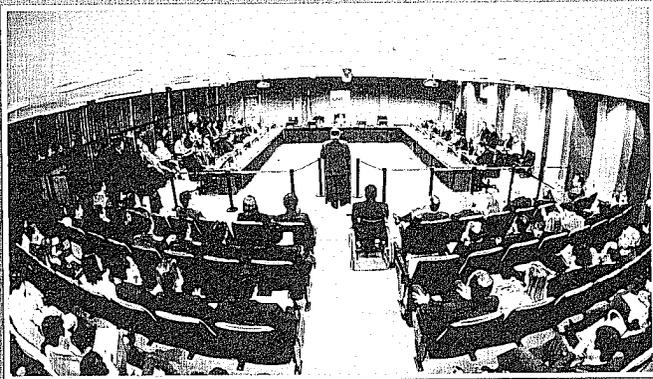


RUI STOCO  
JANAÍNA PENALVA

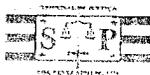
Organizadores

DEZ ANOS DE REFORMA DO  
JUDICIÁRIO E O NASCIMENTO DO  
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA



THOMSON REUTERS  
ProView  
INCLUI VERSÃO  
ELETRÔNICA DO LIVRO

THOMSON REUTERS  
REVISTA DOS  
TRIBUNAIS



Cópia extraída no  
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

# Poder Judiciário e Parcerias Público-Privadas O Conselho Nacional de Justiça, acesso à Justiça e boa governança

LUCAS DELGADO<sup>1</sup>

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Na disputa entre a competência correccional concorrente ou subsidiária, uma questão estrutural escapa pela tangente – 3. Poder Judiciário e Parcerias Público-Privadas. O Conselho Nacional de Justiça, acesso à Justiça e Boa Governança – 4. Referências bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

Ainda não havia sido publicada a versão final da EC 45/2004, e, em 9 de dezembro daquele ano, o Conselho Nacional de Justiça foi recebido na comunidade jurídica nacional com as seguintes considerações:

“Mesmo diante dos pronunciamentos desse E. STF, revelando a impossibilidade jurídica da existência do denominado “controle externo” do Poder Judiciário, mediante a criação de um Conselho de formação heterogênea, entenderam os Poderes Legislativo e Executivo federais levar adiante a proposta de emenda constitucional que resultou na EC 45/2004.

(...) Nada justifica ou justificou, d.v., no plano político institucional do país, a criação do Conselho Nacional de Justiça, com a formação e a competência estabelecidas na EC 45/2004”.

A análise conjuntural que apontava para a desnecessidade do Conselho Nacional de Justiça para o Poder Judiciário brasileiro consta da petição inicial da ADIn 3.367/DF. Como é sabido, a referida ação constitucional foi julgada improcedente pelo STF em decisão na qual um dos principais temas de discussão foi justamente como compatibilizar a existência de um órgão nacional de controle com a estrutura marcadamente federalizada do sistema judicial brasileiro.

1. Pós-graduado em Direito Tributário e Finanças Públicas pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestrando em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Analista do Conselho Nacional de Justiça desde 2008.

O Poder Judiciário é composto por nada menos do que 91 (noventa e um) Tribunais com as mais diversas competências, seja sob o ponto de vista material ou territorial, todos eles dotados, também pela vontade constitucional, de autonomia administrativo-financeira e vinculados a pessoas políticas de Direito Público que também gozam de autonomia em relação ao ente federal central.

O aparente paradoxo foi sanado pela Suprema Corte por meio da constatação de que a forma federativa de Estado não implica na cindibilidade da função jurisdicional, mas esta, a exemplo do próprio Poder Judiciário, é uma e nacional, comportando divisões competenciais que espraiam as diversas matérias por órgãos estaduais, federais e nacionais, como o próprio Conselho Nacional de Justiça.

O voto condutor, proferido pelo Min. Cezar Peluso, neste tema em particular, pode ser assim sintetizado:

“É antiga, aliás, em nosso sistema político-constitucional, a existência de órgãos federais a que se comete o papel de representar, arbitrar ou proteger os mais insígnis interesses das unidades federadas, como é o caso do Senado (art. 46) e, até, desta Suprema Corte, com competência para o julgamento de conflitos que envolvam a “União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros” (art. 102, I, f).

*A esse paradigma pode também reconduzir-se a instituição do Conselho, que, sob a rubrica das atribuições inerentes ao poder de controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário (art. 103-B, § 4.º), assume o dever jurídico de diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos, com vistas ao aprimoramento da organização judiciária e da prestação jurisdicional, em todos os níveis, como exigência da própria feição difusa da estrutura do Poder nas teias do pacto federativo. Como já acentuamos, somente um órgão de dimensão nacional e de competências centralizadas pode, sob tais aspectos, responder aos desafios da modernidade e às deficiências oriundas de visões e práticas fragmentárias na administração do Poder.*

O Conselho não anula, antes reafirma o princípio federativo”. (Destaque não consta do original)

A função de órgão central de planejamento e elaboração de políticas judiciais antevista no voto do Min. Cezar Peluso se concretizou, na prática, com particular dinamismo. O Conselho Nacional de Justiça ainda claudicava sob o ponto de vista estrutural quando ousou adotar medidas enérgicas de defesa do princípio da moralidade no Poder Judiciário, com destaque para a edição das Res. 7, 13 e 14, que trataram da vedação à prática do nepotismo e da observância do teto remuneratório, respectivamente.

*Pari passu*, o órgão engajou-se em iniciativas necessárias para a concretização do princípio da eficiência da prestação jurisdicional, como o incentivo às formas consensuais de solução de conflitos, com ponto alto na realização das Semanas Nacionais de Conciliação e a realização de maciços investimentos em infraestrutura de Tecnologia da Informação, especialmente através do Projeto de Modernização do Poder Judiciário, por meio do qual foram adquiridos mais de 60.000 (sessenta mil) equipamentos de informática para os Tribunais de todo o Brasil entre microcomputadores, *scanners*, *nobreaks*, impressoras lasers, servidores, certificados digitais, *tokens*, aceleradores de *wan* e *softwares* de virtualização, totalizando mais de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) em doações.

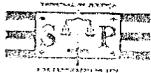
Destaca-se, ainda, a realização dos Mutirões Carcerários e a posterior criação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas pela Lei 12.106/2009, como medidas necessárias para a efetiva proteção de direitos fundamentais da população carcerária brasileira e enfrentamento adequado de diversos problemas relacionados à política criminal.

Se considerado que, antes da criação do Conselho Nacional de Justiça, não havia sequer um diagnóstico da realidade da prestação jurisdicional no Brasil – dada a estrutura fragmentada do Poder Judiciário, com cada Tribunal adotando critérios próprios para a coleta de dados estatísticos e elaboração de indicadores de produtividade –, a simples elaboração do Relatório *Justiça em Números*, com a indicação do número de ações existentes em todo o sistema, sua natureza, e outras abordagens de uniformização, mostra-se como etapa necessária para a projeção de cenários e estratégias de atuação.

Isso tudo sem mencionar o ganho de eficiência proporcionados pela adoção de metas de nivelamento para todo o sistema judicial e pela criação do Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Poder Judiciário – Ceajud, responsável pela elaboração e oferecimento de cursos de capacitação à distância para magistrados e servidores de todo o sistema de Justiça do País.

Ocorre que, a despeito de tantas e tão relevantes atividades e iniciativas, as competências do Conselho Nacional de Justiça relacionadas à gestão e ao planejamento do Poder Judiciário acabam deslocadas do debate dominante acerca das funções do órgão na opinião pública.

Na verdade, quando o foco das discussões acerca do Conselho Nacional de Justiça se concentra no exercício de suas competências correccionais ou disciplinares, a definição acerca de seu próprio papel, se mais proativo ou contido (*self-restraint*), acaba por desconsiderar alternativas importantes para o desempenho das precitadas funções de planejamento e gestão, levando, às vezes, à perda de boas oportunidades.



## 2. NA DISPUTA ENTRE A COMPETÊNCIA CORRECIONAL CONCORRENTE OU SUBSIDIÁRIA, UMA QUESTÃO ESTRUTURAL ESCAPA PELA TANGENTE

Em 10.05.2011 iniciou-se, no Conselho Nacional de Justiça, o julgamento da Consulta 0002583-36.2010.2.00.0000 na qual a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Maranhão questionava acerca da possibilidade legal de realização, pelos órgãos do Poder Judiciário, de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Após o voto do Conselheiro relator, Paulo Tamburini, que respondia afirmativamente à Consulta, pediu vista o Min. Carlos Ayres de Britto, então Vice-Presidente do Conselho Nacional de Justiça.

Pouco mais de 2 (dois) meses depois, foi aprovada, pelo próprio Conselho Nacional de Justiça, a Res. 135/2011, que, ao tratar da uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, previu, em seu art. 12, a competência concorrente entre Tribunais e o próprio Conselho Nacional de Justiça para apurar, originariamente, faltas funcionais praticadas por membros da magistratura.

A entrada em vigor da referida Resolução foi o gatilho que acionou uma sucessão de eventos que levaram ao acirramento da disputa entre os que defendem que o Conselho Nacional de Justiça compõe, ao lado e acima dos Tribunais de Justiça, a estrutura de controle e responsabilização dos membros do Poder Judiciário e dos que advogam a tese de que o Conselho só deve ser acionado depois de exauridas as possibilidades de investigação pelos órgãos censores locais.

A discussão foi submetida ao STF pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB nos autos da ADIn 4.638/DF, proposta em 16.08.2011. O início do julgamento da Medida Cautelar pelo Plenário da Suprema Corte foi precedido por extenso e tenso debate entre juristas, cientistas políticos e membros do próprio Conselho Nacional de Justiça.

Em 27 de setembro daquele ano, a Corregedora Nacional de Justiça concedeu entrevista à Associação Paulista de Jornais na qual criticou a iniciativa da Associação de Magistrados por considera-la favorável à impunidade de magistrados.<sup>2</sup>

Ato contínuo, a maioria dos membros do próprio Conselho Nacional de Justiça assinou nota de repúdio às declarações da Ministra Corregedora sob a alegação de que elas lançavam *dúvidas sobre a honra de milhares de juízes que diariamente se dedicam ao ofício de julgar com imparcialidade e honestidade,*

2. Justiça sofre com 'bandidos de toga', afirma a corregedora. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/esp/poder/po2709201107.htm]. Acesso em: 19.03.2015.

garantindo a segurança da sociedade e a estabilidade do Estado Democrático de direito.<sup>3</sup>

O embate logo tomou conta da mídia e mobilizou outras entidades ligadas ao Sistema de Justiça brasileiro, como a Ordem dos Advogados do Brasil, a se posicionarem a favor da competência concorrente entre o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais.<sup>4</sup>

Sadek apontou que a tese da competência apenas subsidiária do CNJ em relação aos órgãos correccionais locais representava a manutenção do *status quo* de inoperância e impunidade que a criação do Conselho veio combater.

Barroso, por outro lado, defendia que a competência do Conselho Nacional de Justiça deveria, em regra, ser subsidiária, o que poderia ser excepcional, em alguns casos, em favor da atuação direta do órgão mediante deliberação expressa, neste sentido, da maioria absoluta de seus membros.

Enquanto o debate acerca de uma ou outra interpretação dos dispositivos acrescentados ao texto constitucional pela EC 45/2004, era travado de forma renhida na imprensa e na comunidade jurídica, a discussão acerca da possibilidade de o Poder Judiciário se valer das Parecerias Público-Privadas para remediar deficiências estruturais históricas escapava pela tangente.

Em 08.11.2011 – entre a data da propositura da ADIn 4.638/DF e o julgamento da Medida Cautelar pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal –, quando o debate acerca do Conselho Nacional de Justiça se circunscrevia a saber se o órgão pode ou não, de forma originária, realizar a apuração de um malfeito praticado por magistrado, o Min. Carlos Ayres Britto proferiu, na 138.ª Sessão Ordinária, o Voto que acabou vencedor nos autos da Consulta 0002583-36.2010.2.00.0000, pela impossibilidade de realização de projetos de Parceria Público-Privada por órgãos do Poder Judiciário.

A matéria, pela sua importância estratégica, merece e comporta nova discussão.

### 3. PODER JUDICIÁRIO E PARECERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, ACESSO À JUSTIÇA E BOA-GOVERNANÇA

A discussão a respeito da possibilidade de realização de Parcerias Público-Privadas pelos órgãos do Poder Judiciário chegou ao Conselho Nacional de

3. CNJ repudia declarações da corregedora Eliana Calmon sobre “bandidos de toga”. Disponível em: [http://oglobo.globo.com/politica/cnj-repudia-declaracoes-da-corregedora-eliana-calmon-sobre-bandidos-de-toga-2747413]. Acesso em: 19.03.2015.

4. Presidente da OAB diz que Adin contra resolução 135 do CNJ é grave retrocesso para o judiciário. Disponível em: [http://oglobo.globo.com/politica/presidente-da-oab-diz-que-adin-contra-resolucao-135-do-cnj-grave-retrocesso-para-judiciario-2747448]. Acesso em: 27.09.2011.

Justiça por meio de uma Consulta formulada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Maranhão. O Relator originário da matéria proferiu Voto no sentido de admitir os projetos de Parcerias Público-Privadas no âmbito do Poder Judiciário.

Além da menção a experiências internacionais de sucesso na realização de PPPs, ele sustentou seu voto na dicção literal do art. 1.º da Lei 11.079/2004, que diz:

“Art. 1.º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

A referência aos Poderes da União, no plural, parece insinuar que, de fato, a lei traz previsão da utilização dos seus instrumentos não só pelo Poder Executivo – realizador, por excelência, de políticas públicas e responsável pela execução da maioria dos serviços públicos –, como também pelo Poder Legislativo e, por conseguinte, pelo Poder Judiciário.

Partindo da interpretação de outro dispositivo da mesma Lei 11.079/2004, mas ainda dentro da mesma premissa hermenêutica, o Min. Carlos Ayres Britto caminhou em sentido oposto. Destacou que o parágrafo único do próprio art. 1.º refere-se à Administração Pública com letras maiúsculas, como que numa indicação de que aponta exclusivamente para os órgãos do Poder Executivo da União, excluindo-se, assim, os demais Poderes quando investidos de suas funções atípicas de administração, grafada com letra minúscula.

Em seguida, o Min. Carlos Ayres Britto, no exercício da Presidência do Conselho Nacional de Justiça, percorreu rapidamente acerca das modalidades de Parceria Público-Privadas previstas em lei e sua eventual incompatibilidade com o Poder Judiciário e encerrou seu voto alertando para a impossibilidade de o Poder Judiciário submeter-se ao órgão gestor das PPPs, criado, regulamentado e composto por membros do Poder Executivo.

Os autos da Consulta 0002583-36.2010.2.00.0000 foram baixados em diligência para aprofundamento dos estudos e realização de reuniões temáticas, retornando à Pauta do Conselho Nacional de Justiça somente em 11.03.2014, oportunidade na qual, sem maiores debates, a maioria dos Conselheiros seguiu o voto divergente do Ministro Presidente, já comentado em passagem anterior.

Na verdade, a exploração política e midiática da expressão Parceria Público-Privada e da sigla PPP acabou por gerar no imaginário coletivo a impressão de que a Lei 11.079/2004, trouxe para o direito administrativo brasileiro instituto absolutamente distinto de tudo o que já havia em nosso ordenamento jurídico em termos de cooperação entre Poder Público e iniciativa privada para a prestação de serviços públicos.

Ao contrário do que se passa na maioria dos países com relevante experiência na matéria, onde a expressão *Public-Private Partnership* é utilizada de maneira mais ampla para designar toda e qualquer forma de parceria entre o Estado e empresas privadas para a consecução de finalidades públicas, englobando todas as modalidades de delegação (concessões e permissões) de serviço público, no Brasil, a expressão *Parceria Público-Privada* refere-se tão somente a duas modalidades de concessão – complementares a já existente na Lei 8.987/1995 – introduzidas de forma expressa pela Lei 11.079/2004.

É a partir desse esclarecimento introdutório que se deve tentar encontrar resposta à questão posta em debate no Conselho Nacional de Justiça a respeito da possibilidade de o Poder Judiciário realizar Parcerias Público-Privadas. Ou seja, ao se indagar se o Poder Judiciário pode se utilizar do instrumento da Parceria Público-Privada, o que se questiona, na verdade, é se as espécies de parceria entre Poder Público e entidades privadas previstas na Lei 11.079/2004, podem ou não ser desenvolvidos pelos órgãos do Poder Judiciário.

A própria Lei 11.079/2004, parece indicar caminhos que nos conduzem à resposta à questão posta perante o Conselho Nacional de Justiça. Vejamos o que dispõe o inc. III do seu art. 4º:

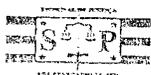
*"Art. 4.º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:*

*(...)*

*III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado".* (Destaque não consta do original)

Como se vê, a realização de Parcerias Público-Privadas pelo Poder Judiciário foi vislumbrada pelo legislador. Por um lado, poder-se-ia entender que, ao qualificar a atividade jurisdicional como indelegável, a *mens legis* foi a de excluir o envolvimento de parceiros privados nos negócios do Poder Judiciário.

Por outro prisma, afastando-se o pressuposto de que o legislador confundiu, atecnicamente, o Poder Judiciário com a função por ele desempenhada, a advertência acerca da indelegabilidade da função jurisdicional parece indicar que o intuito foi justamente destacar para os órgãos do Poder Judiciário interessados na realização de Parcerias Público-Privadas que, dentre todas as atividades desempenhadas pelo Judiciário, somente o exercício da jurisdição propriamente dita, ou seja, a solução de conflitos de interesses segundo o direito, não poderia ser concedida ao particular, estando permitida, por consequência, a realização de PPPs envolvendo serviços outros.



Essa segunda possibilidade parece mais razoável, pois seria no mínimo incoerente, que o legislador ordinário viesse a considerar todos os serviços públicos afetos ao Poder Judiciário indelegáveis, quando a própria Constituição preleciona que as atividades notarias e de registro público, por exemplo, devem ser exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público, fiscalizadas pelo Poder Judiciário.

Além disso, Sundfeld, ao comentar os propósitos da criação da chamada *concessão administrativa*, cogita textualmente que:

“Era necessário, em suma, permitir a aplicação da lógica econômico-contratual da concessão tradicional a *outros objetos* que não a exploração de serviços públicos econômicos (como são os serviços de água e esgoto, a distribuição de energia, a telefonia fixa etc.). Afinal, por que não usá-la em *serviços administrativos em geral*, isto é, os serviços de infraestrutura penitenciária, policial, educacional, sanitária, *judiciária* e etc.(...)”.<sup>5</sup> (Destaque não consta do original)

Sem embargo de todas essas evidências de que o legislador não excluiu a possibilidade de o Poder Judiciário realizar Parcerias Público-Privadas, o tema parece ensejar discussões mais profundas a respeito da realização do direito fundamental de acesso à Justiça no alvorecer deste novo Século e das condições materiais de que dispõe o Poder Judiciário para atender às demandas que lhe são apresentadas em número cada vez maior.

