





CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente	Ministro Ricardo Lewandowski
Corregedora Nacional de Justiça	Ministra Nancy Andrighi
Conselheiros	Ministro Lelio Bentes Corrêa Ana Maria Duarte Amarante Brito Daldice Santana Flavio Portinho Sirangelo Deborah Ciocci Saulo José Casali Bahia Rubens Curado Silveira Luiza Cristina Fonseca Frischeisen Gilberto Valente Martins Paulo Eduardo Pinheiro Teixeira Luiz Cláudio Allemand Emmanuel Campelo de Souza Pereira Fabiano Augusto Martins Silveira

Secretário-Geral	Fabício Bittencourt da Cruz
Diretor-Geral	Rui Moreira de Oliveira

EXPEDIENTE

Secretaria de Comunicação Social	
Secretária de Comunicação Social	Giselly Siqueira
Projeto gráfico	Eron Castro
Capa	Taylor Carvalho
Revisão	Carmem Menezes

2015

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

CNJ 10 ANOS

1ª edição

Brasília
2015

Sumário

APRESENTAÇÃO

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: PRESENTE E FUTURO

Ricardo Lewandowski

CNJ: JOVEM E JÁ AFIRMADA INSTITUIÇÃO REPUBLICANA

Paulo Luiz Schmidt

LIMITES DE ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA VIA ADMINISTRATIVA

Alexandre de Moraes

CNJ COMO INSTÂNCIA DE SUPORTE AOS MAGISTRADOS NA COMPLEXIDADE DECISÓRIA: O CASO DOS DIREITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS

André Ramos Tavares

O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Vladimir Passos de Freitas

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: AVANÇOS E DESAFIOS NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL

Antônio César Bochenek

CNJ: AVANÇOS E DESAFIOS NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ESTADUAL

João Ricardo dos Santos Costa

Apresentação

Esta obra constitui coletânea de artigos sobre a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em celebração aos dez anos de sua instalação.

A linha metodológica abrange manifestações realizadas sob perspectivas externas ao órgão, viabilizando-se abordagem eminentemente crítica.

Alexandre de Moraes articula sobre os limites de atuação do CNJ, especialmente quanto à vedação ao exercício de jurisdição constitucional na via administrativa. Para o autor, “Desde sua criação, o CNJ vem demonstrando o acerto de sua criação pelo Congresso Nacional, porém não excluiu em diversas oportunidades a necessidade de manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre os limites constitucionais de suas importantes competências”.

André Ramos Tavares, tomando como base o caso dos direitos sociais e econômicos, aborda a atuação do CNJ como instância de suporte aos magistrados na complexidade decisória, porquanto “As funções constitucionais do Conselho Nacional de Justiça não só autorizam, mas impelem uma atuação administrativa de suporte à atividade jurisdicional em questões de ordem técnica e multidisciplinar que demandam um conhecimento além do formalismo jurídico”.

Vladimir Passos de Freitas estuda o papel do CNJ na proteção do meio ambiente, afirmando que “face ao contido no artigo 225 da Constituição e ao poder administrativo que o órgão detém como condutor da política judiciária nacional, sobram-lhe meios de poder atuar neste sentido”.

Além do viés acadêmico, o livro conta com a participação de articulistas responsáveis pela condução das três maiores associações de magistrados do País.

Antônio Cesar Bochenek, Presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), explora os avanços e os desafios do CNJ na Justiça Federal. Sob sua perspectiva, são alicerces estruturantes a valorização da magistratura e a democratização do sistema de justiça, a serem “potencializadas ao máximo pelo CNJ”, de modo a “representar os pilares de sustentabilidade de mudanças e transformações relevantes do sistema estatal e da prestação jurisdicional”.

João Ricardo dos Santos Costa, Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), examina os avanços e os desafios do CNJ na Justiça Estadual. Para ele, apesar das relevantes conquistas advindas da atuação do CNJ nos campos do diagnóstico de atuação e de estratégia do Poder Judiciário, ainda não se atingiu “a capacidade de blindar o

sistema judicial brasileiro do seu uso predatório, o que se deve em boa parte à ausência da noção estratégica de sua atuação”.

Paulo Schmidt, quando ainda no exercício da Presidência da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), apresentou abordagem contextual, referindo-se ao papel fundamental do CNJ na “apuração da conduta ética dos magistrados brasileiros” e advertindo que “os seus compromissos com o Poder Judiciário são e devem ser mais amplos do que essa pauta, focados no planejamento estratégico e na indução de mudanças, a partir de uma visão moderna de diálogo e participação democrática dos atores da cena judiciária, especialmente os juízes”.

O desfecho da obra, realizado pelo Ministro Enrique Ricardo Lewandowski, Presidente do CNJ, envolve a análise conjuntural do órgão na atualidade e o balizamento de possíveis caminhos a trilhar. Segundo entende, “o futuro do Conselho Nacional de Justiça, a meu ver, tem por palavras de ordem ‘planejamento estratégico’, ‘diálogo’ e ‘participação’. E como principais orientações a desjudicialização, a modernização tecnológica, a gestão de demandas processuais de massa e a firme consideração dos direitos humanos na política judiciária criminal”.

Fabício Bittencourt da Cruz

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: PRESENTE E FUTURO

RICARDO LEWANDOWSKI

Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça e Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Introdução

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) completa uma década de existência. Neste ponto de inflexão, a sua história pode ser divisada e descrita sob diferentes perspectivas.

Neste artigo, todavia, não almejo proceder à narrativa dos fatos que deram origem à criação do Conselho e que levaram à aprovação da Emenda Constitucional n. 45/2004 ou, ainda, relembrar feitos do órgão nesses últimos dez anos, os quais, indubitavelmente, promoveram importantes avanços institucionais no Judiciário.

O quadro retrospectivo da atuação do CNJ vem sendo analisado por estudiosos do direito e da administração da justiça, e ainda o será por cientistas sociais e historiadores. Neste momento, creio que será mais proveitoso examinar as ações que presentemente leva a efeito e que balizarão a sua atuação futura.

Planejamento estratégico

O CNJ é um órgão bastante heterogêneo, composto por integrantes dos diversos segmentos do Judiciário, do Ministério Público, além de representantes da advocacia e da sociedade civil. Conta, outrossim, com a presença do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Procurador-Geral da República. Nesse ambiente democrático e plural é que são discutidas e elaboradas as diretrizes estratégicas cujo escopo é coordenação institucional do Judiciário e que conferem um mínimo de harmonia e unidade à atuação da magistratura nacional.

Com essa convicção, ao assumir a Presidência do CNJ, defini 12 diretrizes programáticas de gestão que traduzem o aprofundamento de seu papel como órgão de planejamento estratégico, sem prejuízo do controle disciplinar dos juízes, a cargo de uma Corregedoria Nacional de Justiça prestigiada e independente.

Entre tais diretrizes, instituídas pela Portaria CNJ n. 16/2015, permito-me destacar aquelas que reputo mais importantes: impulsionar o uso de meios eletrônicos para a tomada de decisões; desestimular os processos de índole temerária ou protelatória; promover a comunicação e o compartilhamento de informações entre os diversos órgãos judicantes; aperfeiçoar os filtros da repercussão geral e dos recursos repetitivos; incentivar a desjudicialização mediante a adoção de formas alternativas de solução de conflitos; incrementar a justiça restaurativa; propor a edição de atos normativos que favoreçam a celeridade processual, o aperfeiçoamento da jurisdição e a melhoria das condições de trabalho dos magistrados; desenvolver políticas para o sistema penitenciário e socioeducativo, tendo como norte a efetivação dos direitos dos presos; combater a cultura do encarceramento desnecessário, em especial levando em conta o número excessivo de prisões provisórias; e, por fim, envidar esforços para a permanente valorização dos magistrados e dos servidores do Judiciário.

Além das diretrizes da gestão, estamos dando especial ênfase ao planejamento estratégico. Organizamos, em novembro de 2014, em Florianópolis, o frutífero 8º Encontro Nacional do Poder Judiciário, que reuniu representantes de todos os tribunais, da advocacia e das associações, no qual foram fixadas, de forma consensual e participativa, além de outras metas, a priorização do julgamento das ações mais antigas, dos processos relativos à corrupção e improbidade administrativa e dos feitos que apresentem caráter coletivo. Além disso, decidimos estimular a conciliação, a mediação e a arbitragem, para acelerar a solução dos mais de 100 milhões de processos em trâmite no Brasil.

Na 1ª Reunião Preparatória para o 9º Encontro Nacional do Poder Judiciário, edição de 2015, propusemos ainda o diálogo sobre temas estratégicos para impulsionar a análise

e a solução de problemas recorrentes. Foram abordadas a repercussão geral, os recursos repetitivos, as demandas coletivas; a desjudicialização e a justiça restaurativa; o combate à cultura de encarceramento desnecessário; o processo judicial eletrônico; e foram feitas reflexões sobre o novo Código de Processo Civil. O Encontro dele resultante, realizado em novembro deste ano, refletiu, em razão de seu êxito, essa intensa preparação da qual participaram tribunais, juízes e servidores de todo o país.

Buscando proporcionar dados mais precisos para implementar melhor gestão dos problemas que afetam a magistratura brasileira, o CNJ aperfeiçoou a Resolução CNJ n. 76/2009 e introduziu modificações substantivas nos indicadores do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (SIESPJ), expostos no Relatório Justiça em Números.

Entre as principais inovações introduzidas pela mencionada Resolução, foram acrescentados os seguintes indicadores: tempo de duração dos processos, índices de conciliação, números de ações sobrestadas ou suspensas em razão da incidência da repercussão geral e dos recursos repetitivos, taxa de congestionamento líquida (na qual se descontam os processos suspensos ou em arquivo provisório), dados sobre acesso à Justiça, entre outros.

Processo judicial eletrônico e avanços tecnológicos

A implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) em todos os tribunais do país é uma das metas prioritárias do CNJ. Ocorre que, diante da grande diversidade de usuários e dos enormes desafios técnicos a ser enfrentados, a implantação vem sendo feita de forma gradativa.

Estabelecemos novo modelo para o desenvolvimento do sistema, que se baseia em uma construção coletiva. Funda-se no diálogo com todos aqueles que fazem ou farão uso do processo eletrônico, o que inclui juízes, advogados, membros do Ministério Público, além de outros usuários. O modelo também busca implementar as melhores práticas de acessibilidade, ensejando, por exemplo, que pessoas com deficiência visual possam utilizá-lo sem maiores dificuldades.

