no que foi uma reduzida abertura à participação e o controle externo. Dos representantes de juízes, apenas os da justiça federal são indicados pelo movimento associativo, enquanto os demais apresentam vínculos com a cúpula do judiciário federal. Os representantes da sociedade civil – eles mesmos bacharéis em direito – vieram de serviços técnicos de assessoria

²³ A Resolução CNJ n. 184/2013, que regula os pareceres do CNJ sobre anteprojeto de lei visando à criação de cargos ou unidades judiciárias, estabelece que só poderão ampliar os seus quadros os tribunais que obtiverem no mínimo 75% no IPC-Jus. Este índice permite comparar a produtividade de tribunais de um mesmo porte, levando em conta os recursos disponíveis e o número de processos baixados.

²⁴

parlamentar e consultoria legislativa. Na prática, a sociedade civil não tem qualquer representação no CNJ.

O modelo institucional do CNJ admitiria, teoricamente, que os temas e as decisões do órgão fossem abertos à participação de agentes externos. Mas sua agenda é gerada endogenamente, e nela o Presidente desempenha o papel mais relevante, ele mesmo o Presidente do STF. O processo decisório do Conselho é controlado pelos representantes dos órgãos centrais do Judiciário.

O CNJ mantém intactas as estruturas de poder que se exercem no interior de cada tribunal. Como Fragale mostra, as decisões do CNJ sobre os juízes revelam uma concepção burocrática, individual e isolada da função judicial. Elas tendem a encapsular o magistrado, criando obstáculos a sua participação mais ativa em espaços associativos profissionais ou da sociedade em geral. O foco dos debates sobre o CNJ deslocou-se, ao longo da década, do controle externo e políticas judiciais para o controle disciplinar e a gestão administrativa.

Os presidentes promovem a atuação do CNJ segundo suas preferências. O pertencimento à magistratura de carreira (Ellen Gracie, César Peluzzo e Ricardo Lewandowski, mas também Gilmar Mendes) parece ser relevante para o enfoque em questões internas, como o aprimoramento dos processos e das estatísticas, o planejamento e gestão do Judiciário, em detrimento do papel investigativo. Em seu discurso de posse, o atual presidente, Ricardo Lewandowski, enfatizou suas relações com os magistrados ao afirmar que iria redirecionar a atuação do CNJ para resgatar a sua concepção original de órgão central de planejamento estratégico, com uma visão sistêmica dos problemas que afetam o Judiciário, para torna-lo “forte, unido e prestigiado” e valorizar seus integrantes para construir “uma sociedade mais livre, mais justa e mais solidária”²⁵.

Os presidentes oriundos de outras carreiras têm outras prioridades. Ayres Britto (2012) promoveu o julgamento dos casos de desvio de conduta no Judiciário, para combater o patrimonialismo. As tensões entre o CNJ e os

²⁵ Novo presidente do CNJ defende maior celeridade processual e incentivo à conciliação, CNJ, 10/09/2014, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62068-novo-presidente-do-cnj-defende-maior-celeridade-processual-e-incentivo-a-conciliacao>.

dirigentes dos tribunais tornaram-se agudas a respeito do tema do controle do nepotismo e da corrupção no Judiciário. Recebia reclamações individuais contra juízes, mas quando passou a exercer o controle mais sistemático, enfrentou a oposição dos dirigentes dos tribunais. Eles procuraram impedir que o CNJ viesse a exercer seus poderes independentemente dos controles internos (corregedorias), no que tiveram apoio do próprio presidente do CNJ e do STF, César Peluzzo. Por sua vez, Joaquim Barbosa focou o controle sobre serviços auxiliares e se preocupou com a ampliação do acesso, fortalecendo os juizados de 1º grau sob o aspecto material e pessoal.