Segundo o Relatório Justiça em Números 2014,<sup>6</sup> somente em 2013 tramitaram no Poder Judiciário mais de 95 (noventa e cinco) milhões de ações. Ao alto índice de litigiosidade apresentado não correspondeu a capacidade de resposta do Poder Judiciário, basta ver que a taxa de congestionamento foi de 48,7% (quarenta e oito inteiros e sete décimos por cento) na Justiça do Trabalho, 67% (sessenta e sete por cento) na Justiça Federal e 74,5% (setenta e quatro e meio por cento) na Justiça Comum Estadual.

Destaque-se, dentro desta estrutura, a chamada Justiça Comum estadual, responsável por mais de 55% (cinquenta e cinco por cento) de todo o gasto, 69% (sessenta e nove por cento) do total de magistrados e 70% (setenta por cento) dos servidores do Poder Judiciário e também, em contrapartida não necessariamente proporcional, por 78% (setenta e oito por cento) de todos os processos em tramitação na Justiça brasileira, que correspondem, em números absolutos, a nada menos do que 74.234.555 (setenta e quatro milhões, duzentos e trinta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e cinco) feitos.

5. SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo. Malheiros, 2007. p. 21-22.

6. Disponível em [ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\_em\_Numeros/relatorio\_jn2014.pdf].

Não sem razão, ao falarem de um "novo enfoque do acesso à Justiça", Cappelletti e Garth<sup>7</sup> apontam que a chegada de novas demandas oriundas de camadas da sociedade que antes não possuíam meios de provocar o Estado para tutela de seus direitos, somada à criação de mecanismos de proteção dos direitos metaindividuais, faria surgir uma verdadeira pressão sobre o Poder Judiciário por mais eficiência.

Câmara trata do tema sob a seguinte perspectiva:

"Tendo cumprido as duas primeiras ondas renovatórias do Direito Processual, o direito brasileiro foi capaz de responder a uma questão extremamente relevante: a de se saber o que o Estado (aqui cabendo a utilização da denominação Estado-juiz, já que trata do Estado no exercício da função jurisdicional) pode fazer para garantir o pleno acesso à justiça. Fica, todavia, uma pergunta ainda por responder: estará satisfeito o consumidor do serviço jurisdicional? Tal pergunta obriga o jurista a examinar a questão do acesso à justiça sob um outro enfoque. Não mais o enfoque do Estado, mas o do consumidor do serviço judiciário, ou seja, o jurisdicionado. Surge, assim, a chamada "terceira onda", em que se busca o chamado 'novo enfoque do acesso à justiça'.

A preocupação do processualista deve ser descobrir meios capazes de garantir uma prestação jurisdicional capaz de satisfazer o titular das posições jurídicas de vantagem que busca, no Judiciário, abrigo para suas lamentações e pretensões. Nesse campo, porém, há um longo caminho a ser trilhado".<sup>8</sup>

Não há dúvidas de que essa nova dimensão do direito fundamental de acesso à Justiça provoca novas discussões acerca da própria estrutura estatal colocada à disposição da sociedade para a prestação do serviço jurisdicional. O acesso à Justiça passa a ser compreendido não apenas como possibilidade de se levar uma causa à Justiça-Instituição estatal, mas acesso à Justiça material, à efetiva tutela de direitos no mundo real, com reflexo na vida das pessoas.

Como revelam os dados contidos no Relatório Justiça em Números acima citados, o Poder Judiciário tem estado com as portas abertas para receber o jurisdicionado, porém, depois disso, não consegue apontar-lhe com segurança e presteza a porta de saída.

Embora não seja causa única desse fenômeno, por trás dessa dificuldade para prestar jurisdição em tempo razoável estão as dificuldades estruturais. Em geral, os fóruns são mal aparelhados e não apresentam condições mínimas de

7. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1988.

8. CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2007. p. 39.

trabalho para servidores e magistrados, além de péssimas condições de acessibilidade e funcionalidade para o jurisdicionado.

Neste cenário, cabe indagar: é possível encontrar a solução para tantas e tão históricas mazelas nos mecanismos tradicionais de administração do Poder Judiciário?

Ao comentar o instituto das Parcerias Público-Privadas e sua correlação com as novas fórmulas de consecução do interesse público pelo Estado contemporâneo, Justino de Oliveira destaca que:

“Cumprir colocar em relevo ser primordial ao Estado permanentemente capacitar-se para evoluir em um processo de autorrenovação, por meio de ajustes e transformações, a serem concretizados de modo gradual.

Em virtude desse processo de constante adaptação que deve promover e ao qual deve se submeter, e a partir da noção de que o Estado contemporâneo há de assumir concomitantemente a posição de agente transformador e de paciente transformado, revela-se extremamente difícil identificar um modelo estatal específico e unificador de todas as organizações políticas desse início de século.

De todo modo, há indícios suficientes no sentido de que a tarefa principal do Estado contemporâneo não é a de realizar diretamente ações tendentes à satisfação das necessidades coletivas. Ao menos não de modo monopolístico e universal”.<sup>9</sup>

A percepção de que não possui respostas para todos os anseios da sociedade parte, em certa medida, do reconhecimento, pelo Estado, da existência de um direito fundamental dos cidadãos à boa gestão dos recursos públicos, o que, por vezes, indicará a necessidade de convidar outros atores para cooperar na promoção do interesse público.

Canotilho chega a falar de uma nova camada de direitos fundamentais em sedimentação na estrutura geológica do constitucionalismo moderno, decorrentes do que ele chama de *good governance*:

“*Good governance* significa, numa compreensão normativa, a condução responsável dos assuntos do Estado. Trata-se, pois, não apenas da direcção de assuntos de governo/administração mas também da prática responsável de actos por parte de outros poderes do Estado como o poder legislativo e o poder jurisdicional. Em segundo lugar, a *good governance* acentua a interdependência internacional dos estados, colocando as questões de governo como proble-

9. JUSTINO DE OLIVEIRA. Gustavo Henrique. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privada. *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Ed. RT, 2005. p. 85.

ma de multilateralismo dos estados e de regulações internacionais. Em terceiro lugar, a “boa governança” recupera algumas dimensões do *New Public Management* como mecanismos de articulação de parcerias público-privadas, mas sem ênfase unilateral das dimensões econômicas. Por último, a *good governance* insiste novamente em questões politicamente fortes como as da governabilidade, da responsabilidade (*accountability*) e da legitimação”.<sup>10</sup>

Ora, se há a necessidade de penetração dos princípios decorrentes da boa governança nas atividades típicas do Legislativo e do Judiciário – imunizadas da influência das questões políticas e econômicas do Estado pela ideia de separação de poderes –, parece óbvio que tais princípios ou aspectos devem estar presentes quando o Legislativo e o Judiciário estão investidos de competências exclusivamente administrativas.

É dizer, segundo a formulação de Canotilho, o desafio da boa governança não seria exclusivo do Poder Executivo ou da Administração Pública com letras maiúsculas, mas se estenderia ao Poder Judiciário quando no exercício de atividade administrativa, não se podendo cogitar que este estaria dispensado ou mesmo impedido do dever de buscar mecanismos de gestão mais eficientes, transparentes e sustentáveis.

Tendo por norte que, no atual contexto, é o Poder Judiciário o grande guardião dos direitos fundamentais, parece ser um contrassenso admitir que ele, Poder Judiciário, quando do exercício de atividade administrativa, não esteja conectado ou mesmo vinculado à ideia de boa governança que, no caso sob análise, está a indicar a necessidade de encontrar novas soluções para os velhos problemas.

A ideia de boa governança tem como ponto de partida e linha de chegada a promoção dos direitos fundamentais. Eles lhe são pressuposto necessário e finalidade última. Ao transpormos tais lições à realidade do Poder Judiciário brasileiro, resumidamente debatida neste escrito, verifica-se que é necessário construir o conceito de governança judiciária para que o acesso à Justiça possa se realizar com plenitude.

Outros países com dificuldades estruturais incomparavelmente menores que as do Brasil se aperceberam disso e já adotaram Parcerias Público-Privadas para realização de investimentos em infraestrutura do Poder Judiciário.

Além da Corte do Condado de Victoria, sediada em Melbourne, citada pelo Relator da matéria no Conselho Nacional de Justiça, poderíamos mencionar, ainda no Novíssimo Mundo, a experiência a Corte do Distrito do Oeste da

10. CANOTILHO, J. J. Gomes. “Brançosos” e interconstitucionalidade. *Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 327.

Austrália, em Perth, cidade litorânea do noroeste australiano. A sede da corte local foi construída em 3 (três) anos e atualmente conta com 24 (vinte e quatro) salas de julgamento, incluindo 20 (vinte) salas de júri, 5 (cinco) salas de audiência e 18 (dezoito) salas de mediação, sistemas de circulação separados e independentes para jurados, presos, crianças e testemunhas vulneráveis e magistrados, sistema de videoconferência, circuito fechado de televisão, sistema de monitoramento e segurança similar ao de aeroportos, salas de detenção com sistema de segurança *high-tech*, e um jardim de terraço a céu aberto.

As Cortes da Província de Alberta, em Calgary, no Canadá, também foram construídas por meio de uma parceria público-privada. O projeto foi concluído em 5 (cinco) anos e a sede da Justiça local, composta por duas torres paralelas e interligadas por passarelas, uma com 20 (vinte) e outra com 24 (vinte e quatro) andares, concretiza um desejo da comunidade local de ver três cortes de sistemas diferentes e cinco edifícios reunidos num único *campus*.

Para encerrar os exemplos externos, caberia citar que a *Superior Court of Los Angeles* será sediada num só edifício em Long Beach, num projeto de Parceria Público-Privada avaliado em aproximadamente US\$ 490.000.000,00 (quatrocentos e noventa milhões de dólares).

Tendo em vista todas essas considerações, é de se concluir que não se pode negar, *a priori*, a possibilidade de o Poder Judiciário realizar Parcerias Público-Privadas, porquanto elas representam alternativas aos modelos tradicionais e comprovadamente ineficientes para dar impulso a uma revolução estrutural na Justiça brasileira.

Contudo, as referências internacionais acima citadas apenas a título exemplificativo não podem ser simplesmente internalizadas sem os devidos temperamentos. É preciso ter em mente as diferenças histórico-culturais que nos separam dos países comumente mencionados como paradigmas de sucesso em termos de Parcerias Público-Privadas. O Brasil traz em sua história a marca do compadrio, da troca de favores e da indistinção entre público e privado por parte de gestores públicos.

Barroso esclarece que:

“Em Portugal e, como consequência, também no Brasil, houve grande atraso na chegada do Estado liberal. Permaneceram, assim, indefinida e indelevelmente, os traços do patrimonialismo, para o que contribuiu a conservação do domínio territorial do rei, da Igreja e da nobreza. O colonialismo português, que, como o espanhol, foi produto de uma monarquia absolutista, legou-nos o ranço das relações políticas, econômicas e sociais de base patrimonialista, que predis põem à burocracia, ao paternalismo, à ineficiência e à corrupção. Os administradores designados ligavam-se aos monarcas por laços de lealdade

pessoal e por objetivos comuns de lucro, antes que por princípios de legitimidade e dever funcional. A gestão da coisa pública tradicionalmente se deu em obediência a pressupostos privatistas e estamentais".<sup>11</sup>

Zaffaroni, a seu turno, explica como essa marca do colonialismo ibérico contaminou as estruturas de poder na América Latina e, em especial, o Poder Judiciário:

"Proceder a comparações no direito constitucional latino-americano em matéria de poderes judiciários não é nada fácil, particularmente porque seu panorama parece em princípio desconcertante e, de fato, o é se nos ativermos à anarquia das disposições muitas vezes caprichosas. As disposições tornam-se até certo ponto compreensíveis – quase nunca racionais – se, como vimos fazendo, as encarmos dinamicamente, ou seja, mediante sua explicação histórica do jogo de poder.

(...)

Nossos operadores políticos de todos os tempos perceberam, claramente, que para submeter mais eficazmente os cidadãos o melhor procedimento de domesticação consistia em fortalecer seu corporativismo verticalizante e hierarquizado, assegurando ao mesmo tempo o domínio da cúpula da corporação. A lógica de nossos executivos foi pelo caminho mais simples: é mais simples controlar um pequeno corpo de amigos que mandam sobre os demais do que controlar diretamente todo um poder judiciário, isto é, juízes de todas as instâncias".<sup>12</sup>

Não se pode negar que as relações estreitas com os detentores do poder político, o clientelismo e o corporativismo fazem parte da herança genética dos nossos órgãos judiciais, os quais poderão fazer uso da Parceria Público-Privada para o atingimento de interesses pessoais.

Para evitar o mau uso das Parcerias Público-Privadas pelos órgãos do Poder Judiciário, é necessário delimitar em que termos seria possível a realização de tais empreendimentos. Num primeiro passo, parece nítido que a chamada *concessão patrocinada* deve ser, desde logo, excluída, porquanto incompatível com as atividades inerentes ao Poder Judiciário.

É que, nos termos do § 1.º do art. 2.º da Lei 11.079/2004, a modalidade *patrocinada* de PPP é aplicável àqueles casos em que a remuneração do parceiro privado é parcialmente obtida mediante a cobrança de tarifas do usuário do serviço público, a qual é acrescida do aporte de recursos pelo Poder Público.

11. BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 67.

12. ZAFFARONI, Eugênio Raul. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*. São Paulo: Ed. RT, 1995. p. 119-120.

Ora, como o que se vislumbra é a utilização das PPPs para melhoria da infraestrutura do Poder Judiciário, não há como se pensar na cobrança de uma tarifa do jurisdicionado pela utilização das dependências do fórum e muito menos na possibilidade de o Poder Judiciário destinar parte do seu orçamento para complementar a receita do parceiro privado.

Pela sua própria natureza, o Poder Judiciário só poderia lançar mão da chamada *concessão administrativa*, prevista no § 2.º do dispositivo legal acima citado. Contudo, é necessário atentar para a advertência feita por Binjenbojm acerca dos riscos de desvirtuamento do instituto:

“O grave risco ensejado pelas concessões administrativas de serviços ao Estado é o do uso com *desvio de finalidade*. De fato, é possível – ou mesmo previsível – que administradores públicos descompromissados com a moralidade administrativa venham a pretender usar a disciplina jurídica da Lei das PPPs, na modalidade de concessão administrativa de serviços ao Estado, para as mesmas situações em que seria exclusivamente aplicável a disciplina dos contratos administrativos da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993). É de todo inconcebível que simples contratos de vigilância, de limpeza, de manutenção de equipamentos, ou outros que tais, possam ter prazos de vigência de até 35 (trinta e cinco) anos, sem que qualquer investimento inicial de vulto o justifique.

Assim, além da nota da complexidade (combinação de obras, fornecimento de bens ou equipamentos e prestação de serviços), é mister que se exija necessariamente o investimento inicial do parceiro privado na criação, ampliação ou recuperação de alguma infraestrutura (obras e/ou equipamentos), no montante mínimo estabelecido em lei, como justificativa jurídica a constar da fase interna da licitação para a contratação de PPP, na modalidade de concessão administrativa de serviços ao Estado. Aqui, como nas concessões patrocinadas, o uso da PPP deve ser excepcional e especificamente motivado, como o tipo de contratação que melhor atende ao interesse público, consideradas as circunstâncias do caso concreto (Lei 11.079/2004, art. 10, I, a)”.<sup>13</sup>

Note-se, portanto, que a PPP é modalidade subsidiária de concessão pública que não pode ser manejada para abarcar situações para as quais a Lei 8.666/1993, apresente solução mais simples e consentânea com os princípios da isonomia e economicidade. Isto é, no caso específico do Poder Judiciário, há de se exigir do parceiro privado investimentos iniciais maciços, especialmente em infraestrutura, o que, na prática, significa dizer: o parceiro privado

13. BINENBOJM, Gustavo. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*. vol. 17. p. 95. 2006.

seria chamado a realizar, de pronto, investimentos vultosos na construção e aparelhamento de sedes para o Poder Judiciário.

A partir desta constatação revela-se que, além da questão atinente à modalidade de Parceria Público-Privada aplicável ao Poder Judiciário, há outros aspectos da Lei 11.079/2004, capazes de gerar algumas perplexidades. Ou seja, ao se exigir um aporte de partida da ordem de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) do parceiro privado, surge uma primeira dificuldade praticamente intransponível: a garantia do investimento.

No âmbito do Poder Executivo da União, a Lei criou o FGP – Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas sem, contudo, apaziguar o tema. Aliás, neste sentido, Justen Filho pondera que:

“As informações disponíveis indicam que os investimentos a serem realizadas por meio das PPPs, na esfera federal, devem ultrapassar a trinta bilhões de reais (numa avaliação conservadora). Portanto, um fundo integrado por valores patrimoniais da ordem de seis bilhões de reais será insuficiente para assegurar a realização dos investimentos necessários. Uma questão prática a ser enfrentada reside, então, na localização de bens, títulos e outros valores suficientes para assegurar a garantia pretendida”.<sup>14</sup>

Se os projetos de Parceria Público-Privadas idealizados pelo Poder Executivo vêm enfrentando um problema de atratividade em razão da insuficiência do Fundo Garantidor previsto em lei, o que se dirá dos empreendimentos de interesse do Poder Judiciário que não possuem qualquer mecanismo que garanta financeiramente a iniciativa privada?

A solução de tal entrave reserva alguns percalços que não se superam facilmente sem a devida intervenção legislativa, ou seja, não seria possível dar destinação diversa às verbas destinadas ao Poder Judiciário no orçamento público para garantia dos projetos de Parceria Público-Privada sem que haja lei em sentido formal e material que permita tal operação.

Outro tema que trouxe desconforto ao Min. Carlos Ayres Britto diz respeito à submissão dos projetos de Parceria Público-Privadas do Poder Judiciário a um Órgão Gestor composto exclusivamente por membros do Poder Executivo. Com efeito, não há como se pensar na submissão dos projetos de Parceria Público-Privada do Poder Judiciário ao crivo e ingerência de órgão pertencente a outro Poder sem aviltamento da cláusula da separação dos poderes.

De toda sorte, há de se ter em mente que à época da edição da Lei 11.079/2004, não havia ainda sido instituído o Conselho Nacional de Justiça.

14. JUSTEN FILHO, Marçal. Avaliação geral sobre as Parcerias Público-Privadas. *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Ed. RT, 2005. p. 493.



- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Consulta 0002583-36.2010.2.00.0000, Brasília, DF, 11.03.2014. Disponível em: [www.cnj.jus.br/Infojuris12/Jurisprudencia.seam?jurisprudencialJuris=47292&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0]. Acesso em: 15.05.2015.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2014. Disponível em: [ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\_em\_Numeros/relatorio\_jn2014.pdf]. Acesso em: 15.05.2015.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- \_\_\_\_\_. Só em colegiado o CNJ deveria instaurar processos. *Conjur*. 01.02.2012. Disponível em: [www.conjur.com.br/2012-fev-01/apenas-decisao-colegiada-cnj-deveria-permitir-avocacao-processos]. Acesso em: 15.05.2015.
- BINENBOJM, Gustavo. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*. vol. 17. 2006.
- BOCHENEK, Antônio César, DALAZOANA, Vinícius, RISSETTI, Vinícius Rafael. Good Governance e o Conselho Nacional de Justiça. *Revista DireitoGV*. São Paulo, jul.-dez. 2013.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. "Brançosos" e Interconstitucionalidade. *Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.
- CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1988.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Avaliação geral sobre as Parcerias Público-Privadas. *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Ed. RT, 2005.
- JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo Henrique. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e Parceria Público-Privada. *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Ed. RT, 2005.
- SADEK, Maria Tereza. CNJ se mostrou mais eficiente e cada vez mais incômodo. Artigo originalmente publicado na edição de 28.08.2011 no *Jornal Folha de S. Paulo*.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das Parcerias Público-Privadas. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- ZAFFARONI, Eugênio Raul. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*. São Paulo: Ed. RT, 1995.