De acordo com o último levantamento feito pelo Departamento de Tecnologia da Informação do CNJ, a Justiça brasileira já tem 5,274 milhões de ações tramitando no PJe, o que abrange cerca de 2,3 mil órgãos judicantes.

A Justiça do Trabalho é a maior usuária do sistema, com mais de 3,5 milhões de feitos processados, que envolvem 1,2 mil julgadores. Na Justiça Estadual, o PJe está implantado em 16 tribunais, com cerca de um milhão de processos tramitando por esse meio. O principal operador estadual do sistema é o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE), que o adotou em março de 2011. Atualmente, o TJPE processa quase 360,3 mil

feitos em 185 órgãos judicantes. Outros três Tribunais de Justiça planejam migrar para o PJe ainda em 2015.

Na Justiça Federal, o PJe está funcionando no Tribunal Regional Federal da (TRF) 1ª Região, no TRF da 5ª Região e no Conselho da Justiça Federal (CJF), com destaque para as atividades da Turma Nacional de Uniformização. Em 2015, há previsão de implantação do sistema no TRF da 3ª Região. O PJe também começa a ser utilizado pelos juízes castrenses, a começar pelos Tribunais de Justiça Militar de Minas Gerais e de São Paulo. E, no âmbito dos Tribunais Superiores, o sistema será implantado em 2015 no Tribunal Superior Eleitoral e no Superior Tribunal Militar.

A principal iniciativa para a inclusão dos advogados no sistema é o projeto “Escritório Digital”, concebido pelo CNJ com o apoio do Conselho Federal da OAB. Cuida-se de uma plataforma que permite aos advogados o acesso aos diversos sistemas eletrônicos de gestão de processos, empregados pelos distintos tribunais.

O Escritório Digital utiliza o Modelo Nacional de Interoperabilidade, uma ferramenta instituída pelo CNJ e pelo CNMP. Constitui protocolo único de comunicação entre os vários sistemas eletrônicos que ainda convivem no Brasil, facilitando o trabalho dos profissionais que atuam em diferentes tribunais enquanto o PJe não estiver completamente implantado em todo o Brasil.

Ainda em 2015, o CNJ lançará importantes projetos no âmbito da tecnologia da informação, com o objetivo de aprimorar e agilizar os serviços judiciários. Destaco o sistema de gravação audiovisual de audiências e o sistema nacional de videoconferências. Ambos têm como foco facilitar o trabalho dos juízes de primeiro grau, responsáveis pelo contato inicial com os jurisdicionados.

O caminho traçado foi o de oferecer novos instrumentos de trabalho aos magistrados que permitirão tornar mais simples e rápidas as audiências, sobretudo quando envolvam partes ou testemunhas que devam ser ouvidas à distância. Estima-se que haverá sensível redução no tempo de duração das audiências e, por consequência, uma prestação jurisdicional mais célere.

Política judiciária criminal

O Brasil, lamentavelmente, é o quarto país com a maior população carcerária, com cerca de 600 mil presos, ocupando essa embaraçosa posição logo depois dos Estados Unidos da América, China e Rússia. Desses detentos, cerca de 40% são presos provisórios. O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), órgão de monitoramento dos estabelecimentos prisionais do CNJ, vem trabalhando em vários projetos para modificar tal situação, os quais giram em torno de dois eixos principais: o primeiro é o combate à “cultura do encarceramento”; o outro corresponde ao reconhecimento e à efetivação dos direitos dos encarcerados.

Como expressão do primeiro eixo de atuação, estabelecemos o inovador projeto intitulado “Audiências de Custódia”, destinado a aprimorar as decisões sobre a conversão de prisões em flagrante em preventivas ou, alternativamente, em liberdade provisória, mediante condições. Com isso pretendemos instituir um filtro mais eficaz já na porta de entrada do sistema prisional. Entendemos que só devem permanecer detidos os presos que ofereçam perigo para a sociedade. Aqueles que são acusados de delitos de menor potencial ofensivo, praticados sem violência ou grave ameaça, podem responder aos respectivos processos criminais em liberdade.

Elas consistem, basicamente, na apresentação de uma pessoa presa a um juiz no prazo de 24 horas. Essa providência – aliás, prevista no Pacto de San José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário desde 1992 – traz como bônus a possibilidade de se garantir, de maneira mais eficaz, a integridade física do preso contra a eventual prática de torturas ou maus-tratos antes de sua apresentação ao magistrado.

O lançamento do projeto Audiências de Custódia se deu em São Paulo, em fevereiro de 2015. Na ocasião, anunciamos a intenção de levar o projeto a outros estados. As articulações até agora realizadas permitem antever que as audiências de custódia serão uma realidade concreta em todos os tribunais do país até o final deste ano, já tendo sido implantadas, em caráter experimental, nas 27 unidades da Federação.

Tendo em conta a amplitude do projeto, em abril de 2015, o CNJ, o Ministério da Justiça e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) assinaram três acordos, com o objetivo incentivar a difusão das audiências de custódia em todo o território nacional, disseminando a ideia da aplicação de alternativas à prisão, além de promover a elaboração de diretrizes e incentivos para a política de monitoração eletrônica.

O primeiro acordo de cooperação técnica celebrado, mediante o Termo n. 007/2015, estabelece a conjugação de esforços entre os signatários visando à implantação das Audiências de Custódia nos diversos entes federados. O acordo prevê apoio técnico e financeiro aos estados para a implantação de Centrais de Monitoração Eletrônica e de Centrais Integradas de Alternativas Penais, por meio de repasses feitos pelo Ministério da Justiça.

O objetivo do segundo ajuste, firmado por meio do Termo n. 006/2015, é ampliar a utilização de medidas alternativas à prisão com enfoque na justiça restaurativa, em substituição às medidas que impõem privação de liberdade. As medidas alternativas, quando adequadas, podem ser aplicadas pelos juízes em substituição à prisão preventiva, ocasião em que são impostas as medidas também denominadas de “cautelares”, que são as medidas introduzidas no artigo 319 do Código de Processo Penal pela Lei n. 12.403/2011, como uso de tornozeleiras, recolhimento domiciliar à noite, proibição de sair da comarca ou deixar de frequentar certos lugares.

O terceiro ajuste, formalizado mediante o Termo n. 005/2015, tem por objetivo tornar viável a política de monitoração eletrônica. Segundo informações do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen), o monitoramento eletrônico é usado hoje em 18 estados, principalmente na execução de penas alternativas à prisão ou como medida cautelar antes da sentença condenatória. O acordo busca incentivar o uso das tornozeleiras em duas situações específicas: no acompanhamento de acusados de qualquer crime, quando não presentes os requisitos para decretação da prisão preventiva, e no monitoramento de medidas protetivas de urgência aplicadas a acusados de crime que envolva violência doméstica contra mulheres, crianças, adolescentes, idosos, enfermos ou pessoas com deficiência.

Além desses dois projetos, cogitamos do “Sistema Eletrônico de Execução Unificado”, desenvolvido a partir de experiência exitosa e com o apoio do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), objetivando permitir o acompanhamento permanente, rápido e efetivo de todas as informações e intercorrências relativas ao cumprimento das penas, propiciando alertas eletrônicos que permitam aos juízes responsáveis por sua execução a imediata análise de eventuais direitos dos detentos, especialmente à progressão de regime ou à liberdade condicional.

Direitos humanos e cidadania

Nesse domínio, criamos recentemente o projeto “Cidadania nos Presídios”, que consiste em novo modelo de gestão dos benefícios prisionais, focado na otimização de atos e decisões processuais concernentes aos detentos. Essa iniciativa é complementada pela reestruturação dos programas destinados à integração social do egresso, de modo a emprestar maior qualidade à porta de saída do sistema prisional.

O projeto será desenvolvido segundo metodologia diferente do modelo anterior, a meu ver já esgotado, dos “mutirões carcerários”, os quais estavam focados apenas na avaliação dos processos de execução dos presos. Ademais, eram implementados de forma esporádica e assistemática e nem sempre contavam com um engajamento maior das autoridades locais. A maior lacuna é que não previam o acompanhamento dos egressos, ou seja, o seu acompanhamento na fase em que reingressam na sociedade.

O novo sistema diferencia-se do anterior por ter caráter permanente e por buscar resultados mais abrangentes, sobretudo criando uma cultura de diálogo entre os vários atores do sistema de justiça criminal, visando a tornar realidade a reinserção do preso na sociedade, que é o fim último da pena, hoje um objetivo meramente teórico.

Pretende-se explorar vários vetores: aproveitar o potencial dos decretos de indulto; incentivar a realização de avaliações permanentes dos problemas carcerários com a formulação de soluções adequadas, incorporando-as ao dia a dia dos tribunais; fortalecer as estruturas locais, com a reorganização dos grupos de monitoramento existentes, sob a coordenação do DMF; instituir rotinas procedimentais e criar de ferramentas eletrônicas para racionalizar o gerenciamento do sistema prisional por magistrados e servidores; estimular a prática de audiências por videoconferência; estabelecer a observância do chamado “princípio da capacidade prisional taxativa”, como forma de alcançar equilíbrio entre o número de presos que ingressam no sistema e o de vagas existentes no sistema prisional; capacitar juízes e servidores para lidarem melhor com os problemas carcerários; por derradeiro, promover articulações com agentes e organizações sociais com vistas à reinserir o egresso na comunidade, proporcionando-lhe a oportunidade de capacitar-se profissionalmente, conseguir um emprego e reconstruir a sua vida familiar.

Além desse projeto, o CNJ está prestes a lançar um ambicioso programa, de cunho humanitário, que compreende a implantação de um conjunto sistemático de ações destinadas à valorização da dignidade da pessoa humana no ambiente prisional, sobretudo com a adoção de medidas que visam à melhoria da saúde física e mental dos detentos.

Entre outras ações relacionadas a direitos humanos e cidadania, assinei, na autoridade de Presidente do CNJ, uma Carta de Intenções com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) voltada para a capacitação de juízes e servidores na área de atuação daquele organismo internacional. Um dos objetivos do protocolo firmado é divulgar, entre os magistrados brasileiros, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como as decisões e os debates travados no âmbito da Comissão.