O CNJ, criado para o controle e planejamento do Judiciário, tem ampliado *de moto próprio* o escopo de suas ações visando voluntaristicamente promover mudanças em outras instituições e espaços sociais. Sua atuação visa o próprio Judiciário, as relações entre o Judiciário e seus usuários e atua também “para fora” do sistema judicial. Promove cursos de capacitação de servidores, por exemplo, para atuarem com os processos eletrônicos. Nas relações com os usuários, promove a Semana Nacional de Conciliação, e Semana Nacional do Tribunal do Júri, para estimular a solução de processos, além de eventos pontuais em parcerias com os tribunais e outras entidades. Enfim realiza eventos de conscientização e capacitação sobre temas como conflitos fundiários, liberdade religiosa, maiores litigantes da Justiça, execução penal, direito à saúde, tráfico de pessoas, habitação, violência doméstica, encarceramento, alternativas penais²⁶. Parece que, diante da dificuldade em realizar o planejamento estratégico e de controlar os malfeitos dos tribunais, o CNJ constrói sua legitimidade por campanhas de impacto junto à opinião pública. Sua fala é construída a partir de dentro do Judiciário e procura se projetar para fora, para outros âmbitos, invocando o caráter cívico dos seus engajamentos pela construção da cidadania.

Vários dirigentes justificam a atuação como a missão dos tribunais na sociedade atual. O Judiciário viria em substituição aos demais poderes e seria

²⁶ A campanha Pai Presente visou fomentar o reconhecimento de paternidade voluntário. A iniciativa faz parte do programa Pai Presente, realizado pela Corregedoria Nacional de Justiça, em parceria com os Tribunais de Justiça, para reduzir o número de pessoas que não possuem o nome do pai na certidão de nascimento.

privilegiada sua atuação para resolver conflitos coletivos fora do processo judicial com a função tradicional de resolução de conflitos interindividuais. Em palestra na Escola Paulista da Magistratura, em maio de 2013, o atual presidente do STF, o ministro Ricardo Lewandowski afirmou que o protagonismo do Judiciário era o seu papel neste novo século. O século XIX teria sido o da proeminência do Poder Legislativo, o séc. XX, do Executivo e que o século XXI seria o do Judiciário. Sua tarefa seria controlar os demais poderes e substituir sua inação para a proteção e promoção dos direitos. O papel do juiz não seria o de se deter em casos individuais de baixa relevância, mas incidir na promoção de políticas públicas para a promoção dos direitos.

Não se trata, pois, de ativismo de juízes individuais, mas de política institucional, gerada e conduzida pela própria presidência do STF e do CNJ. Esse propósito tutelar acentua as insuficiências de participação cidadã do modelo do Judiciário brasileiro. Mesmo o CNJ não permite a participação, mesmo que mínima, de representantes de cidadãos em decisões sobre gestão nem a supervisão das estruturas decisórias centralizadas e opacas dos tribunais. Daí que se aumentam as reservas quanto aos propósitos políticos do seu atual presidente.

Uma análise detalhada da construção institucional do CNJ deveria levar em consideração o caráter cumulativo das mudanças no período. Elas compreendem construção de suas bases materiais e organizacionais, um staff próprio, de caráter permanente e especializado, a elaboração de instrumentos e procedimentos de análise e avaliação, e o aprendizado no exercício das funções disciplinares sobre magistrados, de regulamentação e controle sobre os tribunais. A expertise e o aprendizado comuns com os tribunais permitiram consolidar uma determinada forma de atuação, e dar prioridade ao exercício de certas funções sobre outras. Este parece ser o caso do papel de planejamento estratégico e gestão dos tribunais, para além da pauta pessoal do seu atual presidente, Ricardo Lewandowski.