## Conselho Nacional de Justiça: pesquisa, diagnóstico e planejamento estratégico do Poder Judiciário

MARIA CRISTINA IRIGOYEN PEDUZZI<sup>1</sup>

A atribuição de coordenar a gestão estratégica do Poder Judiciário foi confiada ao Conselho Nacional de Justiça pela EC 45/2004, como órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, nos termos do art. 103-B da CF/1988.

Nesse contexto, é importante estimular e promover o debate sobre a aplicação da estatística no estudo do direito e das suas instituições.

Este estudo examinará a utilização da estatística pelo Conselho Nacional de Justiça, desdobrando-se na elaboração de pesquisas sobre o funcionamento do Poder Judiciário e na construção de mecanismos de planejamento estratégico, que visam a aprimorar a eficiência e a qualidade da prestação jurisdicional.

A exposição pode ser dividida em duas partes: primeiro, o trabalho do Relatório "Justiça em Números", coordenado pelo Departamento de Pesquisa Judiciária do CNJ, e, em seguida, as ações do CNJ voltadas ao planejamento estratégico dos tribunais, com destaque à organização anual dos Encontros Nacionais do Poder Judiciário e à aprovação das metas e dos macrodesafios que devem nortear os rumos da administração judiciária.

A experiência como Conselheira do CNJ e, em especial, como Presidente da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, promoveu meu contato e conhecimento sobre as relações entre direito e estatística. Adquiri uma nova compreensão sobre a importância de estudos quantitativos para o diagnóstico das falhas e acertos da atuação de nossos juizes e tribunais e, a partir desse retrato, pensar e propor políticas para aperfeiçoar o funcionamento da justiça.

É importante lembrar que o trabalho do CNJ com a estatística já possui uma história e nós somos herdeiros de todos aqueles que nela se empenharam. Em 2004, o Min. Nelson Jobim, então presidente do STF, assumiu e liderou o

1. Conselheira do Conselho Nacional de Justiça. Ministra do Tribunal Superior do Trabalho.

desafio de realizar um levantamento estatístico abrangente do Poder Judiciário brasileiro.

Em pronunciamento feito naquela época, revelando as expectativas em torno do estudo em implantação, disse o ministro que: "Os dados a serem apurados por todos os Tribunais (...) vão identificar, com precisão matemática, os verdadeiros gargalos e necessidades do sistema de prestação da justiça, e responder a questões até hoje discutidas na base do 'achismo'".<sup>2</sup>

Este primeiro levantamento foi o embrião do projeto "Justiça em Números", que passou a ser dirigido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. A partir daí, todos os anos, após um amplo trabalho de pesquisa, é publicado um relatório com o intuito de oferecer um diagnóstico do Poder Judiciário com base em dados fornecidos pelos próprios tribunais. As informações coletadas são sistematizadas e analisadas com rigor técnico por profissionais capacitados e com auxílio de avançadas metodologias de pesquisa.

A afirmação do Min. Nelson Jobim – a quem rendo aqui justa homenagem – consegue captar com muita propriedade a dificuldade de se enfrentar os problemas da justiça brasileira na ausência de um raio-X que identifique e mensure de forma objetiva suas deficiências e gargalos.

Nelson Jobim também antecipa, em seu pronunciamento, a centralidade que a estatística assumiu, de um modo geral, na investigação dos fenômenos jurídicos e, em particular, nas análises sobre o funcionamento do Poder Judiciário.

A partir deste impulso inicial, em 2004, os instrumentos e as metodologias de análise foram aprimorados nas administrações que se sucederam a fim de oferecer um diagnóstico cada vez mais rigoroso da justiça brasileira. Tudo isso graças à assessoria qualificada dos pesquisadores do Departamento de Pesquisas Judiciárias, criado no âmbito do CNJ com os objetivos de: "desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira; realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário; e fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias".

Um dos primeiros passos do CNJ para qualificar o mapeamento estatístico do Poder Judiciário foi a criação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (Siespj) em 2005, por meio da Res. 4. O Siespj ficou responsável pela coleta e consolidação dos dados encaminhados por todos os órgãos judiciários do país, para apresentar um relatório final com os indicadores numéricos.

2. CARNEIRO, Luiz Orlando. Jobim propõe mapa estatístico para melhorar Judiciário. *Gazeta Mercantil*, 25.08.2004, Legislação, p. A-9.

O Sistema de Estatística foi disciplinado, inicialmente, pela Res. CNJ 15/2006, que traçou a metodologia de coleta de dados estatísticos nos tribunais, depois revogada pela Res. 76/2009, que inseriu modificações relativas ao detalhamento dos indicadores e que norteia a série histórica a partir de 2008.

Com base nos procedimentos e critérios fixados nessas Resoluções, o Relatório "Justiça em Números" apresenta, anualmente, um estudo compreensivo do orçamento, recursos humanos, estrutura, carga de trabalho, litigiosidade, perfil das demandas, movimentação processual, congestionamento, índice de atendimento à demanda e produtividade do Judiciário brasileiro.

Os dados que servem de insumo à pesquisa são fornecidos pela Presidência de cada Tribunal, que se responsabiliza pela fidedignidade dos conteúdos informados. Ressalta-se, neste ponto, que, para premiar e incentivar as boas práticas nos órgãos judiciários, o CNJ lançou, em 2013, o "Selo Justiça em Números", concedido aos tribunais que forneçam com exatidão e qualidade as suas informações.

Além de divulgar os resultados referentes ao ano anterior, o relatório apresenta séries históricas, demonstrando como os indicadores se comportaram ao longo do tempo e apontando, como consequência, para falhas estruturais e tendências no funcionamento do sistema judicial.

Outro aspecto relevante é que os dados trabalhados pelo relatório "Justiça em Números" retratam o desempenho do Poder Judiciário por meio de uma análise comparada que leva em conta as especificidades regionais, setoriais e estruturais de cada órgão. Isso é possível na medida em que o trabalho de sistematização dos dados se preocupa em territorializar a informação recebida, ou seja, em organizá-la espacialmente, permitindo visualizar as disparidades e as particularidades regionais.

O trabalho desenvolvido pelo "Justiça em Números" é um exemplo bem-sucedido de aplicação da estatística no estudo do direito e das suas instituições. A pesquisa tem utilizado uma técnica de análise multivariada que consegue sintetizar os resultados apresentados com base em mais de duas variáveis ou indicadores. Desde o Relatório de 2012, tem sido empregado o chamado método DAE (traduzido como Análise Envoltória de Dados), que foi sucessivamente aprimorado em 2013 e em 2014.

Entre os indicadores divulgados pelo estudo, tem especial relevo o IPC-Jus – Índice de Produtividade Comparada da Justiça – que mede a produção do tribunal e para tanto considera o quantitativo de processos baixados no ano, tendo em conta os recursos disponíveis, ou seja, as despesas, força de trabalho (servidores e magistrados) e processos em tramitação. O indicador avalia o quantitativo de processos que foram baixados pelo Tribunal (*output*), considerando seu fluxo processual, recursos humanos e financeiros disponíveis (*input*).

Nesses termos, o IPC-Jus constitui um índice de eficiência relativa, uma vez que permite comparar a produtividade de Tribunais equivalentes, ou seja, do mesmo ramo de justiça e do mesmo porte, conforme a divisão adotada pelo Relatório entre tribunais de pequeno, médio e grande porte. São identificados, assim, os tribunais que atingiram capacidade máxima de produção, em comparação com os demais situados na mesma categoria.

Com a aplicação do IPC-Jus, dá-se um salto qualitativo na aferição da produtividade dos tribunais, que é um dos aspectos fundamentais do funcionamento da justiça, tendo em vista o problema crônico da morosidade nos julgamentos. A eficiência dos órgãos judiciários deixa de ser refém de juízos subjetivos e passa a ser determinada por critérios objetivos e matemáticos, o que permite não só apontar os tribunais com baixa produtividade, mas também oferece subsídios para que revertam o quadro.

Ao lado dessas informações sobre a produtividade dos tribunais, o Relatório "Justiça em Números" apresenta outros dados relevantes para a construção de políticas judiciárias, como a aplicação das despesas, a distribuição da força de trabalho, a produtividade de magistrados e de servidores, a litigiosidade, o nível de atendimento à demanda e a taxa de congestionamento.

Entre as principais conclusões do décimo relatório, divulgado em 2014, registra-se que "poucas instituições investiram em pesquisa e avançaram de modo tão dirigido por estudos como o Poder Judiciário", identificando-se um crescimento percentual do quantitativo de processos baixados, que permanece, no entanto, inferior ao número de casos novos que ingressaram no Judiciário em 2013, indicando uma tendência de aumento do estoque.

O número total de processos em tramitação em 2013 foi de 95,1 milhões (+3,3% em relação a 2012), sendo 28,3 milhões (+1,2% em relação a 2012), de casos novos.

O total de sentenças proferidas foi de 25,7 milhões (+3,5% em relação a 2012), sendo a média de 1.564 sentenças por magistrado (+1,7% em relação a 2012). Baixaram 27,7 milhões de processos (+0,1% em relação a 2012) e a taxa de congestionamento foi de 70,9% (+1,3% em relação a 2012), decorrente, em grande medida, da quantidade de processos pendentes na fase de execução na primeira instância.

A taxa de congestionamento apurada na casa dos 70,9% significa que, a cada 100 processos em tramitação, apenas 30 foram baixados.

O quadro traçado pelo relatório indica um cenário de problemas estruturais do Poder Judiciário e, portanto, de grandes desafios. Como consequência, magistrados e servidores, cidadãos e usuários do sistema de justiça devem se perguntar: como esses dados e números podem reverter em melhoria da prestação jurisdicional?

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a divulgação do relatório "Justiça em Números" representa por si só uma ação positiva imediata, que diz respeito ao cumprimento do dever de transparência e de publicidade, que deve representar um ponto de partida: ele abre as portas do Judiciário para a sociedade, para a crítica das demais instituições, da opinião pública e da produção acadêmica e especializada, que devem contribuir na identificação dos avanços e desafios da justiça brasileira e na proposição de alternativas.

Ao mesmo tempo, na medida em que disponibiliza um mapa estatístico do Poder Judiciário, a pesquisa revela um potencial transformador da realidade. Ela passa a servir como ferramenta para o desenvolvimento de políticas judiciárias que estejam preocupadas com o planejamento estratégico dos tribunais e com a realização dos princípios da celeridade dos trâmites processuais e da qualidade dos mecanismos de resolução de conflitos.

Nesse sentido, a estatística desempenha uma função dinâmica quando fornece critérios objetivos para a construção de uma agenda relativa à gestão estratégica dos tribunais. Essa agenda deve partir dos levantamentos estatísticos para identificar os principais pontos de entrave da atividade judicial, bem como criticar e repensar práticas estabelecidas e, ainda, convocar medidas inovadoras.

Para garantir que os números, gráficos e mapas cuidadosamente elaborados pelo estudo do "Justiça em Números" não sejam estéreis, mas rendam frutos, é preciso refletir sobre eles e empregá-los como substrato para a formulação e o planejamento de políticas judiciárias.

Assim, a produtividade dos Tribunais e a repartição da força de trabalho – tanto territorialmente como entre as diferentes instâncias – pode servir como parâmetro para a apreciação de pedidos de criação de cargos e unidades judiciárias. Foi este o caminho trilhado pela Res. CNJ 184/2013 – que estabelece critérios objetivos para a criação de cargos e Varas – ao exigir que os tribunais atendam a um padrão médio de produtividade, que é mensurado pelo IPC-Jus, como requisito de admissibilidade da emissão de parecer pelo CNJ.

Outra possibilidade fértil é lidar com os indicadores de resultado no campo orçamentário. É o caso de se considerar a alocação das despesas por parte dos Tribunais – hoje concentradas de forma significativa nos gastos com recursos humanos – em cotejo com a política de estímulo à informatização do Poder Judiciário, que demanda maiores investimentos em modernização tecnológica.

Essa relação complementar entre estudos estatísticos e políticas judiciárias tende a se aprofundar diante da atribuição do CNJ de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário. Sem desconsiderar a autonomia dos tribunais em gerir seus recursos e seu pessoal, a competência do CNJ se fundamenta na unidade do Poder Judiciário e visa atender à necessidade de se

estabelecer diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os seus órgãos, conforme disposto na Res. CNJ 70/2009.

Nesta frente de trabalho do CNJ, a Comissão Permanente de Orçamento, Gestão Estratégica e Estatística é assessorada pelo Departamento de Gestão Estratégica (DGE) que desempenha um papel central em todas as etapas associadas ao planejamento e gestão estratégica do Poder Judiciário.

A Res. 70 instituiu o primeiro Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, pautado em 15 objetivos estratégicos, que envolvem a preocupação com eficiência operacional, acesso à justiça, alinhamento e integração entre os tribunais, gestão de pessoas, tecnologia e infraestrutura, entre outros temas.

Será substituída, a partir de janeiro de 2015, pela já aprovada e editada Res. 198/2014, que institui a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020, e que passará a vigorar a partir de 01.01.2015.

O CNJ coordena a instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais. Para tanto, são realizados anualmente os Encontros Nacionais do Poder Judiciário, que reúnem os presidentes ou representantes de todos os tribunais com o escopo de avaliar a Estratégia Nacional, divulgar o desempenho dos tribunais no ano anterior e definir as novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias.

As metas aprovadas nos Encontros Nacionais são vinculantes e representam um compromisso público assumido pelos Presidentes dos tribunais brasileiros no sentido de adotar medidas concretas voltadas à execução da diretriz estratégica consubstanciada em cada enunciado.

Exemplo recente deste compromisso foi o cumprimento exemplar da meta n. 2, por vários segmentos do Poder Judiciário, que tem como objetivo o julgamento dos processos mais antigos. Esta meta é renovada todos os anos e enfrenta um problema crônico da justiça brasileira, que é a morosidade dos trâmites processuais. Conforme divulgado recentemente, o Poder Judiciário julgou, em 2013, 95% dos processos incluídos na meta 2.

Por fim, é importante compreender a gestão estratégica como um processo complexo e dinâmico, que se desdobra em diversas etapas, envolvendo a formulação, o monitoramento, o controle, a execução e, finalmente, a revisão do planejamento adotado.

Chegamos – no final do ano de 2014 – ao momento de revisão do primeiro plano estratégico do Poder Judiciário, que demanda um reexame do modelo de gestão vigente. A persistência de deficiências e problemas estruturais da justiça brasileira impõe a necessidade de uma transformação gerencial dos órgãos do Poder Judiciário, abrindo espaço à implantação de um paradigma de eficiência operacional. É preciso ainda consolidar uma cultura da gestão estra-

tégica no Poder Judiciário, levando magistrados e servidores a se engajarem nas tarefas de administração.

O exercício de autocrítica colocou em evidência um aspecto importante que concerne à centralização da gestão estratégica. É positivo, por um lado, o estabelecimento de uma visão geral do planejamento da justiça e a possibilidade de gerenciar grandes temas e fixar padrões de desempenho aplicáveis a todos os ramos do Judiciário. Mas, por outro lado, a definição de estratégias uniformes para todo o Poder Judiciário gera distorções e se mostra pouco eficiente para reagir às particularidades de cada segmento da justiça e dos tribunais individualmente.

Diante desse balanço, busca-se hoje um modelo descentralizado de gestão e o fortalecimento da governança local, inclusive com a adesão da alta administração dos tribunais às propostas de planejamento estratégico. Para tanto, o CNJ instituiu – a partir da Portaria 138/2013 – a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, que prevê a organização de Comitês e Subcomitês, segundo as regiões e segmentos de justiça, e aproveitando a divisão “por porte” adotada pelo Relatório “Justiça em Números”.

Com essa medida, o CNJ visou a construir de forma democrática e dialógica o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário para os anos de 2015-2020, conduzindo debates e discussões entre os ramos da justiça. Assim, foi traçada a gestão estratégica que passará a vigor por seis anos a partir de um plano nacional contendo a fixação de temas prioritários e diretrizes comuns a todo o Poder Judiciário, que devem ser desdobradas e concretizadas pelos objetivos, metas e políticas específicas, desenvolvidas por cada segmento e cada Tribunal.

No VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário foram aprovadas Metas de medição permanente, 1 e 2, que privilegiam a produtividade e a celeridade; a Meta 3, para incrementar a atuação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs); a Meta 4, para priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e improbidade administrativa; a Meta 5, para impulsionar o processo de execução; a 6 para priorizar o julgamento das ações coletivas e a Meta 7 o julgamento dos recursos repetitivos e das demandas seriais.

A meta 7, tendente a operacionalizar a gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes, pretende reduzir o acúmulo de processos relativos à litigância serial (v.g., ligados ao sistema financeiro, operadoras de telefonia e outros) e tomar medidas que revertam a cultura de excessiva judicialização das relações sociais e permitam apenar a litigância protelatória.

A meta 3, que comporta estudo em separado, constitui núcleo duro da política judiciária implementada pelo CNJ, tendente à promoção da conciliação e mediação, como mecanismos de autocomposição dos conflitos, desde 2006,

com o “movimento pela conciliação”, sucessivamente ampliado e incrementado e hoje disciplinado pela Res. 125/2010.

Além das metas nacionais para 2015, foram aprovadas, no último Encontro Nacional, metas específicas a determinado segmento da justiça e uma diretriz estratégica nacional, consistente em zelar pelas condições de saúde de magistrados e servidores, com vistas ao bem-estar e à qualidade de vida no trabalho.

Prioridades também foram estabelecidas e que buscam enfrentar problemas estruturais mapeados pelo “Justiça em Números”, como os volumosos acervos, o aumento dos estoques e a elevada taxa de congestionamento.

A primeira é a Política de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, que fixou como diretriz prioritária do Poder Judiciário “orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais, aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus”.

Na área da tecnologia da informação, a coordenação e implementação do processo judicial eletrônico.

A atuação do CNJ demonstra a importância que o planejamento estratégico assumiu no âmbito do Poder Judiciário para a construção de políticas públicas e de soluções técnicas baseadas em dados estatísticos extraídos de pesquisas judiciárias.

E as mudanças positivas não são observadas apenas do ponto de vista da gestão interna dos tribunais e do gerenciamento de seus recursos, mas impactam no próprio exercício da prestação jurisdicional no sentido de assegurar a celeridade e a qualidade das respostas oferecidas pelo Poder Judiciário ao cidadão usuário do sistema de justiça.