Além disso, em 2015, o CNJ publicou alguns atos que regulamentam a reserva de no mínimo 20% das vagas ofertadas em concursos de servidores e juízes para candidatos negros. Tais normas têm como base a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre cotas raciais e a Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014. Trata-se de esforço para tornar o Judiciário mais permeável a um grupo social que representa mais de 50% da população brasileira.

Desjudicialização e justiça restaurativa

O CNJ está apostando firmemente no instituto da mediação e conciliação. Em sua 9ª edição, a Semana Nacional de Conciliação fechou mais de 150 mil acordos e movimentou cerca de R\$ 1 bilhão em valores homologados. Entre 24 e 28 de novembro de 2014, quase 700 mil pessoas foram atendidas em mais de 283 mil audiências espalhadas pelos 46 tribunais que aderiram ao mutirão. Em todo o país, participaram mais de 17 mil pessoas, entre magistrados, juízes leigos, conciliadores, servidores e colaboradores.

Esse trabalho agora ganhará força e se tornará permanente com as inovações trazidas pelo novo Código de Processo Civil, que prestigia essa formas de resolução de conflitos. Também estamos investindo em outros métodos alternativos de solução de controvérsias, como a mediação. No campo criminal e no âmbito familiar, incentivamos a “Justiça Restaurativa”, que privilegia o amparo às vítimas de ilícitos e a restauração, tanto quanto possível, do estado anterior ao rompimento da ordem jurídica. Esse enfoque representa outra vertente promissora, sobretudo no que concerne à pacificação social.

Combate ao nepotismo nos fóruns e tribunais

Uma das inovações mais relevantes na seara da moralização das práticas forenses foi a aprovação, pelo Plenário do CNJ, da Resolução CNJ n. 200/2015, destinada a impedir a atuação de magistrados em processos patrocinados por advogados que sejam seus parentes consanguíneos ou afins, ainda que atuem de forma oculta, sem procuração nos autos, antecipando-se à vigência do novo CPC.

Política socioambiental

Recentemente, o CNJ aprovou a Resolução CNJ n. 201/2015, que tem por foco a gestão socioambiental pelos órgãos do Judiciário. Pretende a criação de estruturas, plano de logística sustentável e ainda o estímulo à reflexão e à mudança dos padrões de compra, consumo e gestão de documentos e outros materiais empregados pelo Judiciário.

Atenção prioritária ao primeiro grau

Em dezembro de 2014, criamos o Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, ao nomear os integrantes do grupo e formalizar suas atribuições, por meio da Portaria CNJ n. 295/2014. A política, instituída pela Resolução CNJ n. 194/2014, tem como escopo aprimorar o relevante serviço prestado pelos magistrados de primeira instância, atualmente sobrecarregados pelo excesso de ações e pelo permanente déficit de pessoal, sobretudo melhorando suas condições de trabalho.

Com a atuação do Comitê, em maio de 2015, foi realizada a 1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau, que ocorreu em conjunto com a 1ª Reunião Preparatória para o 9º Encontro Nacional do Poder Judiciário. O encontro visou ao compartilhamento de experiências dos juízes e ao diálogo sobre as medidas para a implementação da política de priorização. Em continuidade, o CNJ elabora metodologias de apoio aos magistrados da primeira instância, além de promover diálogo permanente com essa categoria historicamente relegada ao abandono.

Observância da jurisprudência e celeridade processual

Recentemente, por meio da Portaria n. 191/2015, foi criado o Conselho da Presidência do CNJ destinado a estabelecer canais de comunicação no Judiciário brasileiro para difundir a jurisprudência dos tribunais superiores, em especial a do STF. O principal objetivo da medida é contribuir para maior celeridade na tramitação processual, já que os julgadores de instâncias inferiores poderão solucionar os respectivos processos mais celeremente com base na jurisprudência já pacificada das cortes superiores. Ademais, a medida contribuirá para desestimular a interposição de recursos fadados ao insucesso perante o Supremo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e demais tribunais situados em Brasília.

Gestão de precatórios

O CNJ, em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), realizou, em fevereiro de 2015, o II Encontro Nacional dos Precatórios. O objetivo da reunião foi discutir, com os Comitês Estaduais de Precatórios, soluções para o pagamento das dívidas

do setor público, já reconhecidas pela Justiça. A primeira providência foi quantificar o montante desse débito. E, segundo o último levantamento feito pelo CNJ, a dívida total da União, dos estados e dos municípios com precatórios, até junho de 2014, correspondia a R\$ 97,3 bilhões.

Política judiciária de saúde

O CNJ promoveu, em maio de 2015, na cidade de São Paulo, a II Jornada de Direito da Saúde para difundir as boas práticas adotadas pelos tribunais brasileiros em resposta ao fenômeno da “judicialização” do setor, da qual participaram magistrados, membros do Ministério Público, profissionais, gestores e acadêmicos. Nesse encontro, foram discutidos e aprovados enunciados para apoiar os magistrados na tomada de decisões sobre o tema, evitando decisões que podem causar danos ao sistema público e privado de saúde, evidentemente, sem afetar os direitos fundamentais dos jurisdicionados nesse âmbito.

Em agosto de 2015, considerando a diretriz estratégica aprovada no 8º Encontro Nacional do Poder Judiciário, aplicável a todos os órgãos do Poder Judiciário, de zelar pelas condições de saúde de magistrados e servidores, com vistas ao bem-estar e à qualidade de vida no trabalho, foi aprovada ainda a “Política de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores do Poder Judiciário”.

A referida política define princípios, diretrizes, estratégias e parâmetros para a implementação de programas, projetos e ações institucionais voltados à promoção e à preservação da saúde física e mental de magistrados e servidores. Além disso, prevê orientações para coordenação e integração das ações em saúde e institui a Rede de Atenção à Saúde, priorizando-se o compartilhamento de experiências e a uniformização de critérios, procedimentos e prontuários, respeitadas as peculiaridades locais.

Perspectivas de futuro

Há uma década, as demandas que exigiam a atuação do Conselho eram diferentes das atuais. Ao verificarmos os objetos das resoluções, por exemplo, é possível constatar diferentes focos na atuação do Conselho ao longo do tempo. Nota-se a transição gradual de uma atuação dirigida a “organização e controle” para nova governança da Justiça, que se fundamenta em “planejamento estratégico e gestão de políticas judiciárias”. Esse novo paradigma não implicou, no entanto, redução da atividade de fiscalização e correição, porquanto o CNJ conta com o trabalho de uma Corregedoria Nacional diligente, além da atuação do Plenário.

A evolução dos papéis do CNJ, a meu ver, resulta de um processo natural de aquisição de maturidade institucional, em que os avanços da fase antecedente oportunizaram condições para atuação mais empreendedora de administração da Justiça brasileira.

Nesse contexto, ganham espaço as discussões em torno da governança, da coordenação do planejamento estratégico e da implementação de políticas judiciárias e das formas de participação democrática. Sob essa perspectiva, as redes de governança e os conselhos consultivos assumem papel primordial para assegurar o diálogo e a gestão participativa, valores fundamentais da gestão pública contemporânea, que não podem faltar à administração da justiça.

Assim, em março de 2015, criamos dois conselhos consultivos: um formado pelos Tribunais de Justiça e outro pelas associações de juízes de âmbito nacional, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) e a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra).

A decisão de criar o primeiro conselho consultivo, da Justiça Estadual, pretende assegurar que a atuação do CNJ em relação a este segmento de Justiça seja consentânea com os anseios dos que nele labutam. O segundo conselho, por sua vez, tem por papel auxiliar a Presidência do CNJ nas tomadas de decisões mais sensíveis que digam respeito à magistratura brasileira.

Para assegurar o foco precípuo como órgão de planejamento estratégico do Judiciário Nacional, entendo que o CNJ não deveria debruçar-se sobre questões individuais, salvo no que concerne a processos disciplinares. Por essa razão, anunciamos, na 202ª Sessão Ordinária do CNJ, que está em estudo a inclusão, em seu Regimento Interno, de uma cláusula que permita que o Conselho negue seguimento a matérias que não apresentem interesse geral.

Com essa medida, acreditamos, será possível abrir novo horizonte de atuação para o CNJ, para que se concentre em políticas, programas e projetos que promovam novos avanços institucionais na Administração da Justiça, com resultados efetivos para a sociedade.

O futuro do CNJ, a meu ver, tem por palavras de ordem “planejamento estratégico”, “diálogo” e “participação”. E como principais orientações a desjudicialização, a modernização tecnológica, a gestão de demandas processuais de massa e a firme consideração dos direitos humanos na política judiciária criminal.



CNJ: JOVEM E JÁ AFIRMADA INSTITUIÇÃO REPUBLICANA

PAULO LUIZ SCHMIDT

Juiz do Trabalho na 4ª Região (RS) e conselheiro do CNJ na primeira composição (2005-2007).

A Emenda Constitucional n. 45 (EC 45), promulgada em dezembro de 2004 e conhecida como a Reforma do Judiciário, trouxe como principal novidade a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O novel órgão, com a composição proposta pelo Parlamento, motivou as mais diversas reações dos magistrados e de suas associações representativas. Pela presença de conselheiros externos aos quadros do Poder Judiciário, temiam os juízes de todos os ramos do Judiciário a perda da sua independência funcional.

A questão da composição do CNJ mereceu intenso debate na Câmara e do Senado, com a participação das associações, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outras entidades. O processo político produziu, por fim, o Conselho com a moldura hoje existente, de composição mista (interna e externa), predominando os membros da Magistratura, ainda que não eleitos diretamente pelos seus pares, como defende o movimento associativo da Magistratura, da mesma forma como faz para os cargos diretivos dos tribunais.

Integrei a primeira composição desse Conselho, instalado em 14 de junho de 2005, sob a presidência do ministro Nelson Jobim. Essa primeira composição cumpriu o papel histórico de apresentar, à sociedade brasileira, a moldura de nova instituição republicana.

Entre as incompreensões sobre o papel do CNJ e a certeza da necessidade de assegurar a independência da Magistratura, a composição pioneira do CNJ cumpriu a tarefa de moldar o novo órgão nos limites constitucionais e traduzir o papel que deveria desempenhar, nas balizas do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.367, que pontuou a sua natureza de “órgão exclusivamente administrativo”, com atribuições de controle financeiro e disciplinar da Magistratura e com competência em relação aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal (STF), o que não era e não é pouco, considerando-se, aí alcançados, os tribunais superiores.