Recentemente, o CNJ lançou um ambicioso projeto de, em conjunto com os tribunais de justiça, formular um plano sexenal para o período 2015-2020, que terá como prioridades o aumento da produtividade e o combate à

corrupção²⁷. A base da iniciativa foi a Rede de Governança Colaborativa do Judiciário, criada pela Portaria n° 138, para realizar o debate entre os diversos segmentos do Judiciário e a formulação de propostas para o planejamento. Nesse quadro, há novo investimento no discurso da democratização e participação, colocado agora no quadro da colaboração dos que atuam na prestação jurisdicional. A “governança democrática” se daria com a criação de grupos de discussão para apontarem mudanças em cada unidade, medidas para a satisfação no ambiente de trabalho, compreendendo o incentivo à participação, além de capacitação e boa remuneração. A participação dos usuários se daria por meio de ouvidorias, consultas públicas e pesquisas de satisfação²⁸. Especialistas externos são convidados para os Encontros Nacionais de elaboração dos planos estratégicos plurianuais ou as audiências públicas para os planos específicos (Res. n° 194/2014, que institui a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição). Deste modo, se a participação externa foi rejeitada quando da criação do CNJ, era porque assumia a forma institucionalizada de representação da sociedade na principal instância decisória, o próprio Conselho. Uma vez instituído e consolidado, a participação passa a ser estimulada, agora no registro da cooperação de intervenientes nas decisões ou usuários nos processos de gestão.

As políticas do CNJ têm sido criticadas pelas associações de magistrados, por efeitos sobre as condições de trabalho dos juízes, por implicarem o aumento dos controles dos dirigentes sobre a sua atuação e desempenho. Em reação às metas fixadas em 2009, a AMB voltou a defender a gestão democrática do Judiciário, tema do Encontro Nacional de Magistrados, realizado no final de outubro de 2009²⁹. Seria necessário “estimular juízes e serventuários a participar da elaboração e gestão do Orçamento da Justiça”, dado que as prioridades “são estabelecidas pelos tribunais, resultando

²⁷ Presidentes vão definir planejamento estratégico para melhorar serviços ao cidadão 13/11/2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60429-presidentes-vao-definir-planejamento-estrategico-para-melhorar-servicos-ao-cidadao>.

²⁸ Judiciário quer democratizar políticas de gestão, diz conselheiro do CNJ 17/11/2014 <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/76932-judiciario-quer-democratizar-politicas-de-gestao>.

²⁹ <http://www.amb.com.br/gestaodemocratica/apresentacao.asp>. Acesso em 18/2/2010.

“distorções na aplicação dos recursos” e problemas nos fóruns”. O Presidente do STF, Gilmar Mendes³⁰ apoiou o tema e o CNJ acolheu a campanha “com entusiasmo”³¹, pois convergiria com sua política de controle de recursos orçamentários³².

Mas o discurso da democracia interna pode assumir diversas facetas. As associações de magistrados, criticam a política de gestão promovida pelo CNJ e os tribunais, centrada na produtividade e na resolução dos conflitos individuais³³. Mobilizam-se contra as críticas aos privilégios dos magistrados, defendendo a legitimidade dos benefícios que vêm sendo distribuídos pelos tribunais ou que são demandados ao Congresso³⁴. Lideradas pela AMB, promoveram a campanha para eleições diretas para os dirigentes do Judiciário, a serem votados por todos os juízes. A campanha resultou no Projeto de Emenda Constitucional PEC nº 187/2012, em exame por comissão especial da Câmara dos Deputados. A reforma é vista como um avanço, por promover a democratização interna do Judiciário, pois os dirigentes serão escolhidos por todos (leia-se os juízes) os responsáveis pela prestação jurisdicional³⁵.

É de se discutir os efeitos da eletividade dos dirigentes dos tribunais sem o contrapeso do controle externo sobre o Judiciário. Apontávamos em nosso artigo de 2010 a possibilidade de formação de uma espécie de presidencialismo – um populismo de juízes, acrescentamos agora – em que os dirigentes dos tribunais eleitos por seus pares atuariam para promover os

³⁰ Gilmar Mendes: é fundamental a participação dos juízes no planejamento estratégico do Judiciário. 09.07.2009 (http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=18211). Acesso em 18/2/2010.