## CNJ: impactos no Judiciário e na sociedade

MARIA TEREZA AINA SADEK<sup>1</sup>

SUMÁRIO: 1. CNJ: composição e atribuições – 2. CNJ: perfil institucional – 3. CNJ: processo de institucionalização – 4. CNJ: impactos – 5. Notas finais – 6. Referências Bibliográficas.

A EC 45, conhecida como de reforma do Poder Judiciário, representa um verdadeiro divisor de águas na história da justiça brasileira. Críticas à distribuição de justiça e clamores por mudanças constavam da agenda pública, com maior ou menor expressão, praticamente desde a instalação dos primeiros tribunais pela corte portuguesa, no século XVI. A longevidade das deficiências e a constância nas manifestações de insatisfação eram acompanhadas por desacordos em relação ao diagnóstico e aos dispositivos com capacidade de efetivar melhorias. Essa situação de dissensos, marcada por vetos mútuos, foi alterada com a promulgação da EC 45, em dezembro de 2004, depois de quase 13 anos de tramitação no Congresso Nacional.

A EC 45 modificou uma série de aspectos na estrutura do Poder Judiciário e na prestação jurisdicional. Foi desenhado um novo perfil institucional para o Poder Judiciário e também para as demais instituições que compõem o sistema de justiça; foram introduzidas prescrições visando responder às recor-

1. Pós-doutorada na Universidade da Califórnia e na Universidade de Londres. Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora doutora da Universidade de São Paulo. Colaboradora da Fundação Getúlio Vargas RJ. Pesquisadora sênior e diretora de pesquisas do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais. Membro da Comissão de Altos Estudos em Administração da Justiça. Integrante do Conselho Consultivo Interinstitucional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política, atuando principalmente nos seguintes temas: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, acesso à justiça, constituição, justiça e democracia.

rentes críticas à morosidade, à falta de transparência, às dificuldades de acesso à justiça.

No rol de medidas voltadas para o aperfeiçoamento da distribuição de justiça foram criados o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Esses órgãos foram popularizados, especialmente durante a longa tramitação da emenda, como de controle externo.<sup>2</sup>

Resistências às mudanças inscritas na EC 45 não cessaram com sua aprovação. O Conselho Nacional de Justiça tem sido foco, desde sua criação, de grande parte dessas reações. Contudo, a despeito de críticas e de tentativas de alterar seu perfil e de limitar suas competências, as consequências de sua atuação são visíveis.

Com efeito, o Conselho Nacional de Justiça tem provocado mudanças no interior do sistema de justiça que têm se refletido nas instituições públicas e também na sociedade. Esse artigo tem por objetivos analisar o processo de institucionalização do CNJ, ao longo da última década; apresentar algumas das alterações lideradas pela instituição, e seus impactos no Poder Judiciário e na distribuição de justiça no país.

### 1. CNJ: COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES

A criação de um órgão de controle externo de controle do Judiciário foi, certamente, uma das inovações introduzidas pela EC 45 que mais provocou debates e controvérsias. Desde que a proposta foi apresentada encontrou ardorosos defensores – especialmente por parte da OAB, na cúpula do Poder Judiciário, entre parlamentares e no Executivo – e ferrenhos adversários – sobretudo liderados pelas entidades representativas da magistratura e do Ministério Público. Argumentos de ambos os lados sustentavam-se em distintas interpretações dos preceitos constitucionais, especialmente em determinações relacionadas ao federalismo, à transparência, à divisão dos poderes.

Durante os 13 anos de tramitação da emenda no Congresso, os sucessivos projetos apresentados tinham em comum a proposta de criação de um órgão de controle do Judiciário. Diferiam, entretanto, significativamente, no que dizia respeito à sua composição e à definição de suas atribuições.<sup>3</sup>

2. Provavelmente essa qualificação tem origem no primeiro projeto de reforma, apresentado pelo deputado federal pelo PT, Hélio Bicudo, no qual a composição era majoritariamente externa.

3. Para uma discussão mais detalhada dessa questão ver SADEK, 2002 e RENAULT, 2005.

A Emenda Constitucional aprovada incluiu o art. 103-B na Constituição Federal, determinando que o CNJ fosse composto por 15 membros, com mais de 35 e menos de 66 anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução.

Do ponto de vista da origem de seus membros, o órgão é formado predominantemente por integrantes da magistratura, que somam nove em um total de 15 (tal proporção, por si só, já questionaria designação de "controle externo"). São eles: um ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal; um ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; um ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho. Os componentes externos ao Poder Judiciário são: um membro do Ministério Público da União, indicado pelo procurador-geral da República; um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo procurador-geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado, nomeados pelo Presidente da República.

As competências estipuladas constitucionalmente são de três ordens: organização e planejamento de políticas institucionais; fiscalização dos atos administrativos; acompanhamento do cumprimento de regras disciplinares. Essas atribuições estão estabelecidas no art. 103-B da CF, e regulamentadas em seu próprio regimento interno. O rol de competências inclui: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações; definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário; receber reclamações contra integrantes ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus servidores e órgãos prestadores de serviços; julgar processos disciplinares e aplicar sanções; elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional. O CNJ não interfere, pois, na função típica do Judiciário: o ofício judicante.

O CNJ é órgão integrante do Poder Judiciário e é presidido por um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelos seus pares para exercer um mandato de dois anos.

A corregedoria é um órgão central no CNJ. Cabe a ela atuar na orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correicional e ao desempenho da atividade judiciária dos tribunais e juízos. Todas as suas atribuições estão definidas na Constituição, § 5.º, art. 103-B, e regulamentadas no art. 31 do RICNJ. A Corregedoria, além de obrigações tipicamente correicionais, possui também funções que a aproximam de uma ouvidoria, recebendo reclamações e denúncias de qualquer cidadão, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado.

Para o exercício de suas prerrogativas o CNJ conta com uma série de instrumentos com capacidade de fazer valer suas decisões, tais como: a expedição de atos normativos e recomendações; a faculdade de julgar processos disciplinares, podendo, inclusive, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria, e aplicar outras sanções administrativas.

## 2. CNJ: PERFIL INSTITUCIONAL

O desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça brasileiro reflete os objetivos, as atribuições e a composição definidos na emenda constitucional responsável por sua criação. Essas características podem ser mais bem apreciadas quando se traça um paralelo com conselhos congêneres existentes em outros países democráticos.

Diversamente do que se passou entre nós, na maioria dos países europeus, o principal móvel para a criação de um conselho da magistratura foi fortalecer o Judiciário, garantindo sua independência e autonomia, limitando a influência do Executivo. O primeiro Conselho de Justiça foi instalado na França e a seguir na Itália, na Espanha e em Portugal.<sup>4</sup>

A Constituição francesa de 1946 instituiu o Conselho da Magistratura, conferindo sua presidência ao Presidente da República e a vice-presidência ao Ministro da Justiça. A força do Executivo foi reafirmada, posteriormente, na Constituição de 1958. A Lei Constitucional de julho de 1993 e a Lei Orgânica de 1994 impuseram modificações, mas o Presidente da República permaneceu presidindo o Conselho. Ademais, as decisões do Conselho da Magistratura podem ser revistas pelo Conselho de Estado.

A Constituição italiana de 1947 tomou como modelo o conselho francês, atribuindo, pois, papel relevante ao Executivo. Já na Espanha, o Conselho Su-

4. Para uma descrição abrangente dos conselhos europeus e latino-americanos ver SAMPAIO, 2007.

perior da Magistratura é composto por 20 membros indicados pelo Parlamento, sendo 12 originários da magistratura, quatro indicados pelos deputados e quatro pelo Senado. Cabe ao chefe de Estado, o monarca, referendar as indicações. Os conselheiros possuem mandato de cinco anos.

Do ponto de vista do perfil institucional, o Conselho português difere dos demais: a presidência é exercida por um membro de Judiciário, oriundo do Superior Tribunal de Justiça; é composto por 16 membros, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, sete pelo Parlamento e sete pelo Judiciário. O Conselho português possui atribuições relacionadas ao controle do ingresso de juízes na carreira, à promoção e também goza de competência de censura.

É importante registrar que conselhos do Judiciário foram adotados em uma série de países, tanto na Europa como na América Latina, na Ásia e na África.<sup>5</sup> Trata-se, pois, de um fenômeno estreitamente ligado aos regimes democráticos.

Comparativamente, é possível afirmar que o conselho brasileiro é mais recente do que seus similares nas democracias europeias e mesmo na América Latina.<sup>6</sup> Quanto à sua arquitetura institucional possui autonomia em relação ao Executivo; sua composição tem integrantes majoritariamente provenientes do Poder Judiciário,<sup>7</sup> mas também abriga representantes indicados pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo; e, no que diz respeito às atribuições, apresenta condições de exercer funções administrativas, financeiras, e correccionais de todos os órgãos do Poder Judiciário, exceto o STF. Cabe, ainda, ao CNJ a defesa da autonomia do Poder Judiciário e garantir o cumprimento do Estatuto da Magistratura.

As singularidades do conselho brasileiro são destacadas em um estudo de Carvalho (2006). Segundo o autor, o CNJ é marcado pela dominância do STF sobre suas ações, diferentemente do que se passa com o conselho da Itália, o da Espanha e o de Portugal. Para Carvalho são amplos os recursos de poder contidos nas atribuições da Corte frente ao CNJ: "Cabe ao STF suprir a ausência de indicações para o Conselho; presidir o Conselho por meio de um de seus

5. Segundo Sampaio (2007), há conselhos na Bélgica, na Turquia, em Andorra, na Suécia, na Dinamarca, na Irlanda, no Egito, na Hungria, na Ucrânia, na Rússia e em países do continente africano.

6. Na América Latina, os primeiros conselhos foram os da Venezuela em 1991 e o do Peru em 1969. Em 1992 um órgão desta natureza foi criado no Equador. Em 1994, um Conselho da Magistratura foi instalado na Argentina e também na Bolívia.

7. Sampaio (2007) aponta que o conselho judicial sueco possui uma composição democrática, contando inclusive com representantes sindicais. Irlanda e Dinamarca também se enquadram no tipo de composição democrática.

membros; julgar as infrações penais contra os membros do Conselho e julgar as ações contra as decisões do Conselho. Em outras palavras, o STF no Brasil, além de ser o vértice hierárquico do sistema recursal e o guardião da constitucionalidade, acumula também a função de revisor da atividade administrativa e disciplinar do CNJ" (Carvalho, 2006, p. 108).

### 3. CNJ: PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

O texto constitucional definiu o desenho institucional do CNJ. Trata-se, contudo, de um esboço, cuja definição final depende de seus integrantes e do confronto com os demais atores públicos, tanto da área jurídica como fora dela. Em outras palavras, o conjunto de atribuições e a composição fornecem os parâmetros no interior dos quais vem se desenvolvendo o processo de construção institucional. Tanto o ritmo como o perfil da instituição estão correlacionados a vários fatores. Dentre eles, saliente-se: a) traços individuais dos integrantes da instituição, especialmente da presidência e da corregedoria; b) grau de entrosamento/concordância entre a presidência e a corregedoria; c) interesses em disputa; d) prioridades escolhidas; e) resistências e apoios no interior da magistratura; f) resistências e apoios externos à magistratura, especialmente na opinião pública.

De 14.06.2005, quando foi instalado a 2015, o CNJ, foi presidido por sete ministros: Nelson Jobim (2004-2006); Ellen Gracie Northfleet (2006-2008); Gilmar Mendes (2008-2010); César Peluso (2010-2012); Carlos Ayres Britto (2012); Joaquim Barbosa (2012-2014) e Ricardo Lewandowski (2014). É possível sustentar a hipótese segundo a qual o CNJ apresentou características diversas em cada uma dessas presidências, refletindo as características peculiares e as políticas adotadas.

A presidência tem poder de definir as prioridades da instituição. Desta forma, interfere fortemente no ritmo e nas principais características do processo de construção institucional. Resumidamente, é possível destacar as seguintes singularidades: Nelson Jobim encarregou-se, sobretudo, de criar o CNJ e deu relevo ao combate ao nepotismo e ao teto salarial. Ellen Gracie Northfleet deu forte ênfase à informatização, à padronização das informações e à conciliação. Gilmar Mendes privilegiou a formulação de políticas de gestão, estabeleceu metas de produtividade, incentivou o aperfeiçoamento das informações, a defesa de direitos e garantias fundamentais e apoiou mutirões carcerários. A gestão de César Peluso foi marcada pela defesa da proposta de redução do número de recursos e por divergências internas, especialmente com a corregedoria. Carlos Ayres Britto, que presidiu apenas por um ano o STF, acentuou a necessidade de cumprimento de metas. Joaquim Barbosa deu prosseguimento

à política de metas e às inspeções em tribunais e em presídios. Ricardo Lewandowski tem sinalizado na direção de reduzir o protagonismo da instituição.

Tais prioridades têm impactos no maior ou menor grau de aceitação do CNJ pela magistratura. Dirigentes mais ativistas – como foram Jobim e Mendes –, ao mesmo tempo em que ampliaram o número de iniciativas e de mudanças também encontraram maior resistência, quer devido à maior probabilidade de contrariarem interesses e privilégios, quer devido à vulnerabilidade decorrente de uma maior exposição. Em outras palavras, preferências por políticas que interfiram diretamente em interesses sedimentados têm maiores chances de provocar reações negativas. Assim, a informatização, por exemplo, apresenta menores condições de gerar oposição do que o gerenciamento ou a imposição de metas de produtividade.

Ademais, deve ser acrescentado, como diversas vezes insistiu Joaquim Falcão – integrante do CNJ no período de 2005 a 2009 – os efeitos prejudiciais à continuidade de políticas institucionais de presidências exercidas por um período de dois anos.<sup>8</sup> Mandatos curtos aumentam os riscos de interrupções de pautas administrativas.

Além da presidência, o exame da composição do CNJ também provoca consequências no processo de institucionalização e no perfil da instituição. Roberto Fragale Filho (2011) apresenta uma preciosa análise sobre os possíveis impactos na forma como se dá a seleção dos integrantes. Sua hipótese é que o processo de indicação dos membros antecipa futuras pautas. O recrutamento tem encontrado algumas vias preferenciais, tais como: tribunal de origem; experiência anterior em trabalhos de assessoria no CNJ; participação na direção de movimentos associativos.

Outra variável de forte impacto no processo de institucionalização é a atuação da Corregedoria e sua relação com a presidência. Nesses 15 anos, foi possível distinguir distintos graus de concordância entre a presidência e a corregedoria. Se elaborarmos um “continuum”, teremos em um extremo uma relação com alto grau de entrosamento, como a que ocorreu entre o presidente Gilmar Mendes e o corregedor Gilson Dipp e, no extremo oposto, uma relação marcada pelo alto grau de tensão, como a que se deu entre o presidente Cezar Peluso e a corregedora Eliana Calmon.<sup>9</sup> No primeiro caso, a percepção interna

8. Esta preocupação com a descontinuidade de políticas foi sublinhada no trabalho de Fragale Filho (2011).

9. Esta tensão pode ser ilustrada com as afirmações da corregedora, em setembro de 2011, de que há no Judiciário “um corporativismo ideológico perigosíssimo” e “bandidos de toga”, e a resposta do presidente Cezar Peluso, em nota: “repudiando veementemente” o que chamou de “acusações levianas”.

e externa é de unidade institucional e de alinhamento entre os atores responsáveis pelas distintas atribuições. No outro, os embates internos têm o potencial de se reproduzir tanto entre os demais integrantes do CNJ, como nas associações de representação da magistratura e, inclusive, estimular o questionamento das atribuições do CNJ e a decorrente judicialização de conflitos.

Desde 2005, o processo de institucionalização não se deu de forma linear, nem se desenvolveu sem resistências. Momentos de forte tensão se repetiram ao longo do período. Logo em 2005, a constitucionalidade do CNJ foi posta em questão pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Os graus de tensão e questionamento atingiram graus elevados durante o ano de 2011. Pode-se inclusive considerar que os acirrados conflitos entre o CNJ e os órgãos de representação corporativa marcam um *trade off* institucional. De fato, naquele momento se questionava a própria identidade do CNJ, contestando-se a abrangência de sua atuação. Na disputa, juízes, ministros, tribunais, entidades representativas e a Corregedoria Nacional de Justiça tornaram públicas posições antagônicas. De um lado, representantes da magistratura defendiam que o CNJ deveria acompanhar a atuação das corregedorias locais e que não poderia julgar processos disciplinares antes das corregedorias, porque desta forma estaria tirando dos juízes o direito de recorrer de uma decisão.<sup>10</sup> A Corregedoria Nacional, segundo esse posicionamento, teria o papel de subsidiar e de avocar sempre que os tribunais comprovadamente se omitissem diante de denúncias.<sup>11</sup> No lado oposto, a Corregedoria Nacional de Justiça, acompanhada por setores da magistratura<sup>12</sup> se posicionava contra as mudanças, qualificando-as de amputação dos poderes de investigação do CNJ prescrito na emenda constitucional.

Os confrontos entre as duas posições tornaram-se públicos, foram para a mídia. Juízes, desembargadores e ministros expuseram seus argumentos. O Min. Marco Aurélio Mello estimulou a polêmica, ao decidir liminarmente que a competência do CNJ seria subsidiária à atuação dos tribunais no julgamento de processos administrativos e disciplinares. Em decisão, no dia 19.12.2011, proibiu o CNJ de iniciar processos contra juízes antes da análise pelas corregedorias dos tribunais locais. Sustentou, em entrevista ao jornal *O Estado de S.*

10. Aventou-se inclusive a hipótese que a quantidade de sindicâncias, de processos abertos e sobretudo o fato do CNJ ter pedido ao Banco Central acesso aos dados bancários de desembargadores com indícios de que acumularam riquezas incompatíveis com seus salários teriam sido fatores determinantes para o ajuizamento da ação.

11. A proposta se completava com o argumento de que o CNJ deveria focar suas atividades no planejamento estratégico, evitando, assim, invadir competências,

12. A Associação Juízes para a Democracia (AJD), em 28.09.2011, fez um comunicado público de defesa da CNJ.

Paulo, em 28.12.2011: “É inconcebível que se tenha uma corregedoria substituindo 60 outras corregedorias de todo o país (...). Fui o único que votou pela inconstitucionalidade do CNJ”. Essa decisão, que colocava em questão as atribuições do CNJ, esvaziando o seu poder, foi acompanhada por outra, na mesma direção, concedida pelo Min. Ricardo Lewandowski suspendendo as investigações da corregedoria sobre supostos pagamentos irregulares recebidos por magistrados.<sup>13</sup> O então futuro presidente do TJSP, Ivan Sartori, chegou a comparar as investigações do CNJ sobre magistrados à ditadura (entrevista em 27.12.2011). Integrantes da cúpula do Judiciário reagiram, afirmando que o conselho agia com transparência. O Min. Gilson Dipp, ex-corregedor, afirmou que o órgão representa a transparência e não ditadura. Completou sua contestação: “quando o CNJ preconiza que os tribunais devem colocar nos sites da internet as licitações, as folhas de pagamento, a verificação da entrega obrigatória das declarações de bens e imposto – o que é obrigação do presidente da República ao mais humilde barnabé –, quando foram verificadas as inúmeras irregularidades nos cartórios extrajudiciais, passados de pai para filho, isso é ditadura ou norma democrática?” (*O Estado de S. Paulo*, p. A5, 28.12.2011). Na mesma linha se manifestou o Min. Carlos Ayres Britto, então presidente interino do CNJ: “O CNJ tem atuado com toda transparência, à luz do dia, imbuído dos melhores propósitos saneadores dos costumes jurídicos”.