Naquele ano de 2005, sob o impacto na novidade, depois que um Regimento Interno foi proposto e aprovado com urgência – pois tudo era novo e partia do zero –, era necessário apresentar o novo órgão à sociedade, aos tribunais, aos juízes e às demais instituições republicanas. Para isso, foi fundamental discutir e deliberar sobre matérias relevantes que se encontravam represadas, aprovando resoluções de caráter estratégico, focadas nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e voltadas para a valorização da instituição judiciária, da Magistratura e da gestão eficiente e transparente.

Foram nesse sentido, por exemplo, as diversas resoluções que trataram da vedação às sessões secretas nos tribunais, da aferição do merecimento dos juízes para promoção (atacando o compadrio reinante em muitos tribunais), do nepotismo nos órgãos do Judiciário, da vedação do exercício de cargos nos tribunais da justiça desportiva por parte de membros do Poder Judiciário e da criação do “Justiça em Números”, sistema de coleta e tratamento dos dados estatísticos a respeito do Judiciário nacional. E nesse ponto um

destaque é necessário: embora a paternidade reivindicada por diferentes atores da cena judiciária, a primeira edição do “Justiça em Números” veio ao mundo ainda em 2005, fruto do trabalho coordenado pelo gabinete extraordinário integrado pelos juízes Flávio Dino, Alexandre Azevedo e Elton Martinez, gabinete esse que fora criado no STF pelo ministro Nelson Jobim, para preparar a instalação do novel Conselho.

Ainda em 2006, antes de o CNJ completar um ano de funcionamento, com a sanção da lei (Lei n. 11.143/2005) que instituiu o valor do subsídio de ministro do STF e que passaria a ser o teto remuneratório nacional, foram editadas as Resoluções n. 13 e n. 14 (sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da Magistratura), atos normativos cuja espinha dorsal ainda persiste e que serviu e serve de farol e de baliza para os mais diversos órgãos da administração pública, inspiradoras – inclusive – de normas legais em várias esferas de governo.

Passada a fase de implantação e estabilização do CNJ, em paralelo iniciava também o Conselho a dar atenção à sua atividade correcional e censória, em especial em relação aos magistrados das cortes de apelação e superiores, visto que esses, diferentemente dos juízes de primeiro grau, não estavam submetidos a órgãos correccionais ordinários em matéria disciplinar. Infelizmente, essa importante competência, em determinadas composições do órgão, foi agigantada e transformada em escada midiática, de tal modo que a sua priorização, de fato, amesquinhou as atribuições principais do órgão, que são as de planejamento, integração e envolvimento dos atores judiciários e de indução de mudanças das práticas, algumas centenárias.

Mesmo com a crescente importância conferida à pauta disciplinar, que sempre rendeu generosas manchetes na mídia, ainda em 2008 o Conselho deu-se conta de que também precisava dar atenção à gestão judiciária, o que pode ser traduzido pela Carta do Judiciário e pelos resultados dos Encontros Nacionais. A propósito, foi no segundo Encontro Nacional – que teve por finalidade o delineamento do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário para 2009-2014 – que os tribunais brasileiros traçaram, pela primeira vez, dez metas conjuntas de nivelamento.

A partir daí, pode-se atribuir, como fruto desses encontros, a edição da Resolução n. 70, que “dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”, comprometida com a participação democrática das entidades associativas na elaboração e na execução de suas propostas orçamentárias, algo que nunca se efetivou por falta de interesse dos tribunais (alguns deles nunca marcaram sequer uma reunião das comissões respectivas) e ausência de controle e de efetiva vontade política do CNJ.

Esse conjunto de intenções, metas e atos normativos nunca logrou produzir os resultados esperados. É oportuno que se indague, depois desses primeiros dez anos, o que fez o CNJ perder-se no emaranhado de grupos de trabalho, comitês e comissões de todo gênero que, muitos integrados pelos próprios conselheiros, pouco dialogam entre si e que, cada um a seu tempo e modo, tentam pautar o Plenário com a sua agenda particular. Esse fenômeno que produz resoluções, recomendações e toda sorte de atos administrativos que impõem metas, prazos, formulários a preencher e defesas em processos administrativos por vezes manifestamente descabidos, tem razões que os explicam, mas não os justificam.

Se os primeiros anos foram de necessário enfrentamento de temas nacionais inadiáveis, não é menos verdade que a grandeza dos objetivos institucionais do Conselho foi se perdendo ao longo do período. Especialmente pela sedução da pauta disciplinar (por vezes com viés moralista, que felizmente vem sendo abandonado e se espera definitivamente quando for empossada a sua sexta composição), coadjuvado pelo fetiche de metas impostas, sem diálogo interno com a magistratura, o que tem produzido resultados danosos entre aqueles que foram alijados do processo de discussão.

Nesse sentido, não se pode esquecer que em certa quadra o CNJ foi usado, à custa da honorabilidade da Magistratura, indistintamente, para viabilizar propaganda pré-eleitoral de personagem cujos interesses políticos futuros – tão óbvios – logo foram revelados. Avisos de todos os cantos não faltaram, mas o apoio irrefletido da grande mídia anestesiou de tal modo a sociedade que afetou até o discernimento dos mais sensatos.

O CNJ tem papel fundamental na apuração da conduta ética dos magistrados brasileiros, no que sempre teve apoio do conjunto da Magistratura e de suas entidades representativas. Mas não é menos verdade que os seus compromissos com o Poder Judiciário são e devem ser mais amplos do que essa pauta, focados no planejamento estratégico e na indução de mudanças, a partir de visão moderna de diálogo e participação democrática dos atores da cena judiciária, especialmente os juízes.

Assim, ainda que a proposta de gestão e planejamento integrados do Poder Judiciário tenha propósito relevante e virtuoso, a execução de algumas das medidas propostas, especialmente a definição e a cobrança de cumprimento de metas, comprovou o equívoco dessa política. Isso porque a imposição das metas desacompanhada de reaparelhamento, inclusive pela falta de diálogo com os principais agentes responsáveis pelo seu cumprimento, não poderia produzir os resultados esperados. E não poderia ser diferente: imposição autoritária e, por isso mesmo, sem os meios materiais e humanos necessários, trouxe consigo o presságio do fracasso.

Não se trata de nenhum exagero, mas o fato é que em todos esses anos os mais de 16 mil juízes em atividade têm convivido com metas votadas, apenas, pelos presidentes dos tribunais, votação essa que não passa de mera chancela daquilo que já vem previamente definido, geralmente, pelas instâncias burocráticas internas do próprio Conselho. Isso é o mesmo que tratar a Magistratura brasileira, composta de magistrados altamente qualificados, como mão de obra alienada, subordinada e incapaz de contribuir com os destinos do Poder que integram. Dito de outra forma, estamos delegando à burocracia, distante e divorciada da vivência das lides forenses dos diversos ramos e das mais amplas e variadas realidades regionais, que ela pautar a forma de diálogo e o que seja ou não estratégico para o Poder Judiciário.

Diante disso é forçoso concluir que o isolamento político da Magistratura de um lado e a imposição de metas além da capacidade estrutural (humana e material) das unidades de primeiro grau de outro – tudo em um ambiente de ferramentas processuais arcaicas – não poderia produzir resultado proveitoso para o enfrentamento da altíssima e crescente demanda por justiça. Impõe-se, portanto, tirar os atores essenciais do isolamento, chamando a Magistratura e os servidores para o debate e decisão sobre o destino das questões que mais de perto interessam à jurisdição e que lhes são próprias.

Não ao largo, mas por dentro dessa discussão, merece registro o legado ideológico da gestão do ministro Joaquim Barbosa, representado pela interdição autoritária e discriminatória da participação política igualitária nos conselhos criados pelas Resoluções n. 194, n. 195 e n. 198. O isolamento político da Magistratura e de suas entidades representativas, de uma maneira geral quanto aos processos decisórios, é fato lastimável e de grande atraso na convivência democrática e institucional. Afinal, como lembra Norberto Bobbio, em reflexão que também cabe para o Conselho, uma das características da forma democrática de governo é o aumento de sujeitos que agem politicamente, vale dizer, que colaboram direta ou indiretamente na formação das decisões coletivas.

Se, na realidade anterior, os tribunais não davam efetividade aos comandos da Resolução n. 70 – e o Conselho não adotava providências a respeito – o quadro normativo atual do CNJ ainda é de chancela da quebra da participação democrática construtiva da democracia interna do Judiciário. Felizmente, os tempos sinalizam mudanças a partir de iniciativas do ministro Lewandowski que restabelecem o diálogo em todas as direções e formalizam canais de consulta às entidades associativas da Magistratura que já deram mostras bastantes de que não carregam, somente, demandas corporativas. Diante da omissão histórica dos tribunais, as associações de juízes por muito tempo foram, e muitas vezes continuam sendo, a voz política da Magistratura na defesa da autonomia do Poder Judiciário e da independência dos juízes.

Ao largo dessa visão crítica, há espaço para reconhecer que, ao longo desses dez anos de história, o CNJ debruçou-se sobre temas importantes que o aproximou da sociedade, entre outros o combate ao nepotismo, como citado anteriormente, o incentivo à conciliação, a Jornada Maria da Penha, a criação do Cadastro Nacional de Adoção, o projeto Começar de Novo, o programa Pai Presente, a preocupação com as regras para a viagem ao exterior de crianças e adolescentes, o casamento civil homoafetivo, o enfrentamento do tráfico de pessoas e, mais recentemente, as audiências de custódia. Iniciativas como essas comprovam que há muito mais além da competência correicional e que apontam para aquilo que a sociedade e a Magistratura esperam do CNJ: que pense estrategicamente o Poder Judiciário e atue em prol da melhoria da prestação jurisdicional para a sociedade.

O CNJ, órgão republicano com apenas dez anos de existência, já está com a sua legitimidade afirmada na sociedade brasileira. Mas, como toda construção humana, ainda procura a sua verdadeira identidade e o lugar que a Constituição lhe reservou no cenário político e institucional. O CNJ pode muito mais do que hoje ele é. Seguirá, passo a passo. Mas precisa, urgentemente, compreender que precisa ser um órgão inclusivo, de planejamento e indutor de mudanças, sob pena de vir a se tornar mais uma instância de “justiça às partes”.