³¹ AMB apresenta campanha para o CNJ. 14/12/2009. Disponível em http://www.amb.com.br/gestaodemocratica/mostranoticia.asp?mat_id=19734. Acesso em 18/2/2010.

³² CNJ movimentação judiciário com metas e novas regras para magistrados e servidores, disponível em <http://clipping.tse.gov.br/noticias/2010/Jan/1/ultimo-segundo-cnj-movimenta-judiciario-com-metas>

³³ Relatório do CNJ aponta aumento de processos na Justiça | AMB emite nota pública. Publicado em 24 de setembro de 2014. Disponível em <http://acmag.org.br/2014/09/relatorio-do-cnj-aponta-aumento-de-processos-na-justica/>

³⁴ Nota Pública da Ajufe, AMB e Anamatra sobre o auxílio-moradia. Publicada em 08/10/2014. Disponível em: <http://www.ajufe.org/imprensa/notas-publicas/nota-publica-da-ajufe-amb-e-anamatra-sobre-o-auxilio-moradia/>.

³⁵ Câmara instala comissão especial das eleições diretas nos tribunais. Publicado em 1 de julho de 2015. Disponível em: <http://acmag.org.br/2015/07/camara-instala-comissao-especial-das-eleicoes-diretas-nos-tribunais/>; Ofício para presidentes TJs - TRFs - TRTs – 2013. Publicado em 30/10/2013. Disponível em: http://www.ajd.org.br/documentos_ver.php?idConteudo=143

interesses particulares da sua própria coletividade – os juízes e servidores. Isso viria acentuar uma tendência que já se verifica, a de os dirigentes do Judiciário colocarem-se como vocalizadores de demandas da coletividade do Judiciário perante os representantes eleitos, por meio da solicitação de recursos e de novas franquias e poderes, bem como a defesa de seus membros face a agressões e críticas. No plano interior, colocam-se como patrocinadores e facilitadores da promoção de demandas internas, que se traduzem em melhoria da remuneração e das condições de trabalho, em detrimento de outras prioridades para o aprimoramento dos serviços. Essas tendências parecem se evidenciar em notícias sobre benefícios remuneratórios que são aprovados disfarçados na forma de auxílios e adicionais a juízes e servidores, além de se ver os Presidentes de tribunais vocalizarem demandas de aumentos salariais e de recursos para o Judiciário (*Caros Amigos*, 2015). Os benefícios do projeto de estatuto da magistratura, encaminhado pela presidência do STF ao Congresso, suscitaram surpresa e indignação pública, pela imaginativa variedade de auxílios e adicionais previstos para magistrados e seus familiares³⁶. O aumento dos salários do Judiciário, recentemente aprovado pelo Congresso, faz parte desse movimento, em que o poder de pressão dos juízes é um fator tão importante quanto a vontade dos parlamentares contrariarem as políticas de ajuste da presidenta Dilma Rousseff³⁷.

A criação do CNJ assegurou o espaço institucional para a consolidação da direção política de uma coalizão de juízes e políticos situados nos tribunais superiores e promotores de uma agenda voltada à racionalização da gestão e ao controle de resultados sobre os juízes e tribunais (Cintra Jr., 1995). A essa coalizão aderiram os dirigentes dos tribunais, com o apoio parcial de juízes e servidores, que estão divididos diante da intensificação dos controles e a vocalização de demandas por benefícios salariais e melhoria das condições de trabalho. A agenda da racionalização da gestão se conformou ao modelo de Estado neoliberal promovido pelas reformas dos anos noventa, que tem em seu bojo a busca pela eficiência da instituição como um todo, e apresenta

³⁶ Rodízio de juiz gera gratificação em massa no tribunal, *Folha de São Paulo*, 13/07/2015.