As divergências foram judicializadas, resultando na proposição de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 4.638) pela Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) questionando a prerrogativa do CNJ de investigar denúncias de irregularidades cometidas por magistrados junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>14</sup> Visava-se limitar o poder do CNJ de investigar e julgar magistrados suspeitos de ilegalidades.

13. Com esta liminar, atendendo a um pedido da AMB, foi suspensa a apuração sobre a folha de pagamento de servidores do Judiciário em 22 tribunais. O CNJ averiguava, desde julho de 2010, movimentações financeiras atípicas. O levantamento que atingia 216.800 pessoas, entre servidores, juízes e parentes, apontou indícios de movimentação suspeita em alguns desses casos. Dipp solicitou ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), órgão do Ministério da Fazenda, a análise dos CPFs dos membros dos tribunais estaduais, federais, trabalhistas e militares. O Coaf informou movimentações atípicas nos estados de SP, RJ, MG, BA e PB e no DF. A AMB alegava que o sigilo fiscal dos juízes foi quebrado ilegalmente pela corregedoria, que não teria atribuição para isso. Segundo Calmon, 45% dos magistrados paulistas descumpriram a legislação que obriga os servidores públicos a apresentarem todos os anos sua declaração de renda para que eventualmente ela seja analisada por órgãos de controle, como o CNJ. Em MS, ninguém entregou.

14. Na ação, a AMB questionava detalhadamente cada item da resolução que, segundo a associação, seria inconstitucional porque a matéria nela tratada não figura entre as competências constitucionais do Conselho. De acordo com a AMB, as matérias tratadas pela

O grau de conflito chegou a tal ponto que dividiu os integrantes do próprio CNJ.<sup>15</sup> A tensão chegou a ser qualificada como “crise do Judiciário”, uma vez que cindia a magistratura de alto a baixo, isto é, da 1.ª instância até o STF. Acrescente-se que, além da ação direta de inconstitucionalidade, as três principais associações de juízes pediram à Procuradoria-Geral da República a abertura de uma investigação sobre a conduta da corregedora, Min. Calmon.

Naquele ano, durante um longo período, a correlação de forças parecia pender favoravelmente à posição defendida pela AMB. A questão foi encerrada com a decisão do STF, em 03.02.2012, favorável à competência concorrente do CNJ para investigar juízes, em uma votação bastante apertada. Foram seis votos a favor da constitucionalidade da Res. CNJ 135, que dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, contra cinco contrários.<sup>16</sup>

Independentemente dos termos do debate e da sentença final do STF a favor das atribuições do CNJ de conduzir as investigações contra juízes, de forma concorrente em relação às demais corregedorias, parece indiscutível que a situação de conflito resultou do crescimento institucional do CNJ e do reconhecimento de suas potencialidades. Isto é, a celeuma colocou novamente na pauta de discussões muitos dos argumentos contrários à criação da instituição, mostrando que ela tem condições de provocar mudanças, de ferir interesses, de alterar a balança de poder. Assim, do ponto de vista da distribui-

resolução, especialmente aquelas que tratam de censura e advertência, são de competência privativa dos tribunais.

15. Metade dos conselheiros assinou nota de repúdio à corregedora nacional.

16. Votaram favoravelmente à manutenção dos poderes do CNJ, os seguintes ministros, com os seguintes argumentos centrais: Ayres Britto (O CNJ não pode ser visto como um problema. O CNJ é uma solução. Para o bem do Judiciário); Cármen Lúcia (A competência do CNJ é primária que se exerce concorrentemente, de maneira a respeitar e até ampliar a autonomia dos tribunais); Dias Toffoli (O CNJ não foi criado para ser o substituto das corregedorias. O CNJ foi criado pra trazer a luz da nação o que ele entende que é necessário); Gilmar Mendes (Até as pedras sabem que as corregedorias não funcionam para investigar os próprios pares); Joaquim Barbosa (Quando um órgão superior tem o poder de atuar de ofício, jamais se pode entender que a competência do órgão tem natureza subsidiária) e Rosa Weber (A competência do CNJ é originária e concorrente e não meramente supletiva). Contrariamente se manifestaram os seguintes ministros: Cesar Peluso (O CNJ veio para as corregedorias atuarem como devem ou para acabar com as corregedorias?); Marco Aurélio (Nós não podemos conceber que possa o CNJ pinçar aleatoriamente as reclamações que entenda que deva julgar); Celso Melo (A resolução do CNJ mostra-se fiel ao comando constitucional quando prevê a publicidade ampla); Luis Fux (Por que submeter o magistrado que ainda não tem culpa formada a uma publicitação de uma acusação?); e Ricardo Lewandowski (Embora o CNJ tenha recebido a competência de investigar magistrados, não pode exercê-la de forma imotivada).

ção de poder, não seria circunstancial a união das três principais entidades representativas da magistratura: Associação dos Magistrados Brasileiros, Associação dos Juizes Federais do Brasil<sup>17</sup> e Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho.<sup>18</sup>

Além deste aspecto, chama a atenção o fato de que os conflitos não têm se dado exclusivamente no interior da magistratura, ou melhor, os temas levantados e as divergências não têm ficado circunscritos a ela. Atores externos têm se envolvido na disputa.

No embate de 2011, entre a então corregedora do CNJ, Min. Eliana Calmon e a presidência do STF e a AMB, por exemplo, a maior parte da imprensa se manifestou claramente a favor da ministra. A mídia (jornais, revistas, rádios, TV) advogou a causa da fiscalização dos desvios e criticou a presidência do STF. Muitas entidades, organizações de direitos humanos e professores, juristas, intelectuais também se pronunciaram por meio de manifestos e cartas abertas.<sup>19</sup> No Senado, parlamentares governistas e da oposição assinaram a PEC, de iniciativa do senador Demóstenes Torres (DEM-GO), mantendo os poderes do CNJ.

Também a Ordem dos Advogados do Brasil tem tomado partido nas discussões. Na disputa de 2011, a presidência da OAB chegou a convocar um ato público em defesa das atribuições do CNJ para processar e julgar questões disciplinares envolvendo magistrados. Naquele evento a OAB divulgou dados

17. Deve ser registrado que vários juizes federais se manifestaram publicamente contra seu órgão representativo a Ajufe, divulgando um Manifesto Público, nos seguintes termos: *"Os Juizes Federais abaixo identificados vêm, publicamente, manifestar-se contrariamente às recentes notas públicas emitidas pela Associação de Juizes Federais do Brasil (Ajufe), especialmente aquelas que criticam a atuação da Corregedora Nacional de Justiça, Min. Eliana Calmon. Entendemos que a agressividade das notas públicas da Ajufe não retrata o sentimento da Magistratura Federal. Em princípio, os Juizes Federais, signatários deste manifesto, não são contrários a investigações promovidas pela Corregedora. Se eventual abuso investigatório ocorrer, será questão a ser analisada concretamente. Não soa razoável, de plano, impedir a atuação de controle da Corregedoria, até porque toda a Magistratura – em qualquer grau (inclusive Tribunais Superiores) – deve satisfação de seus atos à sociedade. Pelo exposto, esclarecemos que não nos sentimos, neste episódio, representados pelas notas públicas que, em verdade, expressam antagonismo à consolidação democrática".*
18. A Associação Nacional dos Magistrados Estaduais se solidarizou com a AMB, com a Ajufe e com a Anamatra divulgando nota com fortes críticas à Min. Calmon.
19. Dentre essas manifestações, destaque-se a Carta Aberta pela Transparência e Democratização do Poder Judiciário proposta pela Articulação Justiça e Direitos Humanos e assinada por Conectas Direitos Humanos; Geledes; Dignitatis; Terra de Direitos; Renap; AATR; ABGLT; CNBB; Comissão de Justiça e Paz; Plataforma Dhesca e dezenas de outras além de juristas e professores, como Fábio K. Comparato.

relativos a maio de 2011, segundo os quais dois em cada três corregedores da justiça dos estados e dos Tribunais Regionais Federais já haviam sido investigados. Entre os participantes marcou presença Nelson Jobim, ex-presidente do STF e primeiro presidente do CNJ, que reafirmou a necessidade de controle da magistratura por parte do CNJ. Também se manifestaram representantes de vários partidos políticos, líderes do PT e do PSDB no Senado, delegados de entidades como da ABI, da CNBB, do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, da AASP.

Argueles, Falcão e Cerdeira (2012) se referem ao processo de construção institucional salientando que “o destino institucional do CNJ, estava somente parcialmente traçado por ocasião de sua criação legal. O texto inserido na Constituição pela Emenda da Reforma do Judiciário desenhou a instituição em variados aspectos. Definiu competências e, ao fazê-lo, não impediu, nem poderia ter impedido, que outras vozes levassem adiante a tarefa de interpretar essas competências e esses limites. É inevitável. Textos legais precisam ser interpretados”. Os autores mostram que nessa construção o STF tem exercido um papel relevante: “a formatação final do CNJ depende em muito do intérprete, sobretudo do Supremo. É, portanto experimento em construção”. Teriam contribuído para essa definição as inúmeras ações que foram judicializadas discutindo o âmbito de atuação do conselho. Assim, afirmam: “até que sua identidade se estabilize, a judicialização permanente de demandas relativas à atuação do CNJ é nada menos que um novo *round* de desenho institucional” (p. 52).<sup>20</sup>

Esse conjunto de aspectos contribui para fundamentar a interpretação segundo a qual o perfil institucional real do CNJ estará associado ao processo de concretização das potencialidades e ao grau de realização das virtualidades presentes no texto legal. Ou seja, dependerá fundamentalmente de como tem se desenvolvido e de como se desenvolverá o processo de construção institucional, da eleição de prioridades, das políticas definidas e, de fato adotadas, do grau de efetividade e do grau de cobrança dessas políticas.

#### 4. CNJ: IMPACTOS

Mesmo os críticos da atuação do CNJ reconhecem que a instituição tem provocado mudanças significativas no Poder Judiciário, no sistema de justiça,

20. Os autores concluem a partir da análise dos dados a existência de dois pontos fundamentais. Primeiro, uma reiterada atuação das associações de magistrados, por meio de ações diretas de inconstitucionalidade, para obter do Supremo uma interpretação limitadora dos poderes do CNJ. Quase três ao ano. Segundo, mostra também que o Supremo utiliza de extrema cautela ao apreciar estas ações.

na esfera pública e na sociedade. A presença pública do CNJ é hoje um fato inegável. Embora a instituição seja relativamente recente, tem conquistado espaços crescentes tanto no interior do Judiciário como na arena pública.

O exercício de suas atribuições permitiu ações de planejamento, de coleta de dados, de gestão, de avaliação, de procedimentos disciplinares. Atualmente, diferente do que ocorria no passado, os dados e as estatísticas sobre o Judiciário podem ser conhecidos. Essas informações fundamentam políticas públicas; dão base a planos e estratégias de médio e longo prazo; fornecem elementos para diagnósticos e avaliação. Duas importantes exigências republicanas e democráticas decorrem dessas ações: a prestação de contas para a sociedade e a transparência.

A partir da existência do CNJ o Judiciário deixou de ser um conjunto de ilhas isoladas, agindo sem coordenação e unidade; tornou-se menos hermético; mais aberto à sociedade e menos autorreferido.

Dentre as inovações introduzidas pelo CNJ, destacam-se: Justiça em Números, o Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário, a Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do Judiciário Brasileiro, Central de Informações sobre Cooperação Jurídica Internacional, Gestão Ambiental, CNJ Acadêmico.

Para a definição do planejamento estratégico o CNJ criou o programa Justiça em números. Trata-se de um sistema de estatísticas do Poder Judiciário que permite a elaboração de diagnósticos sobre a estrutura, a litigiosidade, o perfil das demandas, carga de trabalho, taxa de congestionamento, taxa de recorribilidade, o acesso à justiça, despesas. Esse relatório contribui significativamente para o conhecimento do Poder Judiciário. Desde que foi criado, na gestão do Min. Jobim, o sistema *Justiça em Números*, pode-se constatar mudanças tanto na qualidade dos dados quanto na possibilidade de se elaborar diagnósticos e, em consequência, de balizar políticas públicas dirigidas a varas e tribunais, magistrados e servidores, contemplando tanto recursos humanos quanto de infraestrutura.

Até a criação desse sistema muitos tribunais sequer enviavam informações.<sup>21</sup> Estatísticas nacionais, com um mínimo de confiabilidade, eram praticamente inexistentes. Não se podia afirmar, com certeza, sequer a respeito do número total de juízes, da quantidade de processos e recursos. Além do possível despreparo e da crença na irrelevância de se reunir dados, muitos dirigentes

21. Consulte-se para comprovar essa afirmação o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário até então responsável pela coleta de dados.

de tribunais julgavam que se tratava de uma interferência na autonomia administrativa de cada corte de justiça.

Graças ao programa de Gestão de Tabelas Processuais Unificada do Judiciário Brasileiro houve um apoio operacional visando a atualização e a padronização do sistema informatizado das tabelas de assuntos, classes e movimentação processual.

Destaque-se, ainda a política de Gestão ambiental que tem estimulado os tribunais a adotarem ações que objetivem a proteção ao meio ambiente.

Com o programa CNJ Acadêmico, o CNJ criou mecanismos de aproximação com as universidades e centros de pesquisas, e tem promovido e incentivado a realização de pesquisas sobre temas relacionados ao aprimoramento da justiça.

A atuação da corregedoria também tem provocado impactos crescentes no sistema de justiça, desde sua instalação em 2005. Já com o primeiro corregedor Nacional de Justiça, o Min. Antônio de Pádua Ribeiro, a instituição foi acionada, recebendo representações. Nos primeiros seis meses chegaram até a corregedoria 348 demandas, sendo mais da metade disciplinar (56%) e em 36% por excesso de prazo. No ano seguinte, em 2006, o número de feitos atingiu a soma de 1.517.

A gestão do Min. Gilson Dipp fortaleceu a Corregedoria e, em decorrência, deu maior visibilidade ao órgão e ao CNJ. Duas iniciativas marcaram o período. De um lado, foram inauguradas novas modalidades de relação com a sociedade, com operadores do Direito e, também com juízes, especialmente de 1.º grau para apresentarem críticas, sugestões e reclamações. De outro, foram feitas inspeções não só em tribunais, mas em presídios.

Como parte dessa estratégia de aproximação com a população e de abertura do Judiciário, foram realizadas audiências públicas e atendimentos individuais com a finalidade de ouvir os reclamos de grupos, entidades e cidadãos.

As inspeções em tribunais constituíram uma marca da gestão do Min. Gilson Dipp. Foram realizadas inspeções em 17 tribunais. Como resultados dessa iniciativa, além do aspecto disciplinar foram construídos diagnósticos das unidades visitadas. Políticas de gestão, de aprimoramentos no atendimento da população, de estratégias de atuação tiveram origem nesses diagnósticos.

As inspeções, que de início encontraram muita resistência por parte dos Tribunais, alcançaram algum grau de institucionalização. Tanto assim, que foram realizadas nas gestões posteriores. Isto não significa afirmar que as resistências desapareceram. Mas que, no confronto entre tribunais e CNJ, o conselho conseguiu se afirmar, tornando mais difícil a posição de autoproteção por

parte dos tribunais. Mesmo com as fortes reações durante a corregedoria de E. Calmon essas atividades não foram interrompidas.

A despeito do maior ou menor grau de conflito resultante dessas inspeções, é possível afirmar que o CNJ conseguiu se consolidar como órgão de fiscalização do Poder Judiciário e isto se deve em boa medida à atuação da Corregedoria. Embora não seja possível dizer que tenham sido eliminados todos os focos de tensão ou mesmo que tenham sido penalizados todos os comportamentos contrários à lisura e aos padrões aceitáveis, a atuação do CNJ propiciou avanços. Trata-se ainda de atuações distantes do que seria ideal. Mas não haveria como negar que pela primeira vez na história da justiça brasileira um ministro de tribunal superior e desembargadores foram investigados e condenados.

Outra iniciativa de impacto do CNJ são os mutirões carcerários com objetivo revisar a situação legal dos presos condenados e provisórios de todas as unidades da federação com o intuito de combater as irregularidades. A gravidade da situação prisional no país não é nova, o que é absolutamente inusitado é essa atuação.

Os mutirões têm invertido a lógica prevalecente, rompendo o círculo vicioso de denúncias, imobilismo e agravamento da situação. Seu empenho é na direção de verificar processos, diagnosticar irregularidades; corrigir problemas. Em resumo: levar a lei para um espaço marcado pela barbárie. O trabalho dos mutirões foi institucionalizado em dezembro de 2009, com a criação, no âmbito do CNJ, do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Ademais, o CNJ com base nessa iniciativa exigiu que a administração pública adotasse até o final do ano de 2010 medidas destinadas a expandir as defensorias públicas e a oferta de vagas nos estabelecimentos prisionais.

As inspeções em presídios e os mutirões carcerários alteraram práticas e abriram canais para a universalização dos direitos. Têm sido reexaminados inquéritos e processos de presos provisórios; reexaminados processos de presos condenados; adotadas ações visando a reinserção social e proteção social às famílias dos presos; inspecionados estabelecimentos penais e delegacias de polícia que mantêm presos; atualizado rotinas cartorárias das varas de execução penal e dado cumprimento às decisões proferidas no mutirão; dentre outras ações.

No que diz respeito às decisões que provocaram impactos no interior e externamente à magistratura, saliente-se: a) a proibição de nepotismo, que foi estendida aos demais órgãos públicos; b) a definição do teto de remuneração, válido igualmente para todas as instituições ligadas ao estado; c) a uniformização

de procedimentos de coleta de dados; d) a informatização em varas e tribunais; e) a elaboração de políticas de gestão estratégica; f) o estabelecimento de metas.

##### 5. NOTAS FINAIS

O processo de construção institucional do CNJ está distante de ter terminado. O segundo órgão na hierarquia do Poder Judiciário vem se afirmando como instituição nacional, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Tem atuado no planejamento, estabelecido diretrizes e metas, impondo novas rotinas e demonstrado a importância do gerenciamento. No que se refere à sua face correicional – fiscalizar, processar e aplicar sanções administrativas a magistrados envolvidos com corrupção, nepotismo, tráfico de influência – tem quebrado vícios corporativos e punido magistrados que agem de forma contrária à lei.

Algumas das suas atuações tornaram-se efetivas, tais como aumentos nos graus de transparência (coleta de dados e informações) e a realização de inspeções. Apesar, contudo, de ter estabelecido políticas públicas no âmbito do Judiciário, a crise na prestação jurisdicional ainda é muito significativa. Muitas das metas não foram cumpridas e os principais problemas relacionados à prestação jurisdicional não encontraram respostas satisfatórias. Bastaria salientar a morosidade e a taxa de congestionamento.