LIMITES DE ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA VIA ADMINISTRATIVA

ALEXANDRE DE MORAES

Doutor e Livre-docente em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, onde é professor associado, tendo sido Chefe do Departamento de Direito do Estado (biênio 2012-2014). Professor titular da Universidade Presbiteriana Mackenzie, da Escola Paulista da Magistratura e da Escola Superior do Ministério Público. Atualmente, exerce o cargo de Secretário de Estado da Segurança Pública de São Paulo. Foi Promotor de Justiça/SP (1991-2002), Secretário Estadual de Justiça e Defesa da Cidadania (2002-2005), Membro da 1ª Composição do Conselho Nacional de Justiça (biênio 2005-2007) e Secretário Municipal de Transportes e Serviços da Capital/SP (2007-2010). Autor de diversas obras jurídicas, entre elas, Direito Constitucional, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais, Direitos Humanos Fundamentais.

Introdução

A Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004 concedeu ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a elevada função de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, estabelecendo constitucionalmente suas atribuições administrativas, em especial competindo-lhe zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, pela observância dos princípios da administração pública e pela legalidade dos atos administrativos praticados pelos órgãos do Poder Judiciário e realizar a fiscalização ético-disciplinar de seus membros.

A atuação constitucional do CNJ, portanto, direciona-se para duas importantes missões, quais sejam o planejamento e o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, tendo a EC n. 45/2004 estabelecido instrumentos de efetivo controle centralizado da legalidade sobre a atuação dos diversos juízes e tribunais, sem prejuízo, obviamente, dos controles administrativos de cada tribunal e do controle jurisdicional.

A primeira década de existência do CNJ confirmou o acerto de sua criação e o fortalecimento das esperanças de mudança, de renovação e a possibilidade de verdadeira reforma estrutural do Poder Judiciário, realizada de dentro para fora, sem ingerências político-partidárias ou ideológicas.

Igualmente, porém, demonstrou a necessidade de aperfeiçoamento no funcionamento do mais importante órgão administrativo desse Poder Estatal e, ainda, a necessidade de maior compatibilidade entre o exercício de suas competências constitucionais e a autonomia dos Tribunais, igualmente prevista pelo Texto Constitucional.

Desde sua criação, o CNJ vem demonstrando o acerto de sua criação pelo Congresso Nacional, porém não excluiu em diversas oportunidades a necessidade de manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre os limites constitucionais de suas importantes competências como órgão de cúpula administrativa e disciplinar do Poder Judiciário, pois sua criação reforçou a necessidade democrática de constante aprimoramento entre os poderes e instituições de Estado na prática da harmonia exigida textualmente pelo artigo 2º da Constituição, sob pena de deflagração de embates tão nocivos à República.

Na prática, a atuação do CNJ, nessa primeira década, demonstrou-se extremamente ampla, em virtude dos enunciados genéricos e principiológicos do texto da Constituição Federal (CF), e, em face dessa amplitude de atuação, não raras vezes a doutrina e os próprios Ministros do STF foram conflitantes ao interpretar os limites de atuação do CNJ.

A definição dos limites constitucionais das importantes competências administrativas do CNJ é imprescindível para o bom funcionamento do órgão e para manutenção de sua legitimidade constitucional, salientando-se que suas competências originárias, assim como ocorre há mais de 210 anos em relação à Corte Suprema Americana e há mais de 120 anos em relação às competências originárias do STF, são taxativamente previstas pelo texto constitucional, não devendo ser ampliadas de ofício pela interpretação do próprio órgão, pois as competências originárias dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário exigem previsão expressa e taxativa, conforme princípio tradicional nascido com o próprio constitucionalismo norte-americano em 1.787 e reconhecido no célebre caso *Marbury v. Madison* (1 Cranch 137 – 1803) e entre nós, desde o início da República (RTJ 43/129, 44/563, 50/72).

Esse foi o princípio adotado pelo Congresso Nacional ao editar a EC n. 45/2004, e estabelecer as competências originárias do Conselho Nacional de Justiça, somente no âmbito de atuação administrativa, e tornando-as excepcionais, inclusive em relação à autonomia dos tribunais, permitindo o controle jurisdicional a ser exercido pelo STF e não as confundindo com o exercício da função jurisdicional pelos juízes e tribunais, nem tampouco autorizando qualquer tipo de invasão nas competências fixadas aos demais órgãos e Instituições do Estado, mantendo-se, dessa maneira, a independência e harmonia entre os Poderes como princípio basilar da República protegido por diversos mecanismos de controles recíprocos que precisam, efetivamente, ser utilizados evitando dessa forma, a tentativa de criação inconstitucional de mecanismos que induzam a possibilidade de guerrilha institucional.

No presente ensaio, trago à colação o estudo da impossibilidade de o CNJ, como órgão administrativo de cúpula do Poder Judiciário, exercer o papel reservado constitucionalmente aos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, qual seja, o “controle de constitucionalidade de leis e atos normativos do poder público”, em respeito à necessária compatibilização e harmonização do Estado de Direito e Estado Democrático, como consagrados pelo Texto Constitucional.

1 Estado Constitucional e Supremacia da Legalidade

O fortalecimento do constitucionalismo surgiu como importante instrumento de evolução do papel do Estado, com a função de racionalização e humanização, trazendo consigo a necessidade da proclamação de declarações de direitos e garantia da supremacia da legalidade e visando ao combate ao arbítrio.¹

As lições de Pontes de Miranda apontam o surgimento do Estado, tal qual conhecemos hoje, somente no século XV, enquanto Jorge Miranda aponta o século XVI como o marco inicial do Estado,² diferenciando-os das organizações anteriores, como lembra Pablo Lucas Verdú.³ São várias as teorias que justificam sua existência, explicando-o pela legitimidade da criação do mais forte (teoria do poder de Hobbes), dos laços jurídico-sociológicos (Pacto social de Rousseau e Kant), da vontade divina (Santo Agostinho), ou ainda, da necessidade moral (Platão, Aristóteles e, mais recentemente, Hegel). Igualmente, outras tantas teorias pretendem justificar os fins do Estado, apontando-o como necessário à conservação das instituições (Stahl), à realização e aperfeiçoamento moral (Hegel), à realização do direito (Locke, Kant), à criação e asseguarção da felicidade (Cristiano Wolff e Bentham), ou ainda, como apontam a teoria do materialismo histórico estalinista, para a realização da igualdade econômica. Kelsen, dentro do estrito formalismo, justifica o Estado como o “fim em si-mesmo”.

As teorias são complementares, pois o Estado sempre almeja fins, ainda que difusos, definíveis e mutáveis e para o pensamento político-constitucional trata-se de uma categoria estruturante.⁴

O Estado de Direito, porém, passou a ser consagrado com o constitucionalismo liberal do século XIX, se destacando a Constituição de Cádiz, de 19/3/1812, a 1ª Constituição Portuguesa, de 23/9/1822, a 1ª Constituição Brasileira, de 25/3/1824 e a Constituição Belga, de 7/2/1831; seguidos pela Declaração de Direitos da Constituição Francesa de 4/11/1789, texto precursor do Século XX, por consagrar princípios de liberdade, igualdade e fraternidade e ampla proteção ao cidadão.

1 Surgem as novas declarações de Direitos, com a Declaração de Direitos da Virgínia, de 16 de junho de 1776, a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 4 de julho de 1776, e a Constituição dos Estados Unidos, de 17 de setembro de 1787, com suas dez primeiras emendas aprovadas em 25 de setembro de 1789 e ratificadas em 15 de dezembro de 1791. Conferir importantíssima coletânea do Professor Jorge Miranda: *Textos históricos do direito constitucional*. 2. ed. Lisboa: Imprensa Nacional, 1990.

2 MIRANDA, 1990, t. 3, p. 20 ss.

3 VERDÚ, 2007, p. 23.

4 Como tivemos oportunidade de salientar em nosso *Direito constitucional* (2010, p. 2 ss).

A necessidade de racionalização e humanização fez que os textos escritos exijam que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas, que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas previsões legais, ou seja, a submissão de todos ao Estado de Direito e a necessidade de edificação de sua construção jurídica, com salientado por Maurice Hariou e Leon Duguit.⁵

Igualmente, no século XIX, o manifesto comunista de Karl Marx passou a embasar teoricamente o movimento dos trabalhadores, e, juntamente, com os reflexos do cartismo na Inglaterra e à Comuna de 1871, na França, passam a minar as até então sólidas bases do Estado Liberal, que não previa proteção aos Direitos Sociais.

A partir da Constituição de Weimar (1919), que serviu de modelo para inúmeras outras constituições do primeiro pós-guerra, e apesar de ser tecnicamente uma constituição consagradora de uma democracia liberal – trouxe a crescente constitucionalização dos direitos sociais, elevados à categoria de princípios constitucionais protegidos pelas garantias do Estado de Direito.

O Estado de Direito, já com a constitucionalização dos direitos sociais e econômicos, no período anterior à 2ª Grande Guerra foi criticado por autores nacional-socialistas (Reinhard Hohn) e definido como a antítese do Estado bolchevique (Koellreutter), mas também já foi denominado Estado Ético, no constitucionalismo italiano, imediatamente pós-guerra (1947 – Felice Battaglia).

A evolução do Estado consagrou a necessidade da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por Pablo Lucas Verdú, “ainda exerce particular fascinação sobre os juristas”. Essa fórmula aponta a necessidade do Direito ser respeitoso com as liberdades individuais tuteladas pelo Poder Público.

Essa evolução foi acompanhada pela consagração de novas formas de exercício da democracia representativa, em especial, com a tendência de universalização do voto e constante legitimação dos detentores do Poder, fazendo surgir a ideia de Estado Democrático, pautado por regras constitucionais. A importância dessa evolução é ressaltada tanto por Jorge Miranda,⁶ quanto por Canotilho.⁷

O Estado Constitucional configurou-se, portanto, como uma das grandes conquistas da humanidade, e, para ser um verdadeiro Estado de qualidades no constitucionalismo moderno caracterizou-se como “Estado democrático de direito”.