³⁷ Senado aprova reajuste médio de 60% ao Judiciário, *Folha de São Paulo*, 1º/07/2015.

como benefício para os usuários a melhoria dos serviços em termos de custo e tempo. Os efeitos sociais desse padrão são postos como subproduto, em termos de ampliação do acesso pela redução dos custos, ou a adoção de mecanismos simplificados de caráter consensual que permitem uma resposta imediata – proporcionada pelos mecanismos de conciliação prévia – para os demandantes de baixa renda, incapazes de arcar com um processo.

Porém, ao longo da década não se apagaram as demandas de democratização do Judiciário com ênfase na abertura da instituição para a participação cidadã, em que haja espaço para o protagonismo dos sujeitos coletivos e a pluralidade social. Pelo contrário, vêm sendo retomadas nos últimos anos por redes de juristas engajados em movimentos de cidadania e ampliação dos direitos³⁸. As demandas colocam-se não só no registro dos modelos do Judiciário na Europa do pós-guerra, mas também do discurso da democracia participativa e do constitucionalismo pós-colonial de países latino-americanos, como a Bolívia e o Equador (Baratto, 2014). Eles são promovidos por coletivos como o Terra de Direitos e a Articulação Justiça e Direitos Humanos- JusDh. Sob esse aspecto, para além da agenda dos direitos coletivos e da igualdade social, estão em questão o reconhecimento das diferenças e a organização de formas autônomas de vida. Isso implica a diversificação dos espaços de decisão, a abertura a novas oportunidades de diálogo e negociação e o reconhecimento da complexidade das formas de argumentação, construção de evidências e produção de decisões aceitáveis. Para além do neoliberalismo ou da socialdemocracia, colocam novos desafios à organização do Estado brasileiro. Diante delas, o processo de reforma judiciária em curso é indiferente e tem objetivos opostos.

Conclusão

³⁸ Reforma do Judiciário precisa de participação popular. Publicado em 19/12/2014. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2014/12/19/reforma-do-judiciario-precisa-de-participacao-popular/>; Necessidade de transformações estruturais e do Sistema de Justiça são discutidas em Seminário Nacional. Publicado em 25/06/15; Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2015/06/25/necessidade-de-transformacoes-estruturais-e-do-sistema-de-justica-sao-discutidas-em-seminario-nacional/>. Ver <http://www.jusdh.org.br> e <http://www.forumjustica.com.br>

Os dados e informações apresentados indicam que a reforma do Judiciário vem produzindo efeitos positivos ao afastar a imagem de um poder do Estado próximo ao colapso e incapaz de gerir seu próprio trabalho. Adotou-se um enfoque interno à organização, a partir do qual se colocam os desafios de encontrar a maneira mais eficiente de dar respostas às demandas. Racionalizaram-se os processos internos, tanto de gestão como de decisão judicial, aumentando com isso a sua capacidade de resposta e a sua estabilidade face às pressões do ambiente. A readequação se dá pela ampliação dos filtros para o ingresso, pela simplificação de procedimentos, pela padronização de processos e decisões, e o controle dos resultados, além da qualificação e motivação dos seus profissionais. O conjunto de reformas indica a plena implementação de um programa, que vem sendo realizado de forma consistente ao longo de uma década e tem por escopo todos os tribunais do país, o que é uma absoluta novidade no campo das políticas judiciais.

Essa consistência indica a consolidação de uma coalizão dirigente no campo das políticas para o Judiciário, que se constituiu ao longo da década de noventa, e que encontra alianças junto às políticas no governo e no Congresso e com respaldo junto aos juízes e servidores. Ela prevaleceu sobre propostas alternativas, que tinham concepções distintas do Judiciário enquanto poder político, das suas relações com a participação cidadã e da maneira pela qual se relacionam o processo judicial e a efetivação social dos direitos. Por um lado, foi superado um modelo formal, legalista e burocrático, que adotou uma atitude defensiva face às demandas por reformas, contrário a qualquer participação de cidadãos ou de profissionais de outras carreiras jurídicas nas decisões administrativas ou jurisdicionais e indiferente quanto às relações entre decisões judiciais e os processos sociais mais amplos de efetivação dos direitos. Por outro lado, foram desconsideradas concepções que pensam o Judiciário como um poder político, com participação cidadã e a pluralização dos julgadores, composto por indivíduos com outros perfis do que os juízes togados ou profissionais, e que busca compromissos efetivos com a efetivação