Essas restrições não desqualificam a mudança liderada pelo CNJ. Dentre elas devem ser mencionadas: o processo de transformação do Judiciário em uma instituição nacional; a qualidade das estatísticas; as inspeções em tribunais; os mutirões carcerários; os pactos com os demais poderes; os planos de metas.

Além disso, o CNJ criou e desenvolveu vários programas. Dentre eles, caberia distinguir, por seu impacto na concretização da cidadania: o Cadastro nacional de adoção; o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos; o Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei; o Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Prisionais; o Sistema Nacional de Bens Apreendidos; o Cadastro Nacional de Atos de Improbidade Administrativa; o Projeto Espaço Livre – Aeroportos; a padronização das Certidões de Nascimento, Casamento e Óbito e Utilização de papel de segurança unificado; o Projeto de Integração de Competências no desempenho da atividade judiciária com usuários e dependentes de drogas; o Sistema de Informações de Registro Civil – em parceria com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, com a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, com o Ministério da Previdência Social e com a Arpen – Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Brasil; o programa Pai Presente; o Registro Civil de Nascimento nas

Maternidades; a Campanha Crack Nem Pensar; a Gestão de Precatórios; o Comitê Executivo Nacional do Fórum de Assuntos Fundiários; o Sistema Nacional de Controle de Interceptações; a Custódia de Armas pelo Poder Judiciário; o aprimoramento dos Juizados Especiais Estaduais e Federais; os Juizados Especiais nos Aeroportos; o Projeto Mutirão Judiciário em dia; o Sistema de Acompanhamento dos processos de relevância social – Justiça Plena; Projeto Mutirão em Execução Fiscal; o Projeto Mutirão de Conciliação dos Servidores Públicos Federais; a Parceria entre a Corregedoria Nacional de Justiça e Banco do Brasil; a Conciliação em Sistemas Financeiros da Habitação.

Ainda que não se possa concluir que tenha completado seu processo de institucionalização, ou que tenha explorado todo o seu potencial, ou ainda que seu desempenho seja isento de críticas, não haveria como negar que tem feito diferença. O corporativismo perdeu força. O Judiciário tornou-se menos fechado, menos refratário à prestação de contas, mais aberto às demandas da sociedade. Foram conquistados graus de transparência. Ademais, a partir de diagnósticos foram estabelecidas políticas de combate à morosidade e à ineficiência da justiça. A Corregedoria-Nacional, desde o Min. Dipp, se constituiu em peça-chave no processo de inibição e de punição disciplinar contra magistrados. Certamente a avaliação pública do Judiciário perderia pontos sem a atuação do CNJ.

#### 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Rogério – *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Fapesp/Educ, 1997.
- ARGUELLES, Diego Werneck; FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo Camargo. O diálogo entre o CNJ e o Supremo. *Revista Interesse Nacional*. n. 16. jan.-mar. 2012.
- CAPPELLETI, Mauro. *The Judicial Power in comparative perspective*. Oxford Press, 1990.
- CARVALHO, Ernani. O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul. *Revista de Informação Legislativa*. vol. 43. n. 170. Brasília, abr.-jun., 2006.
- \_\_\_\_\_; LEITÃO, Natália. O poder dos juízes: STF e o desenho institucional do CNJ. *Revista de Sociologia e Política*. vol. 21. n. 45. mar. 2013.
- CERQUEIRA, Marcello. *Controle do Judiciário*. Rio de Janeiro: Revan, 1995.
- CINTRA JR. Dyrceu Aguiar Dias; TREVISAN, Carlos H. Miguel. Controle externo do Poder Judiciário. *Revista dos Tribunais*. n. 693. Jul. 1993.
- COSTA, Flávio Dino de Castro e. *Autogoverno e controle do Judiciário no Brasil: A proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- DOCUMENTOS, *Relatórios anuais da Corregedoria Nacional de Justiça; Justiça em Números; Justiça Aberta*. Disponíveis no site: [cnj.jus.br].

- ENGELMANN, F. *Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006.
- FALCÃO, Joaquim. Estratégias para a reforma do Judiciário. In: RENAULT e BOTTINI (orgs.). *Reforma do Judiciário – Comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- \_\_\_\_\_; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia Abrão (2009). O controle da administração judicial. Disponível em: [<http://academico.direito-rio.fgv.br/cmw/images>], 2010.
- FARIA, José Eduardo. O Supremo e a judicialização da política. *O Estado de S. Paulo*, 06.11.1999.
- FRAGALE FILHO, Roberto. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. 2012. (Apresentação de Trabalho/Congresso).
- \_\_\_\_\_. O Conselho Nacional de Justiça e seus possíveis impactos institucionais. 35.º Encontro anual da ANPOCS. Caxambu (MG). Anais do 35.º Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo (SP): ANPOCS, 2011.
- \_\_\_\_\_. Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lênio Luiz (orgs.). *Estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- HAMMERGREN, Linn. Do Judicial Councils further Judicial reform? – Lessons from Latin America – Working paper. *Rule of Law Series*. n. 28, jun. Washington, 2002.
- JUNQUEIRA, Eliane. B. *A sociologia do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993.
- MENDES, Gilmar. As contribuições do CNJ para o Judiciário brasileiro. *Justiça & Cidadania*. p. 10-17. jul. 2012.
- RENAULT, Sérgio Rabello T.; BOTTINI, Pierpaolo (orgs.). *Reforma do Judiciário – comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC* – Edição Especial. ano 5. n. 20. out.-dez. 2011.
- SADEK, Maria Tereza. Controle Externo do Poder Judiciário. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- \_\_\_\_\_. A dessacralização do Judiciário. *O Estado de S. Paulo*, 14.01.2012.
- \_\_\_\_\_. Juiz: era uma vez uma torre de marfim. *Cadernos da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de S. Paulo*. Disponível em: [[www.apamagis.com.br/ojs/index.php/cadernos/issue/current](http://www.apamagis.com.br/ojs/index.php/cadernos/issue/current)], 2013.
- \_\_\_\_\_. Poder Judiciário: uma nova instituição. *Cadernos Adenauer XI*. n. 1 (Reforma do Estado Brasileiro: perspectivas e desafios). p. 13-20. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2010.
- \_\_\_\_\_. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- \_\_\_\_\_. A visão dos juízes sobre a Reforma do Judiciário. *Os juízes e a Reforma do Judiciário*. São Paulo: Centro de Estudos do Tribunal de Alçada Criminal, jul. 2001.
- SHAPIRO, M. *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: The University of Chicago, 1986.

- SWEETT, A. S. *Governing with Judges: constitutional politics in Europe*. Oxford: Oxford University, 2000.
- TATE, T.; VALLINDER, C. N. *The Global Expansion of Judicial Power: the judicialization of politics*. New York: New York University, 1995.
- TAYLOR, Matthew. Beyond Judicial Reform – Courts as Political Actors in Latin America. *Latin American Review*. vol. 41. n. 2. jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Judging Policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford: Stanford University, 2008.
- WERNECK, Diego Arguelhes; FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo. O diálogo entre o CNJ e o Supremo. *Revista Interesse Nacional*. ano 4. n. 16. jan.-mar. 2012.
- WERNECK Vianna, Luiz et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WERNECK Vianna, Luiz. Juízes e Judiciário: Tópicos para uma discussão. *Boletim Cedex*. abril, 2013.
- ZAFFARONI, E. R. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*. São Paulo: Ed. RT. 1995.



## Gestão judiciária: o que gritam os números da justiça

RUBENS CURADO SILVEIRA<sup>1</sup>

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Compreendendo os números – 3. Análise de cenário: a litigiosidade hoje e em 2020 – 4. As causas da litigiosidade: uso abusivo x acesso à justiça – 5. Casa-Grande & Senzala – 6. De olho na execução – 7. Políticas Judiciárias, metas nacionais e outros caminhos: da consciência à ação: 7.1. No limite da exaustão?; 7.2. A política de atenção ao primeiro grau; 7.3. Metas nacionais – 8. Conclusão – 9. Referências bibliográficas.

### 1. INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ aprovou, em junho de 2014, a “Estratégia Judiciário 2020”, materializada na Res. CNJ 198, que estabelece, entre outros, os macrodesafios da Justiça para o sexênio 2015-2020. Trata-se da primeira revisão do Plano Estratégico desse Poder, experiência inaugurada pela Res. CNJ 70, de 18.03.2009, com vigência limitada ao quinquênio findo em dezembro de 2014.

Inúmeros os avanços institucionais auferidos nesses cinco anos. Além dos significativos ganhos de produtividade, destacados adiante, observa-se um Judiciário mais ciente e consciente dos seus problemas e virtudes, fruto do autoconhecimento gerado pelo aperfeiçoamento e monitoramento da sua gestão. Observa-se, igualmente, um Judiciário mais coeso, colaborativo e, sobretudo, preocupado com a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Em outras palavras, uma instituição que internalizou a desejada cultura de resultados.

1. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília – UnB. Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, biênio 2013/2015. Secretário-Geral da Presidência do Tribunal Superior do Trabalho, biênio 2010/2013. Secretário-Geral do Conselho Nacional de Justiça no período de 2009/2010. Juiz do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 10.ª Região.



Também em 2014, o Relatório Justiça em Números,<sup>2</sup> divulgado anualmente pelo CNJ, completou uma década de existência carregando consigo dupla finalidade: prestar contas à sociedade (*accountability*),<sup>3</sup> com informações dos 90 tribunais brasileiros (excluído apenas o STF) e, principalmente, servir como imprescindível instrumento de gestão.

Nenhuma instituição pode ser gerida sem consciência plena da sua realidade, advinda do conhecimento adquirido a partir da análise adequada das informações extraídas de dados estatísticos confiáveis. É a consciência que gera a ação, força propulsora da gestão.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é, a partir das informações processuais disponíveis no Relatório Justiça em Números,<sup>4</sup> despertar a consciência sobre a realidade da Justiça brasileira, suscitar o debate acerca dos principais problemas existentes e apontar caminhos para o aperfeiçoamento da sua gestão, tendo, como ângulo de visão, o Judiciário pretendido no ano de 2020.

Nesse passo, impõe-se inicialmente compreender a terminologia utilizada pela estatística judiciária, nem sempre intuitiva. Impõe-se, igualmente, analisar as causas e consequências da litigiosidade, assim como aprofundar na análise dos números a fim de identificar o cenário atual, perceber "onde" o acervo está concentrado e conhecer o seu conteúdo, ou seja, as matérias e classes processuais que mais pesam sobre os ombros da Justiça.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que planejar é necessário, mas representa apenas a primeira e insuficiente etapa da desejada profissionalização da gestão. A transformação institucional advém da gestão, vista como a execução efetiva do plano previamente estabelecido. Planejamento sem execução é teoria sem prática, é discurso sem efetividade, é, tal qual a Constituição de Lassalle, mera folha de papel.<sup>5</sup>

2. Os dados mencionados neste artigo foram extraídos do último Relatório Justiça em Números, publicado em 2014, relativo ao ano de 2013. Disponível em: [www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros/relatorios](http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros/relatorios). Acesso em: 31.03.2015.
3. Utiliza-se aqui o termo *accountability* como sinônimo de prestação de contas, embora não se desconheça a dificuldade da sua adequada conceituação e das suas diversas subdivisões (*accountability* vertical e horizontal, *accountability* eleitoral, legal, social e judicial). Para uma análise do tema, inclusive na perspectiva do Judiciário, vide ROBL FILHO (2013).
4. O Relatório Justiça em Números é composto por três dimensões: gestão orçamentária, gestão de pessoas e gestão processual (ou litigiosidade). Sem desprezar a importância das duas primeiras, este trabalho terá foco na análise dos indicadores processuais ou de litigiosidade.
5. Consultar LASSALLE (2008).

## 2. COMPREENDENDO OS NÚMEROS

O primeiro problema que se apresenta para a aquisição da “consciência” acerca da realidade do Judiciário brasileiro está na dificuldade de apreensão e compreensão das informações disponíveis, advinda da falta de familiaridade terminológica e do distanciamento histórico da ciência jurídica de outras potencialmente complementares, como a administração, a matemática e a estatística. No mais das vezes, tais informações são mal assimiladas e, por conseguinte, reproduzidas de modo distanciado da realidade, retroalimentando o desconhecimento e a inação.

Exemplo disso é a confusão terminológica entre “processos” e “casos”. Segundo a metodologia empregada pela estatística judiciária, um processo novo no primeiro grau corresponde a um caso novo de primeiro grau. Mas o recurso interposto nesse mesmo processo gera um outro “caso novo”, agora de segundo grau. Se houver recurso para um tribunal superior, será mais um caso novo na nova instância. Havendo condenação pecuniária, os autos retornam ao primeiro grau e dá-se início à execução/cumprimento, ensejando um outro caso novo, agora de execução. Se houver apelação (ou agravo de petição, na esfera trabalhista) em face da decisão que julgar os Embargos à Execução, terá início mais um caso novo de segundo grau, resultando no 5.º gerado pelo mesmo processo (ou pela mesma lide).

Estatisticamente, portanto, um mesmo processo pode ensejar múltiplos “casos”, assim consideradas todas as demandas processuais que exijam um pronunciamento judicial ou um julgamento por qualquer das instâncias. Por conseguinte, o número de casos é muito superior ao número real de processos, de lides ou de litígios.

Esse fato conduz a outra má-compreensão: ao contrário do comumente mencionado, o Judiciário não tem 95 milhões de processos, como também não tem 95 milhões de “casos”. Na verdade, o acervo da Justiça é de aproximadamente 67 milhões de “casos pendentes” (aguardando solução), somadas todas as instâncias. É esse o estoque do Judiciário. É esse o grande desafio da Justiça.

Na realidade, a soma dos casos pendentes (67 milhões) com os novos (28 milhões) resulta em 95 milhões de casos “em tramitação”. Mas desse total devem ser deduzidos os baixados/solucionados nesse mesmo período (27,8 milhões), retornando o “acervo” para aproximadamente 67 milhões. É essa a quantidade de processos que, em tese, existia no Judiciário no último dia do ano de 2013 e que inaugurou o ano judiciário de 2014.

Também é importante destacar, para a correta compreensão dos números aqui explicitados, que a dimensão da “litigiosidade” contida no Relatório Justiça em Números utiliza basicamente seis indicadores para “medirem” a

realidade e o desempenho do Poder Judiciário: 1) casos novos; 2) casos pendentes; 3) casos julgados; 4) casos baixados; 5) carga de trabalho; e 6) taxa de congestionamento.

O primeiro, já explicitado, identifica os casos que adentraram na Justiça no período (*input*); o segundo revela o acervo ou o estoque de processos; o terceiro mede o trabalho dos magistrados no seu ato de julgar; o quarto identifica os casos solucionados e que saíram efetivamente da respectiva instância (*output*); o quinto mede quantos casos (novos + pendentes) estão sob a responsabilidade de cada magistrado ou servidor, por instância; e o último estabelece uma correlação entre casos novos, casos pendentes e baixados, a fim de revelar, sob o prisma do jurisdicionado, o grau de congestionamento das instâncias da Justiça.<sup>6</sup>

Por fim, vale distinguir com mais precisão os casos “baixados” dos casos “julgados”. Para que um caso seja considerado “baixado” não basta o julgamento, propriamente dito. Como forma de medir o trabalho de toda a unidade judiciária (e não apenas do magistrado) e identificar os casos que efetivamente saíram da sua responsabilidade (*output*), exige-se, após o julgamento, que os autos sejam arquivados definitivamente ou remetidos para a instância superior (em grau de recurso) ou inferior (para arquivo definitivo ou execução/cumprimento).

### 3. ANÁLISE DE CENÁRIO: A LITIGIOSIDADE HOJE E EM 2020

O grande desafio do Judiciário consiste em dar vazão, com a qualidade necessária, ao acervo de 67 milhões de casos pendentes, sem contar milhões de casos iniciados a cada ano.

O aumento constante da litigiosidade é uma preocupação permanente. Se mantida a tendência do último quinquênio, o Judiciário receberá, no ano de 2020, estima-se, 36 milhões de casos novos,<sup>7</sup> volume processual que, mesmo sem contar o acervo, é impossível de ser dirimido com a estrutura atual, composta por 16 mil magistrados e cerca de 300 mil servidores.

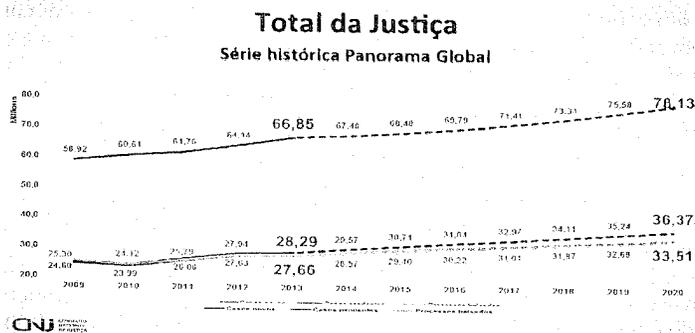
Ademais, como a quantidade de casos novos supera a de baixados, o acervo não para de crescer. Basta dizer que, em 2009, o acervo era de 59 milhões e que, se projetado o mesmo comportamento do último quinquênio para o ano

6. Para uma exata compreensão dos indicadores do Relatório Justiça em Números, inclusive glossário detalhado das suas variáveis, vide os Anexos da Res. CNJ 76, que dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências.

7. Estimativa realizada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, considerando o comportamento dos números no último quinquênio, apresentada no *VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário*, em novembro de 2014, em Florianópolis-SC. Disponível em: [www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/viii-encontro-nacional-do-poder-judiciario]. Acesso em: 31.03.2015.

de 2020, a próxima década terá início com um acervo de 78 milhões,<sup>8</sup> 12 milhões a mais do que o atual.

Vale notar que os ganhos de produtividade dos últimos 5 anos – de 25,3 milhões para 27,66 milhões de processos baixados por ano (9%) – foram insuficientes para dar conta do aumento da demanda anual por Justiça – de 24,6 para 28,2 milhões de casos novos (15%) –, a exigir do Judiciário mais inovação, criatividade e novas soluções.



Diante desse preocupante cenário, o primeiro e essencial passo consiste em tentar compreender (para poder atacar) as causas da litigiosidade, na certeza de que indicarão caminhos corretos para o repensar da “porta de entrada” da Justiça. Se é certo que todas as grandes ciências investem, há anos, na prevenção, fortes na máxima de que é melhor prevenir do que remediar, a prevenção de litígios não pode estar longe dos olhos do Judiciário.