Dessa forma, são duas as “grandes qualidades” do Estado Constitucional: Estado de Direito e Estado Democrático.

O Estado de Direito caracteriza-se por apresentar as seguintes premissas: (1) primazia da lei, (2) sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica e que se concretiza na diferente natureza das distintas normas e em seu correspondente âmbito de validade; (3) observância obrigatória da legalidade pela administração pública; (4)

5 DUGUIT, [s.d.], p. 9.

6 MIRANDA, 1990, t. 1, p. 13-14.

7 CANOTILHO, 2009, p. 87.

separação de poderes como garantia da liberdade ou controle de possíveis abusos; (5) reconhecimento da personalidade jurídica do Estado, que mantém relações jurídicas com os cidadãos; (6) reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais incorporados à ordem constitucional; (7) em alguns casos, a existência de controle de constitucionalidade das leis como garantia ante o despotismo do Legislativo.

Assim, existirá o Estado de Direito onde houver a supremacia da legalidade, ou para o direito inglês a *The Rule of Law*, para o direito francês o *État Legal*, para o direito alemão o *Rechtsstaat*, ou ainda, a *always under law* do direito norte-americano.

A interpretação da *The Rule of Law*, apesar de sua evolução e variações históricas, pode ser apontada em suas quatro dimensões: (1) observância do devido processo legal (*Magna Charta de 1215*); (2) predominância das leis e dos costumes do “país” perante a discricionariedade do poder real; (3) sujeição de todos os atos do executivo à soberania do Parlamento; (4) igualdade de acesso aos tribunais para defesa dos direitos consagrados.

L’*État legal* consagrou-se no constitucionalismo francês com a construção de hierarquia na ordem jurídica, prevendo no vértice da pirâmide as declarações de direitos e, posteriormente, o texto constitucional.

O *Rechtsstaat*, surgido no início do século XIX na Alemanha, pretendeu substituir a ideia de Estado de Polícia, onde tudo é regulamento e controlado pelo Estado, pela ideia de Estado de Direito, no sentido de proteção a ordem e segurança pública, porém com liberdade ao particular nos campos econômicos e sociais, e, garantindo-se um amplo modelo protetivo de jurisdição ordinária.

Por outro lado, e de maneira complementar, a defesa de um Estado Democrático pretende, precipuamente, afastar a tendência humana ao autoritarismo e à concentração de poder. Como ensina Giuseppe de Vergottini, o estado autoritário, em breve síntese, caracteriza-se pela concentração no exercício do poder, prescindindo do consenso dos governados e repudiando o sistema de organização liberal, principalmente a separação das funções do poder e as garantias individuais.⁸ Maurice Duverger, ao analisar a complexidade da conceituação da Democracia, aponta “a definição mais simples e mais realista de Democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres”.⁹

O Estado Democrático de Direito, caracterizador do Estado Constitucional, significa que o Estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e às garantias fundamentais, é proclamado, por exemplo, no *caput* do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, que adotou, igualmente, em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático ao afirmar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, para mais adiante, em seu art. 14, proclamar que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal

8 VERGOTTINI, 1981, p. 589.

9 DUVERGER, 1970, p. 387.

e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

O princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à soberania popular.¹⁰

Nos Estados Unidos da América, houve grande avanço na harmonização entre o Estado de Direito e o Estado Democrático, com a efetivação da Supremacia da Constituição, como Carta proclamada pela vontade popular. Isso somente foi possível com a aplicação prática da ampla revisão judicial, no célebre caso *Marbury v. Madison* (1803), quando a Corte Suprema, conduzida pelo Juiz-Presidente Marshal, proclamou a superioridade das normas constitucionais sobre todo o restante do ordenamento jurídico, inclusive sobre os atos do Poder Legislativo, corroborando, dessa forma, as afirmações anteriores de Hamilton, que apontou sobre o tema:

Esta conclusão não supõe de modo algum uma superioridade do poder judiciário sobre o legislativo. Supõe apenas que o poder do povo é superior a ambos, e que, quando a vontade do legislativo, expressa em suas leis, entre em oposição com a do povo, expressa na Constituição, os juízes devem ser governados por esta última e não pelas primeiras. Devem regular suas decisões pelas leis fundamentais, não pelas que não são fundamentais. (*The federalist papers* LXXVIII).¹¹

A supremacia da legalidade e superioridade absoluta do texto constitucional, portanto, como cláusula imprescindível à plena efetividade do Estado Constitucional, encontra, na existência do controle de constitucionalidade, previsão especificamente consagrada no texto constitucional, garantia contra eventual desrespeito às normas fundamentais e decorrente possibilidade de despotismo do Legislativo; ensejando o moderno equilíbrio entre os Poderes.

10 Cf. em relação ao estudo da necessidade do equilíbrio democrático perante o Presidencialismo, nossa obra: *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004. Conferir, ainda: CANOTILHO, e MOREIRA, 1991, p. 195; CAETANO, 1987, v. 1, p. 169.

11 Conferir amplo estudo sobre Jurisdição Constitucional em nosso: *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais* (2010).

2 Consagração dos órgãos jurisdicionais como competentes para o exercício da Jurisdição Constitucional

No Brasil, houve claro fortalecimento da Jurisdição Constitucional pela Constituição de 1988, principalmente, pela previsão de novos e complexos mecanismos de controle de constitucionalidade e pelo vigor dos efeitos de suas decisões, em especial os efeitos *erga omnes* e vinculantes nas ações constitucionais, nas “Súmulas Vinculantes” e na utilização da repercussão geral, somados à inércia dos Poderes Políticos em efetivar totalmente as normas constitucionais, vem permitindo que novas técnicas interpretativas ampliem a atuação jurisdicional em assuntos tradicionalmente de alçadas dos Poderes Legislativo e Executivo.

A possibilidade do STF conceder interpretações conforme à Constituição, declarações de nulidade sem redução de texto, e, ainda, mais recentemente, a partir da edição da Emenda Constitucional n. 45/2004, a autorização constitucional para editar, de ofício, Súmulas Vinculantes não só no tocante à vigência e eficácia do ordenamento jurídico, mas também em relação à sua interpretação, acabaram por permitir, não raras vezes, a transformação da Corte em verdadeiro legislador positivo, completando e especificando princípios e conceitos indeterminados do texto constitucional; ou, ainda, moldando sua interpretação com elevado grau de subjetivismo.

Essa realidade surgida com o texto constitucional de 1988 tornou cada vez mais necessária a compatibilização e harmonização das referidas “grandes qualidades” existentes no moderno Estado Constitucional – Estado de direito e Estado Democrático –, com regras constitucionais bem definidas sobre o exercício da Jurisdição Constitucional – em especial, sobre quais os órgãos constitucionalmente competente para exercê-la –, de maneira a impedir que haja preponderância de um poder de Estado sobre o outro.

No Brasil, a opção do legislador constituinte pelos órgãos jurisdicionais, como competentes para o exercício da jurisdição constitucional, longe de configurar um desrespeito à vontade popular emanada por órgãos eleitos, seja no Executivo seja no Legislativo, constitui um delicado sistema de complementaridade entre a Democracia e o Estado de Direito (García de Enterría), em defesa da efetiva proteção aos Direitos Fundamentais, pois a lei como obra do legislador e expressão da vontade soberana do povo, que consiste em tradi-

ção do século XIX, tornou-se mera ficção (Mauro Cappelletti), seja em virtude da flagrante crise da Democracia representativa, seja pelo fortalecimento do poder político dos grupos de pressão, que acarretam, não raras vezes, a dissonância entre a lei e a vontade popular, ou ainda, entre a lei e os Direitos Fundamentais, com o claro desvio de finalidade legislativo no sentido de favorecimento de alguns poucos, mas poderosos, grupos de pressão.

O nascimento, o fortalecimento e a concretização da Jurisdição Constitucional tiveram por finalidade, basicamente, a defesa dos Direitos Fundamentais do Homem e dos direitos das minorias, tornando absolutamente necessário o surgimento de tribunais que velassem pela compatibilidade dos atos do poder público com as normas constitucionais, pois, como bem destacado pelo Ministro Celso de Mello,

[...] a jurisdição constitucional qualifica-se como importante fator de contenção de eventuais excessos, abusos ou omissões alegadamente transgressores do texto da Constituição da República, não importando a condição institucional que ostente o órgão estatal – por mais elevada que seja sua posição na estrutura institucional do Estado – de que emanem tais condutas (MS 27.931-1/DF).

O direito norte-americano – em 1803, no célebre caso *Marbury v. Madison*, relatado pelo *Chief Justice* da Corte Suprema John Marshall – afirmou a supremacia jurisdicional sobre todos os atos dos poderes constituídos, inclusive sobre o Congresso dos Estados Unidos da América, permitindo-se ao Poder Judiciário, mediante casos concretos postos em julgamento, interpretar a Carta Magna, adequando e compatibilizando os demais atos normativos com suas superiores normas.

Posteriormente, em 1920, a Constituição austríaca criou, de forma inédita, um tribunal – Tribunal Constitucional – com exclusividade para o exercício do controle judicial de constitucionalidade das leis e atos normativos, em oposição ao sistema adotado pelos Estados Unidos da América, pois não se pretendia a resolução dos casos concretos, mas a anulação genérica da lei ou ato normativo incompatível com as normas constitucionais (Hans Kelsen).

Porém, a consagração efetiva da necessidade de sujeição da vontade parlamentar às normas constitucionais, com a conseqüente criação dos Tribunais Constitucionais europeus, ocorreu após a constatação de verdadeira crise na democracia representativa e do conseqüente distanciamento entre a vontade popular e as emanações dos órgãos legislativos, duramente sentida durante o período nazista.

A inexistência de um controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e dos atos normativos e de mecanismos que impedissem a criação de uma ditadura da maioria auxiliaram na criação do Estado Totalitário alemão, sem que houvesse quebra da legalidade formal, demonstrando a necessidade da adoção do *judicial review* pela Lei Fundamental alemã de 1949, como ensinado por Otto Bachof, ao afirmar que:

[...] o facto de haver sido justamente um acto do legislativo – a chamada lei de autorização – que desarticulou (*aus den Angeln geboben bat*) definitivamente, e sob uma aparência de preservação da legalidade, a Constituição da República de Weimar pode ter contribuído para dotar o Tribunal Constitucional Federal, como guarda da Constituição,

de poderes extraordinariamente amplos precisamente face ao legislador (Otto Bachof, Gilmar Mendes, François Luchaire).