dos direitos sociais, em cooperação com outras agências do Estado, com as outras organizações jurídicas e com organizações e movimentos da sociedade.

O programa atual conforma-se com o discurso de um serviço público, gerido segundo uma racionalidade de eficiência administrativa e prestado exclusivamente por um corpo de profissionais qualificados para os seus usuários. O seu compromisso com a efetividade social dos direitos se conclui com a 'entrega' do serviço demandado, ou seja, a decisão judicial, segundo parâmetros de previsibilidade, com prazo e custos razoáveis.

Quanto aos seus propósitos manifestos, os resultados da reforma são mitigados em relação à carga de processos e à produtividade dos juízes. Nos tribunais superiores (STF e STJ), houve a diminuição ou estabilização do número de processos distribuídos. Os tribunais puderam realizar a seleção prévia dos casos ingressados, o que aumentou o número de decisões monocráticas ou tornou mais ágil e fácil o processo de decisão. Desse modo, eles apresentam tendências superavitárias e a indicação de diminuição do número de processos pendentes de julgamento. No caso da justiça federal e estadual de primeira instância, o número de processos distribuídos permanece estável ou em leve redução. O número de processos julgados por juiz manteve-se estável na justiça federal e aumentou em cerca de 20% na justiça estadual. Mesmo assim, o déficit de casos julgados em relação aos ingressados é, nos dois casos, de mais de 10%.

O NCPC deverá alterar substantivamente o estoque de processos em andamento no Judiciário, com a eliminação de processos repetitivos, a resolução mais rápida de conflitos de massa e o bloqueio de muitos litígios em virtude da generalização dos efeitos normativos das decisões individuais. Outros aspectos positivos são as mudanças nas formas de produção normativa nas sentenças, precedentes e súmulas. Porém, é de se indagar se essas inovações resistirão aos imperativos de rapidez e simplicidade que informam as reformas, e que estiveram presentes na elaboração do novo Código. Outro ponto é o dos seus efeitos mitigados para os novos litígios, seja por não incidirem no cálculo das corporações seja por não terem cuidado da litigação emergente dos conflitos sociais, que continuará a crescer ao longo dos anos.

É esse o aspecto mais criticável das reformas do Judiciário, pois o enfoque é dado pelos imperativos internos da organização: a informalização dos procedimentos e os incentivos à conciliação tornam-se bloqueios às oportunidades de fala para os litigantes poderem expor seus pontos de vista, as suas experiências e formas de vida e concepções de justiça. São validadas disparidades na capacidade de produção de provas, silêncios sobre as dificuldades de implementação dos acordos; a indiferença quanto a renúncias de direitos realizadas em acordos malconduzidos. Reproduz-se uma espécie de coalizão de profissionais do direito que não se interessam pelos problemas e conflitos enfrentados pelos cidadãos, mas têm suas preocupações exclusivamente centradas na própria organização. Em suma, elas bloqueiam qualquer foco nas questões normativas e sociais subjacentes aos litígios e, por isso, tendem a tornar os processos indiferentes às desigualdades sociais e reproduzem distorções geradas pelas condições precárias nas quais os cidadãos exercem seus direitos. Enfim, acabam por não ampliar a efetividade dos direitos dos cidadãos, embora aumente o número de litígios ingressados e julgados no Judiciário.