#### 4. AS CAUSAS DA LITIGIOSIDADE: USO ABUSIVO X ACESSO À JUSTIÇA

Preocupado em conhecer as causas da litigiosidade brasileira, o Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do seu Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, investiu, em 2009, na contratação de pesquisas sobre o tema.<sup>9</sup>

8. Idem.

9. As instituições contratadas para realização dessas pesquisas foram: FGV/SP (Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da justiça), PUC/PR (Demandas repetitivas relativas ao sistema de crédito no Brasil e propostas para sua solução) e PUC/RS (Diagnóstico sobre o progressivo aumento das

O teor dessas pesquisas foi posteriormente resumido em publicação do próprio DPJ, denominada "Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira",<sup>10</sup> que identifica e descreve as causas "internas" e "externas" da litigiosidade. Dentre elas, merecem destaque as "zonas cinzentas" da regulamentação; a "advocacia de massa"; o tratamento individual das demandas de massa (na contramão da necessária "coletivização"); a má-gestão do volume de processos e dos recursos humanos; a ausência de "filtros" ou incentivos às soluções pré-processuais; e a instabilidade jurisprudencial (ou demora na uniformização da jurisprudência).

Não se pretende, aqui, aprofundar na análise de cada uma dessas causas, embora seja inegável que todas contribuam significativamente para a construção do cenário atual. Chamo a atenção, contudo, para o fato de que a maioria dessas causas tem origem em problemas internos do Judiciário, passando pela má-gestão (de processos e de pessoas) e pela insistência brasileira em tratar a varejo demandas típicas de solução coletiva, desprezando instrumentos processuais, de há muito, inseridos no nosso ordenamento.

A morosidade para se identificar e pacificar litígios individuais repetitivos – o que abrange a demora na afetação dos temas de repercussão geral e repetitivos – é um inegável incentivo à proliferação de novas ações a esse respeito, na óbvia expectativa do reconhecimento do direito em discussão. O pior é que, quando o tema é finalmente pacificado, já restaram consumados (e desperdiçados) valiosos esforços e recursos públicos na repetição de atos burocráticos e judiciais, em manifesto prejuízo à tramitação de inúmeros outros processos.

Nesse contexto, tenho reservas ao discurso, cada vez mais comum, de que o problema do Judiciário estaria na "cultura da litigiosidade", que mais parece uma tentativa de imputar ao jurisdicionado a "culpa" pela ineficiência da Justiça, como se possível fosse ocultar os sérios problemas intestinos vivenciados por este Poder. É como culpar os doentes pelo mau funcionamento da saúde pública ou a taxa de natalidade pela ausência de vagas no ensino público. Esquece-se, talvez propositadamente, da necessidade básica de o Judiciário dimensionar adequadamente a sua estrutura (orçamentária, física, tecnológica e de pessoal), em cotejo com a demanda social, a fim de garantir que o seu serviço público essencial seja prestado com qualidade e em tempo razoável.

Ao contrário, é altamente positivo perceber que a sociedade brasileira, em um sinal de consciência e de cidadania, procura, cada vez mais, a reparação

demandas judiciais cíveis no Brasil, em especial das demandas repetitivas bem como da morosidade da justiça cível). A íntegra dessas pesquisas está disponível em: [www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias]. Acesso em: 19.03.2015.

10. Pesquisa disponível em: [www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq\_sintese\_morosidade\_dpj.pdf]. Acesso em: 19.03.2015.

judicial de seus direitos, a demonstrar que restaram frutíferos os esforços realizados pela ampliação do acesso à Justiça. Isso é evidência de evolução social, cultural e educacional.

Na verdade, ainda se percebem déficits de acesso material à jurisdição em muitas unidades da federação, talvez explicado pelo baixo índice de desenvolvimento populacional. Basta analisar o mapa da litigiosidade brasileira constante do Relatório Justiça em Números, em cotejo com o *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, divulgado pelas Nações Unidas/PNUD, para constatar que o número de casos novos por 100.000 habitantes é bem inferior nos Estados com baixo índice de desenvolvimento humano.<sup>11</sup>

Mas se, de um lado, ainda há déficit de acesso à justiça, de outro, há inegável “uso abusivo” do Judiciário por algumas dezenas de litigantes em série, para os quais é economicamente mais vantajoso deixar chegarem as demandas à Justiça do que resolvê-las espontaneamente ou administrativamente (sem a intervenção do Estado).

Com os olhos nesse fenômeno o CNJ, desde a ação estratégica aprovada no III Encontro Nacional do Poder Judiciário, em fevereiro de 2010, vem divulgando a lista dos maiores litigantes do Poder Judiciário como forma de, com transparência, mostrar à sociedade que parcela da morosidade da Justiça deve ser imputada a essas instituições públicas e privadas, capitaneadas pelos setores públicos (federal, estadual e municipal), bancos e telefonia.<sup>12</sup>

Nesse contexto, não consigo vislumbrar uma real “cultura de litigiosidade”, mas, talvez, uma cultura de desrespeito em série a direitos, muitas vezes confiando na deficiência do modelo judicial de reparação. Vislumbro, igualmente, um rol de litigantes contumazes em contraposição a uma parcela da sociedade ainda sem acesso material aos serviços judiciários. O fato é que, no contexto atual, poucos usam muito, enquanto muitos usam pouco os serviços da Justiça.<sup>13</sup>

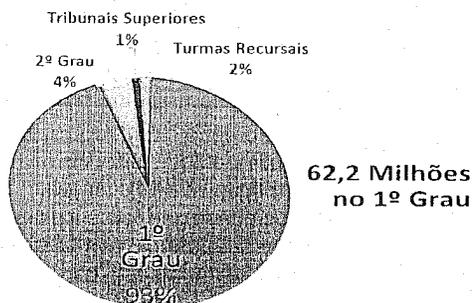
11. É manifesta a correlação entre litigiosidade e desenvolvimento humano. Não é coincidência o fato de o número de casos novos por 100.000 habitantes ser superior nos estados com maior índice de desenvolvimento humano – IDH, a exemplo do Rio Grande do Sul, e inferior nos estados com baixo IDH. Os cinco Estados com piores IDH são Piauí, Pará, Maranhão e Alagoas, todos eles descritos no Relatório Justiça em Números, entre os estados com menor quantidade de casos novos por 100.000 habitantes (abaixo de 5.803). O *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Unidade da Federação está disponível em: [www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2010.aspx]. Acesso em: 31.03.2015.

12. A lista dos maiores litigantes, divulgada em março de 2011, está disponível em: [www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\_100\_maiores\_litigantes.pdf]. Acesso em 20.02.2015.

13. Nesse mesmo sentido a conclusão do estudo “Demandas Repetitivas e a Morosidade da Justiça Cível Brasileira”, elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Con-

## 5. CASA-GRANDE &amp; SENZALA

Dos 67 milhões de casos pendentes (acervo), 62,2 milhões estão no primeiro grau de jurisdição, o que corresponde a 93% do total. Se computadas as turmas recursais, cuja estrutura integra a da primeira instância, chega-se à marca dos 63,4 milhões de processos (95%). Sobram apenas 5% (cerca de 4 milhões) para as outras "instâncias" do Poder Judiciário, assim considerados os tribunais de segundo grau e superiores.

**ONDE ESTÃO OS CASOS PENDENTES?****TOTAL: 66,9 milhões**

Correto afirmar, portanto, que melhorar o primeiro grau de jurisdição é sinônimo de melhorar o Judiciário.

Todos os outros indicadores confirmam a sobrecarga exorbitante sobre o primeiro grau. A começar pela taxa média de congestionamento, de 77%,<sup>14</sup> 30 pontos percentuais superiores à de segundo grau (47,2%).

A carga de trabalho dos magistrados de primeiro grau (casos novos + pendentes) é exatamente o dobro da de segundo grau (6.383 e 3.148). Na Justiça Estadual, que concentra 78% dos processos em tramitação, esse cenário é ainda mais preocupante: carga de trabalho de 7.407 processos para cada magistrado de primeiro grau contra 2.712 para os magistrados de segundo grau.

O peso sobre os ombros dos servidores da primeira instância (área judiciária) é igualmente maior. São 115 casos novos por ano contra 102 para os de

selho Nacional de Justiça, julho de 2011. Disponível em: [www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq\_sintese\_morosidade\_dpj.pdf]. Acesso 23.01.2015.

14. Excluídos os processos dos juizados especiais.

segundo grau e, pasmem, carga de trabalho de 488 casos contra 227 para os servidores de segunda instância. Sem contar que produzem mais: 127 casos julgados anuais contra 102 em segundo grau.

Esse fato, por si só, revela o desequilíbrio na distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo graus. Vale dizer: existem muitos servidores onde há poucos processos e, proporcionalmente, poucos servidores onde se concentram quase todos os processos.

Com efeito, o acúmulo de acervo pode ser explicado, em grande medida, pela má-estruturação histórica da primeira instância, representada por comarcas e unidades jurisdicionais desprovidas de recursos mínimos (orçamentário, de infraestrutura, de tecnologia e de pessoal) para atender a demanda processual.

Em contraposição, é visível a concentração de investimentos na cúpula dos tribunais. Como resultado de uma inversão cultural de prioridades, sedes suntuosas e apinhadas de servidores dividem o cenário com casebres abarrotados de processos, conduzidos por um quadro funcional mínimo e desqualificado, no mais das vezes composto por servidores requisitados de prefeituras.

É uma clara demonstração de que a obra "Casa-grande & Senzala", do sociólogo Gilberto Freire, representativa da formação sociocultural da sociedade brasileira e do modo de organização social e política do Brasil colônia, marcado pelo patriarcalismo e patrimonialismo, ainda encontra ressonância no Judiciário atual.

Em boa parte dos tribunais, os investimentos ainda são guiados por critérios outros que não a necessidade de prestar um serviço judiciário de qualidade. Só isso explica a alocação desproporcional de orçamento, servidores, cargos em comissão e funções de confiança na segunda instância, não obstante a concentração do acervo processual no primeiro grau.

Essa realidade, além de visível aos olhos de qualquer usuário da Justiça, transparece em vários relatórios das inspeções e correições da Corregedoria Nacional de Justiça.<sup>15</sup> A esse respeito, vale a transcrição das palavras do Min. Francisco Falcão, Corregedor Nacional de Justiça no período 2012/2014:

"Há acúmulo grande de servidores e mobiliário nos tribunais estaduais em detrimento da primeira instância. Tribunais fazem licitação, compram veículos e móveis, colocam nas sedes dos seus palácios e mandam móveis antigos e carros velhos para a primeira instância que fica como depósito do judiciário. Precisamos reverter urgentemente esse quadro".<sup>16</sup>

15. Relatórios disponíveis no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça: [www.cnj.jus.br/corregedoria/cnj/inspecoes-correicoes]. Acesso em: 23.01.2015.

16. Vide matéria intitulada Corregedor defende orçamento específico do 1.º grau para combater sucateamento. Disponível em: [http://cnj.jusbrasil.com.br/noticias/111944356/

6. DE OLHO NA EXECUÇÃO

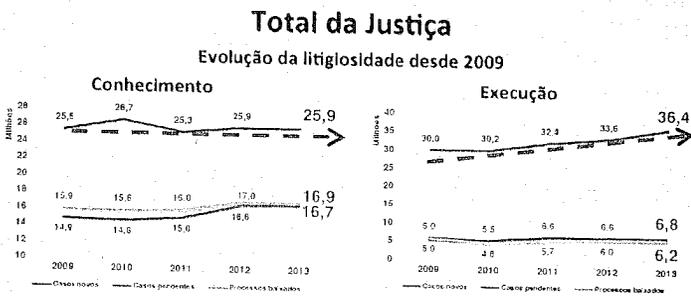
Afinal, qual o conteúdo dos 67 milhões de casos pendentes de solução nos escaninhos do Judiciário brasileiro? Quais as matérias ou classes processuais que mais pesam sobre os ombros da Justiça?

Interessante notar, de plano, que a maior parte dos casos pendentes não aguardam julgamento, visto como o dever do Estado-Juiz de dizer o direito (jurisdição) ou de decidir quem tem razão no conflito de interesses em discussão. O grande volume diz respeito à execução/cumprimento dos julgamentos proferidos (títulos judiciais) e, especialmente, à cobrança da dívida ativa do estado (títulos extrajudiciais), a execução fiscal.

Basta dizer que, dos casos pendentes de primeiro grau, apenas 26 milhões estão aguardando julgamento (conhecimento). Os outros 36 milhões são processos de execução/cumprimento, fiscais e não fiscais.

Com efeito, o gráfico comparativo da evolução dos casos novos, baixados e pendentes (de conhecimento e de execução) nos últimos 5 anos (2009 a 2013) revela que, enquanto o acervo de conhecimento está estável, o de execução não para de crescer, a evidenciar um cenário ainda pior nos próximos anos.

**Cenário 3: Litigiosidade Conhecimento e Execução**



Também vale notar que, em 2013, o Judiciário baixou 17 milhões de processos de conhecimento, o que corresponde a 65% do total existente no acer-

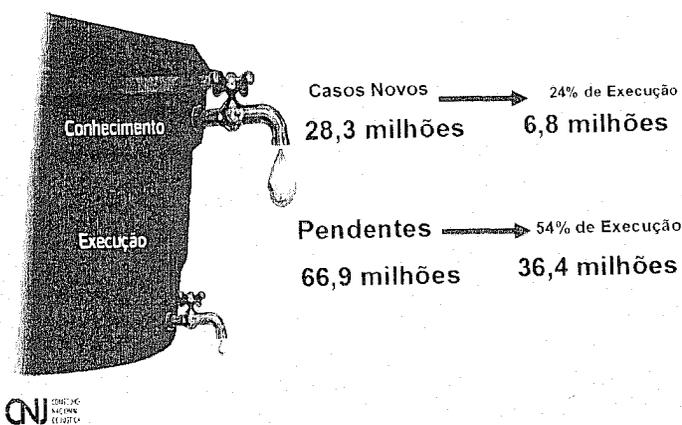
corregedor-defende-orcamento-especifico-do-1o-grau-para-combater-sucateamento]. Acesso em: 31.03.2015.

vo. Em contrapartida, baixou apenas 6 milhões de processos de execução ou apenas 17% do total de execuções pendentes.

Ainda vale apontar que as execuções (fiscais e não fiscais) representaram apenas 24% dos casos novos em 2013 (6,8 milhões), mas somam, repita-se, 54% dos casos pendentes (36 milhões).

Perceptível, portanto, que a execução dos julgados é, de longe, o maior problema do Judiciário, não apenas em razão da quantidade maior de acervo, mas sobretudo porque o seu índice de vazão é bem menor do que esse índice na fase de conhecimento. Vale dizer: as execuções iniciam mas não terminam.

## Litigiosidade Conhecimento e Execução



Como consequência, a taxa de congestionamento na fase de conhecimento é de 60,3% e, na de execução, de 85,7%.

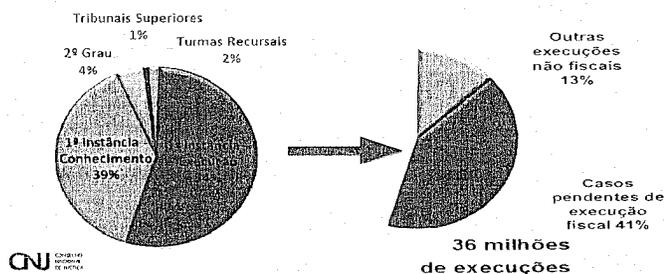
Esse cenário, registre-se, repete-se em todos os segmentos. Na Justiça dos Estados, por exemplo, as execuções somam 30 milhões de processos e, em 2013, foram baixadas apenas 4,5 milhões, 14% desse total. Ou seja, se possível fosse congelar a distribuição de novas execuções, seriam necessários, pasmem, 8 anos para debelar o acervo.

Se o cenário geral das execuções é extremamente preocupante, o das execuções fiscais é absolutamente desalentador. Em números arredondados,

existem, no acervo, 9 milhões de execuções não fiscais (incluídas as de títulos judiciais) contra 27 milhões de execuções fiscais (federal, estadual e municipal), notadamente para cobrança de tributos não pagos pelos contribuintes. Ou seja, quase metade do acervo de primeiro grau diz respeito à execução fiscal.

### Litigiosidade Conhecimento e Execução

A divisão dos 66,9 milhões de Processos Pendentes:



O problema agrava-se quando se observa que a vazão das execuções fiscais é a menor entre todas as classes processuais, tanto que, em 2013, foram baixadas apenas 3 milhões dessas execuções (apenas 11% do total).<sup>17</sup> Isso resultou em uma taxa de congestionamento de 91% e, por consequente, em uma ínfima recuperação de ativos.

Conforme dados informados pelo Advogado-Geral da União na audiência pública realizada pelo CNJ em fevereiro de 2014 (sobre “Eficiência do Primeiro Grau de Jurisdição e Aperfeiçoamento Legislativo voltado ao Poder Judiciário”), apenas 3/5 das execuções fiscais vencem a fase da citação e, dessas, em apenas 1/4 (25%) ocorre penhora. Dessas ações com penhora, apenas 1/6 resulta em leilão e, dos processos que chegam a leilão, apenas 0,2% satisfazem o crédito devido e 0,3% são adjudicados.<sup>18</sup>

17. Em termos comparativos, foram baixados, nesse ano, outros 3 milhões de execuções não fiscais, o equivalente a 36% do acervo desses títulos judiciais (9 milhões).

18. Vide, a esse respeito, matéria intitulada Adams defende no CNJ adoção de novos modelos para cobrança de execuções fiscais. Disponível em: [www.agu.gov.br/page/content/detail/id\_conteudo/267734]. Acesso em: 31.03.2015. A manifestação integral da AGU na referida audiência pública está disponível em: [www.youtube.com/watch?v=QWvBiLdakLc]. Acesso em 31.03.15.

É óbvia, portanto, a falência de modelo de cobrança da dívida ativa no Brasil, a exigir mudanças legislativas urgentes nesse procedimento judicial.<sup>19</sup> Propostas nesse sentido, contudo, dormitam há anos no Congresso Nacional, a atrair uma pergunta básica: a quem interessa tornar eficiente a cobrança de tributos no Brasil?

Nesse cenário, é desalentador perceber que, não obstante os gritos dos números da Justiça, o novo Código de Processo Civil acaba de ser sancionado sem que traga nada de novo para a efetividade da execução. Ou seja, o direito processual, visto como um essencial instrumento de gestão de processos, não apresenta nenhuma nova arma ao magistrado brasileiro para o combate às execuções. Que lutem com as velhas, ainda que certos da derrota.

É fato que algumas velhas armas ainda não são utilizadas em sua plenitude. Cite-se, a título de exemplo, o Sistema Bacenjud, o maior instrumento de efetividade da execução disponibilizado ao Judiciário. Basta dizer que ensejou, em 2013, bloqueios judiciais na ordem de 24 bilhões de reais, provenientes de aproximadamente 5 milhões de ordens judiciais eletrônicas.

Interessante notar, contudo, que a Justiça do Trabalho foi responsável pela emissão de 1,88 milhões dessas ordens, praticamente uma para cada caso pendente de execução (cerca de 2 milhões). A Justiça dos Estados, por seu turno, apesar das execuções pendentes (30 milhões), expediu apenas 2,78 milhões de ordens por esse sistema.<sup>20</sup>

Esse dado, embora singelo, pode ser representativo. Qual é, de fato, o esforço atual dos magistrados e servidores na busca pela efetividade da execução? Será que a fase de execução tem recebido a atenção necessária dos tribunais ou estes continuam com os olhos voltados apenas (ou quase que exclusivamente) ao processo de conhecimento? O desempenho na fase de execução é mensurado ou cobrado para fins de promoção? Existe estrutura adequada (de servidores) para os magistrados se dedicarem à execução, sobretudo nas fases de "investigação" do patrimônio do devedor, constrição e expropriação?