Essa mesma referência histórica é apontada por García de Enterría, ao relembrar que:

[...] o fracasso do sistema weimariano de justiça constitucional (especialmente visível no famoso juízo de 1932, sobre o chamado golpe de Estado do Reich contra a Prússia de Von Papen, legitimado nas Ordenações presidenciais autorizadas pelo famoso artigo 48 da Constituição) levou a República Federal alemã, surgida no segundo pós-guerra, sensibilizada pela perversão do ordenamento jurídico ocorrido no nazismo, a adotar, com algumas variantes importantes, o sistema kelsiano.

Dentro dessa perspectiva, acentua-se a necessidade de conjugarem-se e compatibilizarem-se as ideias de Democracia, que se manifesta basicamente pela forma representativa, por meio dos Parlamentos e Legislativos, e de Estado de Direito, que se manifesta pela consagração da supremacia constitucional e o respeito aos direitos fundamentais efetivados por órgãos com função jurisdicional, tornando-se, portanto, clara a legitimidade da Justiça constitucional e a necessidade de existência de seus órgãos, dotados de plena independência e que possam instrumentalizar a proteção dos preceitos e direitos constitucionais fundamentais (Manuel Aragón Reyes).

O fundamento básico da legitimidade material da Justiça Constitucional está na necessidade de consagração e efetivação de um rol de princípios constitucionais básicos e direitos fundamentais tendentes a limitar e controlar os abusos de poder do próprio Estado e de suas autoridades constituídas e a consagração dos princípios básicos da igualdade e da legalidade como regentes do Estado moderno e contemporâneo (Pierre Bon), pois, nos Estados onde o respeito à efetividade dos direitos humanos fundamentais não for prioridade, a verdadeira Democracia inexiste (Javier Perez Royo), como ensina Norberto Bobbio ao afirmar que sem respeito às liberdades civis, a participação do povo no poder político é um engano, e sem essa participação popular no poder estatal, as liberdades civis têm poucas probabilidades de durar (Norberto Bobbio).

Exatamente com a finalidade de “almejar a conquista da verdadeira liberdade” como “projeto maior de um Estado Democrático de Direito” (Proscoe Pound), consagrando-se “oportunidade para que se respeitem os direitos fundamentais” (Capelletti), nosso texto constitucional previu forte jurisdição constitucional a ser exercida repressivamente, com exclusividade, por órgãos judiciários, no exercício de função jurisdicional.

Sob essa perspectiva, e demonstrando a necessidade de compatibilização das ideias de Democracia e de Estado de Direito, com absoluto respeito à *Separação de Poderes* com a finalidade de concretização dos Direitos Fundamentais e defesa das minorias, a CF/1988, portanto, a Constituição de 1988 manteve a natureza híbrida de nosso sistema de jurisdição constitucional, preservando o tradicional controle difuso de constitucionalidade trazido pela 1ª Constituição Republicana de 1891, a ser realizado por todos os juízes e tribunais mediante a existência de uma caso concreto e fortalecendo o controle abstrato a ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal; não prevendo e tão pouco permitindo a possibilidade de exercício de jurisdição constitucional por órgãos administrativos, independentemente de sua importância institucional.

4. Natureza administrativa do Conselho Nacional de Justiça E VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Dentro da perspectiva constitucional de sua criação e organização, é inconcebível a hipótese de o CNJ, órgão administrativo sem qualquer função jurisdicional, passar a exercer controle difuso de constitucionalidade nos julgamentos de seus procedimentos, sob o pretense argumento de que lhe seja defeso em virtude de sua competência administrativa para zelar pela observância dos princípios e regras da Administração Pública previstos no artigo 37 (CF, art. 103-B, §4º, II).

Assim como outros importantes órgãos administrativos previstos na Constituição Federal com atribuições expressas para defender princípios e normas constitucionais (Ministério Público – CF, art. 129, II – compete ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a suas garantias e Conselho Nacional do Ministério Público, cuja previsão constitucional de atribuição é idêntica ao CNJ – CF, art. 130-A, §2º, II – Compete ao CNMP zelar pela observância do artigo 37), no exercício de sua missão e finalidades previstas no texto maior, compete ao CNJ exercer na plenitude todas suas competências administrativas, sem obviamente poder usurpar o exercício da função de outros órgãos, inclusive a função jurisdicional de controle de constitucionalidade.

O exercício dessa competência jurisdicional pelo CNJ acarretaria triplo desrespeito ao texto maior, atentando tanto contra o Poder Legislativo, quanto contra as próprias competências jurisdicionais do Judiciário e as competências privativas de nossa Corte Suprema.

O desrespeito do CNJ em relação ao Poder Judiciário consubstanciar-se-ia no alargamento de suas competências administrativas originárias, pois estaria usurpando função constitucional atribuída aos juízes e tribunais (função jurisdicional) e ignorando expressa competência do próprio Supremo Tribunal Federal (“guardião da Constituição”).

A declaração incidental de inconstitucionalidade ou, conforme denominação do *Chief Justice Marshall* (1 Chanch 137 – 1803 – *Marbury v. Madison*) a ampla revisão judicial, somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, devendo o magistrado garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma definitiva o caso concreto posto em juízo.

Trata-se, portanto de excepcionalidade concedida somente aos órgãos que exercem de função jurisdicional, aceita pelos mecanismos de freios e contrapesos existentes na separação de poderes e não extensível a qualquer outro órgão administrativo (cf. Henry Abraham, Thomas Cooley, Lawrence Baum, Bernard Shawartz, Carl Brent Swisher, Kermit L. Hall, Jethro Lieberman, Herman Pritchett, Robert Goldwin, entre outros).

A possibilidade de exercício do controle difuso pelo CNJ é mais grave que somente a configuração de usurpação de função jurisdicional por órgão administrativo, em virtude da extensão dos efeitos de suas decisões em procedimentos administrativos relativos aos diversos tribunais.

O controle difuso exercido administrativamente pelo CNJ traria consigo a transcendência dos efeitos, pois, na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eu-

femisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal ou estadual de organização judiciária, de regulamentação dos serviços judiciários ou regramento funcional da magistratura, o CNJ não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração dos referidos Tribunais que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e intrapartes e tornando-os *erga omnes* e vinculantes no âmbito daquele tribunal.

A decisão do CNJ configuraria, portanto, além de exercício não permitido de função jurisdicional, clara hipótese de transcendência dos efeitos do controle difuso, com usurpação cumulativa das competências constitucionais exclusivas tanto do Supremo Tribunal Federal (controle abstrato de constitucionalidade, CF, art. 102, I, 'a'), quanto do Senado Federal (mecanismo de ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade, CF, art. 52, X).

Tome-se como exemplo, eventual procedimento de controle administrativo onde determinado candidato a cargo de servidor do Poder Judiciário requer ao CNJ a nulidade do concurso em virtude da presença de suposta inconstitucionalidade da lei estadual, vigente e eficaz, que o regulamenta. Ao declarar incidentalmente essa inconstitucionalidade e decretar a nulidade do concurso, o CNJ estará impedindo a aplicação da lei estadual pelos órgãos de administração do Judiciário local, não somente para o referido candidato que impugnou o concurso, mas também para o concurso atual e os posteriores, ou seja, a decisão terá efeitos *erga omnes* e vinculantes no âmbito daquele órgão do Poder Judiciário, a quem se aplica a lei.

Trata-se da denominada transcendência dos efeitos do controle difuso que o próprio STF não permitiu a si mesmo, autolimitando-se no julgamento da Reclamação n. 4.335/AC, julgada em 16 de maio de 2013, por entender que a Corte Suprema não poderia invadir competência constitucional do Senado Federal, prevista no artigo 52, X, do texto atual, pois a Constituição Federal previu mecanismo específico de ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade pelo STF, autorizando que a Câmara Alta do Congresso Nacional edite resolução para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional incidentalmente por decisão definitiva do STF.

Em verdade, nas hipóteses de afastamento incidental da aplicação de lei específica no âmbito de determinado órgão do Judiciário, o CNJ, por via reflexa, estaria automaticamente aplicando a transcendência dos efeitos do controle difuso e desrespeitando frontalmente a competência para o exercício do controle concentrado reservada com exclusividade ao Supremo Tribunal Federal pelo texto constitucional, pois estaria obrigando, a partir de um caso concreto, aquele órgão Judiciário a deixar de aplicar uma lei em todas as situações idênticas (efeitos vinculantes).

A transformação do controle difuso em concentrado em virtude da transmutação de seus efeitos, com patente usurpação da competência exclusiva do STF, não é admitida em nosso ordenamento jurídico constitucional nem mesmo em âmbito jurisdicional, quanto mais em âmbito administrativo.

Em hipóteses semelhantes, no âmbito do exercício de função jurisdicional, o STF não entende possível que a decisão jurisdicional e incidental de inconstitucionalidade de juiz ou tribunal em um caso concreto extrapole seus efeitos entre as partes e passe a gerar reflexos *erga omnes*.

Veda-se, portanto, a utilização de instrumentos processuais que visem à obtenção de feitos gerais nas declarações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, não importando se essa declaração constará como pedido principal ou como pedido incidental, pois, mesmo nessa última hipótese, a declaração de inconstitucionalidade poderá não se restringir somente às partes daquele processo. É o que se proíbe, por exemplo, em alguns casos onde se pretende a declaração incidental de inconstitucionalidade em sede de ação civil pública como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, a fim de exercer controle concentrado de constitucionalidade (STF/Rcls. 633, 554, 2224).

Não bastasse a configuração do desrespeito à função jurisdicional e a competência exclusiva do STF, essa hipótese fere as funções do Legislativo, pois a possibilidade de o CNJ declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público incidentalmente em seus procedimentos administrativos atentaria frontalmente contra os mecanismos recíprocos de freios e contrapesos (*check and balances*) estabelecidos no texto constitucional como pilares à Separação de Poderes e que se consubstancia em cláusula pétrea em nosso sistema normativo, nos termos do artigo 60, § 4º, III, da Constituição Federal, pois ausente a necessária legitimidade constitucional a que esse, ou qualquer outro órgão administrativo, possa afastar leis devidamente emanadas pelo Poder Legislativo.