A desigualdade de recursos, informação e oportunidades permite arranjos e estratégias de exploração e dominação, que maximizam formas de vida, concepções de justiça e oportunidades de uns em detrimento dos demais. A expressão “violação sobreposta de direitos” parece sintetizar a situação da grande maioria da população, que não teve historicamente condições de elaborar e vocalizar suas demandas, e menos ainda de transformá-las em litígios judiciais. A situação social representa um enorme potencial de demandas por igualdade social e melhoria das potencialidades de vida, que se expressam de diversas maneiras na arena política. As estratégias e repertórios de ação de partidos, movimentos sociais, advogados de causas coletivas e dos próprios indivíduos lesados colocam-se sob a forma de demandas por direitos, pelo seu reconhecimento e efetivação, por meio de políticas estatais que viabilizem o seu exercício e garantam-nos face a terceiros. Essa é a dinâmica de reivindicações de uma democracia

constitucional com participação aberta e ampliada dos seus cidadãos, da qual fazem parte os instrumentos, agentes e arenas judiciais.

Outro aspecto das reformas é o papel ambíguo e limitado que o CNJ nelas desempenha. Suas pretensões a elaborar planos estratégicos e a controlar os tribunais encontram como limites a necessidade de adesão dos próprios dirigentes dos tribunais e a necessidade de assegurar o apoio de juízes e servidores, submetidos a condições mais estressantes de trabalho e a controles mais estritos. Em relação à participação externa, para além dos dois representantes da sociedade indicados por cooptação pelo Congresso para o CNJ, não há representação institucionalizada, ou seja, não é reconhecido o direito de voz e de voto sobre as questões concernentes à gestão da instituição. Isso pode tornar problemáticas as tendências de a democratização interna tornar-se uma forma de sindicalização em que prevalecem nas decisões os interesses privados dos seus membros. Por sua vez, a atuação de cidadãos, na condição de juízes leigos ou especialistas de outras áreas permanece excluída do horizonte das políticas judiciais neste momento.

Enfim, a realização do programa gerencial e racionalizador da reforma do Judiciário supera muitas questões urgentes postas num passado recente e ainda presentes em muitos setores, e aponta para inovações relevantes no papel do Judiciário. Porém, não atende a demandas antigas, a projetos alternativos e coloca problemas novos, sobre os quais será reaberto o debate público.

Referências

BARATTO, Marcia (2014). Os direitos, os indígenas e as cortes: a demarcação das terras indígenas no Brasil, Colômbia e Bolívia. **X Encontro ABCP**, 4 a 7 de agosto, Brasília. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403750806_ARQUIVO_ARTIGO.pdf.

BELL, J. (2006). **Judiciaries within Europe: A Comparative Review**. Cambridge: Cambridge U.P.

BRASIL. MJ. (2010). Banco de Iniciativa do Ministério da Justiça. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJB162128BITEMID25CE44F18ED64E3AAC01F48EE83F72D2PTBRNN.htm>. Acesso em: 17 jan. 2010.

BRASIL. MJ. (2010). Projetos de Lei da Secretaria de Reforma Judiciária. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={32F24490-858D-43EF-9618-B8A6FE5B23B3}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B1A707B26-47BF-4A34-91B5-861BBB91BA8A%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 17 jan. 2010.

BRASIL. CNJ. (2014). Novo presidente do CNJ defende maior celeridade processual e incentivo à conciliação. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62068-novo-presidente-do-cnj-defende-maior-celeridade-processual-e-incentivo-a-conciliacao>. Acesso em: 23 jul. 2015.

BRASIL. AGU. (2015). Atos normativos da Advocacia Geral da União. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/245005. Acesso em: 02 jul. de 2015.

BRASIL. CNJ. (2015a). Programas e ações do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas>. Acesso em 02 jul. 2015.

BRASIL. CNJ. (2015b). Atos normativos do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://cnj.jus.br/atos-normativos>. Acesso em 26 abr. 2015.