#### 7. POLÍTICAS JUDICIÁRIAS, METAS NACIONAIS E OUTROS CAMINHOS: DA CONSCIÊNCIA À AÇÃO

As informações expostas nos tópicos anteriores talvez sejam suficientes para conferir uma pálida consciência acerca da realidade do Judiciário brasi-

19. Nesse mesmo sentido a conclusão do grupo de trabalho instituído pela Portaria 155/2013 para elaborar estudos e apresentar propostas voltadas à melhoria do primeiro grau de jurisdição. O relatório integral desse trabalho está disponível em: [www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61162-grupo-de-trabalho-entrega-relatorio-final-sobre-priorizacao-do-primeiro-grau]. Acesso em: 17.04.2015.

20. Informação disponível em: [www.bcb.gov.br/BCJUDBJ02]. Acesso em: 17.04.2015.

leiro, assim como da preocupante tendência de agravamento desse cenário ao final do sexênio estabelecido na "Estratégia Judiciário 2020".

Longe de pretender esgotar os caminhos e possibilidades, mas certos de que tal consciência não nos permite a inação ou a omissão, vale mencionar alguns já traçados e outros ainda a serem trilhados rumo ao necessário aperfeiçoamento do Poder Judiciário.

### 7.1 No limite da exaustão?

À primeira vista, parece desarrazoado exigir o aumento da produtividade dos magistrados brasileiros, que solucionam, em média, 1.564 casos por ano, o que equivale a 4,2 casos por dia, computados as férias, sábados, domingos e feriados. Isso revela que, via de regra, não se pode colocar na conta dos magistrados a culpa pelo elevado acervo de processos. A preocupação, na verdade, deveria ser outra: evitar que essa alta produtividade comprometa a qualidade dos julgamentos.

Ocorre que esse patamar de produtividade ainda está longe da realidade de parcela significativa dos tribunais brasileiros, cujos magistrados ainda produzem muito aquém dessa média nacional.<sup>21</sup> A produtividade de alguns, passem, não alcança a metade da média nacional.<sup>22</sup>

Assim, se é certo que, em média, os magistrados brasileiros trabalham próximos do limite da exaustão, não é menos certo afirmar que ainda há espaço para o incremento da produtividade em muitos tribunais. Basta dizer que, se todos os tribunais que estão abaixo da média nacional de produtividade passassem a produzir nesse patamar, haveria um incremento de 3,2 milhões de julgados por ano, equivalente a 13%, bastante para dar início à redução do acervo atual.<sup>23</sup>

De outro lado, aumentar o número de magistrados pode aparentar um caminho simplista e pouco viável em um Judiciário com profundos problemas

21. Embora não seja o propósito deste trabalho investigar as causas da baixa produtividade em alguns tribunais brasileiros, não é difícil supor que passa por uma cultura excessivamente cartorária, inadequados processos de trabalho e ausência de recursos mínimos de pessoal, infraestrutura e tecnologia. Em síntese, passa pela falta ou ausência de gestão.
22. Citem-se, como exemplo, os Tribunais de Justiça dos Estados do Ceará, Maranhão e Piauí, com 719, 735 e 569 julgados por magistrado/ano, respectivamente. Não por acaso esses tribunais figuram entre os menos eficientes, com taxas de congestionamento médias de 70,1%, 60,8% e 74%, respectivamente.
23. Estimativa realizada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, considerando o comportamento dos números no último quinquênio, apresentada no *VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário*, em novembro de 2014, em Florianópolis-SC. Disponível em: [www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/viii-encontro-nacional-do-poder-judiciario]. Acesso em: 31.03.2015.

orçamentários, oriundos de uma despesa que já supera 60 bilhões de reais por ano. Há que se ter em mente, contudo, que existem atualmente 5.216 cargos vagos de magistrado, ou seja, cargos criados por lei e não providos.

Recorde-se, também, que, nos termos do art. 169 da CF,<sup>24</sup> nenhum cargo pode ser criado sem prévia dotação orçamentária, do modo que, impõe-se presumir, já existe orçamento disponível para o provimento desses cargos.

O essencial é destacar que o provimento desses cargos poderia representar um decisivo aumento de produtividade, com a conseqüente redução do acervo. Afinal, se cada novo magistrado julgasse dentro da média nacional, haveria um incremento de 8,2 milhões de casos julgados por ano, suficiente para desbasta o estoque atual de processos.<sup>25</sup>

Não se desconhece que o aumento do número de juízes só ensejará os resultados desejados se acompanhado da correspondente estrutura de trabalho, inclusive do necessário auxílio dos servidores na tramitação de processos. O que busco afirmar é tão somente que já foram criados por lei número suficiente de cargos de magistrado e não há (ou não deveria haver) óbice orçamentário ao seu provimento. E que tal medida, por si só, pode alterar positivamente o cenário atual.

Ainda na linha do incremento da estrutura de pessoal, estou convencido de que otimizar a atuação dos servidores existentes, com foco nas unidades ou segmentos mais congestionados, é medida talvez mais importante do que a criação de novos cargos, firme na lição de Chiavenato, para quem administrar é "o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso dos recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e

24. "Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1.º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: EC 19/1998).

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela EC 19/1998).

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela EC 19/1998)."

25. Estimativa realizada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça e apresentada no VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, em novembro de 2014, em Florianópolis-SC. Disponível em: [www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/viii-encontro-nacional-do-poder-judiciario]. Acesso em: 31.03.2015.

eficaz”.<sup>26</sup> Esse tema, contudo, será objeto do tópico seguinte, no contexto da Política de Atenção ao Primeiro Grau.

## 7.2 A política de atenção ao primeiro grau

O preocupante cenário enfrentado pelo primeiro grau de jurisdição, acima demonstrado, incentivou o Conselho Nacional de Justiça a instituir, em 2014, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, materializada na Res. CNJ 194, que fomenta o direcionamento de recursos (de pessoal, orçamento, de infraestrutura e tecnologia) e esforços para a primeira instância, na proporção da demanda de processos.

Estruturada em nove linhas de atuação – alinhamento ao plano estratégico, equalização da força de trabalho, adequação orçamentária, infraestrutura e tecnologia, governança colaborativa, diálogo social e institucional, prevenção e racionalização de litígios, estudos e pesquisas e formação continuada –, essa política incorpora a cultura de resultados ao prever a criação de indicadores, metas, programas, projetos e ações para monitorar permanentemente os avanços que se busca alcançar.

Dentre essas linhas de atuação, destaque-se a “equalização da força de trabalho”, vista não apenas como a distribuição de servidores entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos, mas também a alocação correspondente de cargos em comissão e funções de confiança.<sup>27</sup>

O CNJ também estabeleceu, na Res. CNJ 195, diretrizes para a distribuição equitativa de orçamento entre primeiro e segundo graus. Doravante, as parcelas dos recursos destinados a cada grau de jurisdição devem estar previstas e identificadas nas propostas orçamentárias (ou em quadro de detalhamento de despesas), tendo como norte alguns critérios estabelecidos, entre eles, a demanda processual. Devem, também, ser publicadas nos sítios eletrônicos dos tribunais, juntamente com o mapa demonstrativo da execução orçamentária, garantindo, assim, a imprescindível transparência e prestação de contas.

Além disso, o CNJ estabeleceu a governança colaborativa (do plano estratégico, da política de atenção ao primeiro grau e do orçamento), por meio de comitês representativos de magistrados e servidores, como caminho decisivo para a melhoria institucional, além de mecanismo essencial à descentralização

26. Consultar CHIAVENATO (2003).

27. Encontra-se em discussão, no Plenário do CNJ, proposta de Resolução estabelecendo diretrizes e critérios para a distribuição proporcional de servidores, cargos em comissão e funções de confiança, com julgamento iniciado em junho de 2015 (Processo Ato Normativo 3556-49.2014.2.00.0000). Após a prolação de 8 votos favoráveis, houve pedido de vista.

administrativa, à democratização interna (inclusive do debate acerca do uso mais adequado do dinheiro público) e ao comprometimento com os resultados institucionais.<sup>28</sup>

Democracia, transparência, prestação de contas e cultura de resultados são, finalmente, conceitos perenes no Judiciário.

### 7.3 Metas nacionais

Instituídas pela primeira vez em 2009, como elemento essencial do plano estratégico do Poder Judiciário,<sup>29</sup> as metas nacionais, embora mal compreendidas por parcela da magistratura, se consolidaram como importantes instrumentos de gestão.

Passados cinco anos de experiência acumulada na formulação e acompanhamento dessas metas, pode-se afirmar que carregam a virtude de, entre outras, lançar luzes sobre os principais problemas enfrentados pelos órgãos da Justiça e, no mais das vezes, traduzir, quantificar e operacionalizar verdadeiras políticas judiciárias.

Prova disso são as sete metas nacionais estabelecidas, para o ano de 2015,<sup>30</sup> no VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário.<sup>31</sup> Basta cotejá-las com os principais desafios destacados neste trabalho para perceber que foram instituídas no claro objetivo de enfrentá-los.

Nesse sentido, as metas 1<sup>32</sup> e 2<sup>33</sup> têm o intuito óbvio de controlar e reduzir o acervo de 67 milhões de casos pendentes, a primeira de olho no necessário “fluxo de caixa” (julgados x casos novos) e, a segunda, na necessidade de con-

28. A gestão participativa foi inaugurada na Res. CNJ 70/2009, que instituiu o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário (art. 2.º) e foi intensificada nas Res. CNJ 194 (2.º e 5.º), 195 (arts. 5.º, 6.º e 7.º) e 198, esta última responsável pela revisão do plano estratégico para o período 2015/2020 (arts. 6.º, 7.º e 11).

29. Institucionalizado pela Res. CNJ 70/2009, recentemente substituída pela Res. CNJ 198/2014.

30. O teor integral das metas nacionais 2015 está disponível em: [www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metad/metad-2015]. Acesso em: 31.03.2015. Para rememorar as metas estabelecidas para os anos de 2009 a 2014, vide: [www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metad]. Acesso em: 31.03.2015.

31. Realizado em Florianópolis-SC, em novembro de 2014.

32. Meta 1 – Julgar mais processos que os distribuídos. Descrição: Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente.

33. Meta 2 – Julgar processos mais antigos, em percentuais diferentes para cada segmento e cada tribunal superior. Na Justiça dos Estados, a meta é julgar 80% dos processos distribuídos até 31.12.2011, no 1.º grau, e até 31.12.2012, no 2.º grau, e 100% dos processos distribuídos até 31.12.2012, nos juizados especiais e turmas recursais.

ferir tratamento especial ao “acervo antigo”, a fim de dar concretude ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

A meta 3<sup>34</sup> carrega o nobre objetivo de incrementar a política permanente de conciliação, fomentada desde 2006 pelas Semanas Nacionais de Conciliação e institucionalizada pela Res. CNJ 125. Visa, em última análise, incrementar a cultura de pacificação consensual dos conflitos.

A meta 4<sup>35</sup> joga luz sobre o problema da morosidade das ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, na certeza de que o Judiciário tem relevante papel, inclusive pedagógico, no combate a essas mazelas.

A Meta 5<sup>36</sup> visa impulsionar os processos de execução na Justiça Federal e do Trabalho, em busca de novos esforços e iniciativas no sentido de reduzir esse acervo que, como exposto, representa o maior dos problemas do Poder Judiciário.

Por fim, as Metas 6<sup>37</sup> e 7<sup>38</sup> visam atacar diretamente as principais causas da litigiosidade, destacadas acima, na busca por uma maior racionalização do enfrentamento dos conflitos. Ao priorizar o julgamento das ações coletivas, dos processos dos grandes litigantes e dos recursos repetitivos, incentiva-se a coletivização das ações e o monitoramento, de forma ordenada, dos litígios de

34. Meta 3 – Aumentar os casos solucionados por conciliação. Na Justiça Federal, o foco é aumentar as conciliações em relação ao ano anterior. Na Justiça Estadual, a opção foi pelo fomento aos trabalhos dos Cejuscs – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania criados pela Res. CNJ 125.
35. Meta 4 – Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa, com percentuais diferentes para a Justiça dos Estados, Federal, Militar da União e STJ. Na dos Estados, a meta é julgar, pelo menos, 70% dessas ações distribuídas até 31.12.2012.
36. Meta 5 – Impulsionar processos de execução. Na Justiça Federal, baixar quantidade maior de processos de execução não fiscal do que o total de casos novos de execução não fiscal no ano corrente; e na Justiça do Trabalho, baixar quantidade maior de processos de execução do que o total de casos novos de execução no ano corrente. O ponto negativo foi a recusa dessa meta pela Justiça dos Estados, como também a recusa, pela Justiça Federal, de estabelecer meta para as execuções fiscais.
37. Meta 6 – Priorizar o julgamento das ações coletivas. Na Justiça dos Estados, por exemplo, a meta é identificar e julgar, em primeiro grau, até 31.12.2015, as ações coletivas distribuídas até 31.12.2012 e, em segundo grau, as distribuídas até 31.12.2013.
38. Meta 7 – Priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos. Na Justiça do Trabalho, a meta é identificar e reduzir em 1,5% o acervo dos dez maiores litigantes em relação ao ano anterior e, na Justiça dos Estados, realizar a chamada “gestão estratégica das ações de massa”, com identificação e monitoramento do acervo das demandas repetitivas.

massa. Consegue-se, também, acelerar a identificação e a pacificação das demandas repetitivas e, por conseguinte, reduzir a proliferação de novas ações e o desperdício de esforços na repetição burocrática de atos judiciais.

Não se espera que as metas, por si sós, garantam resultados suficientes para superar todos os problemas mencionados. Mas é significativo perceber, na atual quadra da história, que o Judiciário alcançou patamar de autoconhecimento e de auto-organização suficientes para apontar caminhos seguros e uniformes para os seus 91 tribunais, 16 mil magistrados e cerca de 300 mil servidores.

## 8. CONCLUSÃO

Conta-se que a expressão “O pior cego é aquele que não quer ver” decorre de caso real, ocorrido na cidade francesa de Nimes, em 1647, quando o doutor Vicent de Paul D’Argent fez o primeiro transplante de córnea em um aldeão de nome Angel. Foi um sucesso da medicina da época, menos para o transplantado, que ficou horrorizado com o mundo que via. Disse que o mundo que ele imaginava era muito melhor e pediu ao cirurgião que arrancasse seus olhos. O caso parou no tribunal de Paris e no Vaticano. Angel ganhou a causa e entrou para a história como o cego que não quis ver.<sup>39</sup>

No seu “Ensaio Sobre a Cegueira”, Saramago parece retomar a ideia central dessa expressão ao afirmar: “Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara”.

Algo de semelhante pode ser transposto para o cenário apresentado neste trabalho, extraído dos gritos ensurdecedores emitidos pelo Relatório Justiça em Números. Pior surdo é aquele que não quer ouvir. Se podes ouvir, ouça. Ou procure a Justiça do século 21 para que lhe seja autorizada a perfuração dos tímpanos.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. AGU. Adams defende no CNJ adoção de novos modelos para cobrança de execuções fiscais. Disponível em: [www.agu.gov.br/page/content/detail/id\_conteudo/267734]. Acesso em: 31.03.2015.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. Bacen Jud 2.0. Estatísticas do Bacen Jud. 2005 a 2015. Disponível em: [www.bcb.gov.br/?BCJUDBJ02]. Acesso em: 17.04.2015.

\_\_\_\_\_. CNJ. 100 maiores litigantes. Março de 2011. Disponível em: [www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\_100\_maiores\_litigantes.pdf]. Acesso em: 20.02.2015.

39. Pelo menos é a informação que circula, sem compromisso histórico, na internet, conforme disponível em: [www.acervosaber.com.br/curiosidades/origem\_frases2.php]. Acesso em: 31.03.2015.

- \_\_\_\_\_. Corregedor defende orçamento específico do 1.º grau para combater sucateamento. Jusbrasil, 2015. Disponível em [<http://cnj.jusbrasil.com.br/noticias/111944356/corregedor-defende-orcamento-especifico-do-1o-grau-para-combater-sucateamento>]. Acesso em: 31.03.2015.
- \_\_\_\_\_. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Pesquisas Judiciárias. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias](http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias)]. Acesso em: 19.03.2015.
- \_\_\_\_\_. Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira. Brasília, jun. 2011. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq\\_sintese\\_morosidade\\_dpj.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf)]. Acesso em 23.01.2015.
- \_\_\_\_\_. Notícias. Grupo de trabalho entrega relatório final sobre priorização do primeiro grau. 16.12.2013. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61162-grupo-de-trabalho-entrega-relatorio-final-sobre-priorizacao-do-primeiro-grau](http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61162-grupo-de-trabalho-entrega-relatorio-final-sobre-priorizacao-do-primeiro-grau)]. Acesso em: 17.04.2015.
- \_\_\_\_\_. Inspeções e correições. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/corregedoria/cnj/inspecoes-correicoes](http://www.cnj.jus.br/corregedoria/cnj/inspecoes-correicoes)]. Acesso em: 23.01.2015.
- \_\_\_\_\_. Justiça em números. Brasília, 2014. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros/relatorios](http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros/relatorios)]. Acesso em: 31.03.2015.
- \_\_\_\_\_. Metas nacionais. 2009-2015. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metass](http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metass)]. Acesso em: 31.03.2015.
- \_\_\_\_\_. Res. 70, de 18.03.2009. Dispõe sobre o planejamento e gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_70\\_18032009\\_22072014152617.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_70_18032009_22072014152617.pdf)]. Acesso em: 31.03.2015.
- \_\_\_\_\_. Res. 76, de 12.05.2009. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_76\\_12052009\\_10102012220048.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_76_12052009_10102012220048.pdf)]. Acesso em: 31.03.2015.
- \_\_\_\_\_. Res. 194, de 26.05.2014. Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_194\\_26052014\\_28052014142500.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_194_26052014_28052014142500.pdf)]. Acesso em: 31.03.2015.
- \_\_\_\_\_. Res. 195, de 03.06.2014. Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_195\\_03062014\\_04062014170258.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_195_03062014_04062014170258.pdf)]. Acesso em: 31.03.2015.
- \_\_\_\_\_. Res. 198, de 01.07.2014. Dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_198\\_16062014\\_03072014152008.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_198_16062014_03072014152008.pdf)]. Acesso em: 31.03.2015.
- \_\_\_\_\_. VIII Encontro nacional do Poder Judiciário. Florianópolis, nov. 2014. Disponível em: [[www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/viii-encontro-nacional-do-poder-judiciario](http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/viii-encontro-nacional-do-poder-judiciario)]. Acesso em: 31.03.2015.

- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 7. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Coleção Clássicos do Direito.
- PROGRAMA das Nações Unidas para o desenvolvimento-PNUD. *Ranking IDHM unidades da federação 2010*. Brasil, 2012. Disponível em: [[www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2010.aspx](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2010.aspx)]. Acesso em: 31.03.2015.
- ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.