BRASIL. CNJ. (2015c). Dados da Justiça Federal e Estadual. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 26 abr. 2015.

BRASIL. STF. (2015). Estatísticas do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/vertexto.asp?servico=estatistica>. Acesso em: 26 abr. 2015.

BRASIL. STJ. (2015). Relatórios estatísticos do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/?vPortalAreaPai=183&vPortalArea=584>. Acesso em: 26 abr. 2015.

CHARBONNIER, G. (2008). **Panorama des Systèmes Judiciaires dans l'Union Européenne**. Bruxelas: Bruylant.

CINTRA JUNIOR, D.A. (1995). A fiscalização do Poder Judiciário por órgão externo. **Revista dos Tribunais**, n.719, pp. 329-342.

FRAGALE FILHO, R. (2010a). Reconfigurações profissionais da magistratura: um exercício (preliminar) a partir da jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça. In: CUNHA, J. R. (Org.). **Poder Judiciário. Novos olhares sobre gestão e jurisdição**. Rio de Janeiro: FGV.

_____ (2010b). Democratização dos tribunais: uma nova agenda para o movimento associativo. 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife: ABCP.

_____ (2013). Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 56, nº 4, p. 975-1007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/dados/v56n4/v56n4a08.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2014.

GENOÍNO, J. (1999). O Controle Externo do Judiciário e a questão democrática. In: KREBS, F. A. (Org.). **A Reforma do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá, pp. 167-183.

GUERREIRO, G. (2015). Senado aprova reajuste médio de 60% ao Judiciário. **Folha de São Paulo**, 1º jul. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/224617-senado-aprova-reajuste-medio-de-60-ao-judiciario.shtml>. Acesso em: 23 jul. 2015.

KOERNER, A. (2013). Judiciário e moralização da política: três reflexões sobre as tendências recentes no Brasil. **Revista Pensar** (UNIFOR), v.18, pp. 708-738.

KOERNER, A. (1999). O debate sobre a reforma judiciária. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 54, pp. 11-26.

KOERNER, A. e FRAGALE FILHO R. (2015). Do Controle Externo à participação cidadã: por uma revisão do modelo do Judiciário Brasileiro. In: STOCO, R. e PENALVA, J. (Org.). **Dez Anos de Reforma do Judiciário e o Nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, pp. 61-68.

_____, INATOMI, C. C., BARATTO, M. (2010) Judiciário, Reformas e Cidadania no Brasil. In: **Estado, Instituições e Democracia: República**, v. 9-1. Brasília: IPEA, pp. 131-174.

LIMA, J. (1999). A Reforma do Poder Judiciário na Câmara dos Deputados. In: KREBS, F. A. (Org.). **A Reforma do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá, p.127-166.

OAB. (1997). Proposta de Reforma do Judiciário. **Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros**, ano XVIII, nº 81, p.144ss.

PAIVA, Grazielle Albuquerque Moura (2012). A reforma do judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da emenda 45. Dissertação de mestrado em Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará.

PRIMI, L. (2015). Mordomias sem controle. **Caros Amigos**, ano XIX, nº 220, pp. 24-27, jul.

ROCHA, G. (2015). Rodízio de juiz gera gratificação em massa no tribunal. **Folha de São Paulo**, 13 jul. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/225960-rodizio-de-juiz-gera-gratificacao-em-massa-em-tribunal.shtml>. Acesso em: 23 jul. 2015.

THEODORO JÚNIOR, H. *et alii*. (2015). **Novo CPC – Fundamentos e Sistematização – lei 13.105, de 16.03.2015**. Rio de Janeiro: Forense.

ZAFFARONI, E. R. (1995). **Poder Judiciário, Crises, Acertos e Desacertos**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

Sites consultados

www.ajd.org.br
www.ajufe.org.br
www.amb.com.br
www.agu.gov.br
www.cnj.jus.br
www.mj.gov.br
www.cjf.jus.br