Conclusão

A vedação ao CNJ, inclusive de ofício, de exercer controle de constitucionalidade, mesmo que difuso, em relação às leis federais e estaduais de regência do Poder Judiciário, com consequente transcendência dos efeitos de suas decisões vinculando todos os órgãos de administração judiciária daquele determinado órgão, decorre da própria Constituição Federal, que não lhe permite o reconhecimento de novas e perigosas competências originárias de caráter jurisdicionais não previstas no texto constitucional, em usurpação às competências do STF,¹² e desrespeito ao sistema de harmonização entre o Estado de Direito e Estado Democrático.

Aceitar a possibilidade de exercício de controle difuso pelo CNJ seria reconhecer substancial e inconstitucional acréscimo à sua competência de controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário e controle ético-disciplinar de seus membros (ADI 3367), apesar da inexistência dessa previsão na EC n. 45/2004, transformando-o de órgão de cúpula administrativa em verdadeiro Tribunal Constitucional no âmbito do Poder Judiciário e concedendo-lhe a possibilidade de analisar de ofício ou por provocação de qualquer pessoa (legitimidade popular), todas as leis estaduais ou federais de incidência na atividade administrativa, financeira ou ético-disciplinar do Judiciário, com efeitos vinculantes de suas decisões em relação aos órgãos administrativos dos demais Tribunais, que não poderiam negar aplicação àquela decisão.

Mesmo que a decisão do CNJ fosse restrita ao âmbito da legislação do Poder Judiciário, a Constituição Federal não admite qualquer hipótese de controvérsia sobre a exclusividade do STF como o órgão detentor da grave missão constitucional de “Guardião da Constituição”, com ampla possibilidade de utilização das técnicas de interpretação constitucional como instrumento de mutação informal de seu texto, mediante compatibilização de seus princípios com as exigências e transformações históricas, sociais e culturais da sociedade, principalmente para concretização e defesa integral e efetividade máxima dos direitos fundamentais e dos princípios da administração pública.

Trata-se da efetivação da ideia de Hans Kelsen, exposta por esse em artigo publicado em 1930 (*Quem deve ser o guardião da Constituição?*), onde defendeu a existência de uma Justiça constitucional como meio adequado de garantia da essência da Democracia, efetivando a proteção de todos os grupos sociais — proteção contra majoritária — e con-

¹² No sentido da impossibilidade de realização de controle incidental de constitucionalidade pelo CNJ, conferir: STF, Pleno, MS 32.582/DF, medida cautelar, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 11.2.2014; STF, Pleno, MS 32.865-MC/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 5.6.2014; STF, 2ª T, MS 30793/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 5.8.2014; STF, Pleno, MS 32824, medida cautelar, Rel. Roberto Barroso, 14-4-2014. No mesmo sentido, em julgamento suspenso por pedido de vistas, salientou o Ministro Luiz Fux, em relação ao CNMP, que “por ser órgão de natureza administrativa cuja atribuição adstringir-se-ia ao controle de legitimidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público federal ou estadual (CF, art. 130, § 2º), o CNMP não ostentaria a competência para efetuar controle de constitucionalidade de lei. Afirmou que o CNMP, ao declarar a inconstitucionalidade do mencionado diploma normativo, exorbitara de suas funções” (STF, 1ª T, MS 27744/DF, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 6.5.2014).

tribuindo com a paz social, pois a Assembleia Nacional Constituinte consagrou nosso Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, como guardião final do texto constitucional, e o STF como seu maior intérprete, protegendo essa escolha com o manto da cláusula pétrea da separação de Poderes (CF, artigo 60, parágrafo 4º, III).

Haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao CNJ, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao STF para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes etc.), e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder.

A Constituição Federal não permite, sob pena de desrespeito aos artigos 52, inciso X, 102, I, “a” e 103-B, ao CNJ o exercício do controle difuso de constitucionalidade, mesmo que, repita-se, seja eufemisticamente denominado de competência administrativa de deixar de aplicar a lei vigente e eficaz no caso concreto com reflexos para os órgãos da Magistratura submetidos ao procedimento administrativo, sob o argumento de zelar pela observância dos princípios da administração pública e pela legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, pois representaria usurpação de função jurisdicional, invasão à competência exclusiva do STF e desrespeito ao Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, Henry J. *A corte suprema no evolutivo processo político*. In: *Ensaio sobre a Constituição dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
- BAUM, Lawrence. *A suprema corte americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- BOBBIO, Norberto. *Igualdade y libertad*. Barcelona: Paidós, 1993.
- BON, Pierre. *La légitimité du conseil constitutionnel français*. In: *Legitimidade e legitimação da justiça constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1995.
- CAETANO, Marcello. *Direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2009.
- _____. MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional*. In: *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- COOLEY, Thomas. *Princípios gerais de direito constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- DUGUIT, Leon. *Fundamentos do direito*. [s.l.]: Íconce, [s.d.].
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. 3. ed. Madrid: Civitas, 1994.
- GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. (Orgs.). *A constituição norte-americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.
- HALL, Kermit L. *The Oxford guide to United States Supreme Court decisions*. New York: Oxford University Press, 1999.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1985.
- LIEBERMAN, Jethro K. *A practical companion to the constitution*. Los Angeles: University California Press, 1999.
- Luchaire, François. *Le conseil constitutionnel*. Paris: Economica, 1980.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 1990. t. 1 e t. 3.
- MORAES, Alexandre. *Constituição interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- _____. *Direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- _____. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- PRITCHETT, C. Herman. *A supremacia judicial de Marshall a Burger*. In: *Ensaio sobre a constituição dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
- REYES, Manuel Aragón. *El juez ordinario entre legalidade y constitucionalidad*. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales, 1997.
- Royo, Javier Perez. *Tribunal constitucional y division de poderes*. Madrid: Tecnos, 1988.
- SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- SWISHER, Carl Brent. *Decisões históricas da corte suprema*. Rio de Janeiro: Forense, 1962.
- VERDÚ, Pablo Lucas. *A luta pelo estado de direito*. Trad. Agassiz Almeida Filho. Forense, 2007.
- VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto costituzionale comparato*. Pádua: Cedam, 1981.



CNJ COMO INSTÂNCIA DE SUPORTE AOS MAGISTRADOS NA COMPLEXIDADE DECISÓRIA: O CASO DOS DIREITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS*

ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor Titular da Faculdade de Direito da USP e Professor da PUC/SP, Presidente do Conselho Consultivo da Presidência do CNJ, Presidente da Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional.

** O presente artigo integrou a exposição realizada em Conferência proferida a convite da Universidade de Cambridge, em 20 de novembro de 2014, e integra a linha de pesquisa fomentada no âmbito do Edital CAPES/CNJ n. 020/2010.*

Introdução

Inicialmente, pretendo situar, ainda que de maneira muito breve e, por isso mesmo, genérica, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que ocupa uma posição central nesta análise crítica. Esse órgão foi criado, no Brasil, para integrar o Poder Judiciário, pela Emenda Constitucional n. 45 de dezembro de 2004, instituído em 2005. Conta, neste momento, com uma década de vivência, e permite-se confrontá-lo com sua própria imagem e projeções, da sociedade, dos usuários do sistema judicial e, finalmente, projeções do próprio Poder Judiciário.¹

Como explicitarei em meu *Manual do Poder Judiciário brasileiro*, as funções primárias do CNJ, a exemplo de conselhos existentes em muitos países, podem ser sintetizadas nos seguintes tópicos: exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e zelar pelo cumprimento dos deveres profissionais dos magistrados (TAVARES, 2012a, p. 190).

O CNJ, portanto, tem função exclusivamente não judicial, ou seja, não exerce a jurisdição em sentido estrito.² Isso significa que o Conselho não tem como função revisar ou controlar o que é decidido nos processos judiciais. Dessa forma, não pode adotar decisões, ainda que sob o rótulo da função administrativa, que efetivamente estejam a ferir as decisões jurisdicionais.

Todavia, mesmo não possuindo competências jurisdicionais, o CNJ passou a cumprir importante função para o Poder Judiciário. Reitero que o exercício dessa função jamais poderá assumir uma conotação contrária ou de ataque ao exercício da função judicial-jurisdicional.

Em síntese, desde a instalação do CNJ em 2005, o Poder Judiciário se tornou órgão bicéfalo, tendo um órgão de cúpula para os assuntos administrativos, financeiros e disciplinares (exatamente o CNJ) e outro para as questões jurisdicionais (Supremo Tribunal Federal, STF), embora sempre possa haver impugnação dos atos do CNJ perante o STF. Nesse caso, porém, a impugnação é de ordem judicial e o STF recebeu competência originária para tratar desses temas,³ criando-se uma instância judicial para decisões administrativas supostamente definitivas.

1 Acredito que se trate de momento importante de reflexão sobre os rumos do Conselho Nacional de Justiça, não obviamente pelo marco cronológico da passagem do tempo, mas pela exigência justa de que tenhamos um órgão consolidado em suas atribuições funcionais que esteja em plena consonância com o modelo constitucional.

2 Sua criação teve a finalidade constitucional de "combate dos males que acometem o Poder Judiciário, a saber, a delonga em exercer a função jurisdicional e a ausência de transparência, decorrente de sua natureza tradicionalmente fechada". (Tavares 2012a, p. 185).

3 Não sem certa crítica de alargamento de suas competências, em um contexto histórico de busca pela redução de volume de processos que são carreados à Corte máxima do país.

1 CNJ e os direitos sociais e econômicos

1.1 Ampliação do papel do Poder Judiciário no Brasil

O papel institucional do Poder Judiciário, como sabemos, acompanha a mudança do paradigma do Estado Liberal para o Estado Social.⁴ Considero grave equívoco excluir o CNJ dessa discussão. Exatamente por isso o presente estudo pretende construir as bases para essa orientação que envolve o CNJ.

As Constituições contemporâneas passam a assegurar direitos sociais entre os direitos fundamentais, o que tem exigido papel mais atuante do Estado em sua implementação e, igualmente, um papel mais atuante do Poder Judiciário, principalmente na hipótese de o Estado-Administração recusar-se a cumprir os deveres e metas constitucionalmente estabelecidos (cf. TAVARES, 2012a, p. 51).

Articula-se com esses direitos a própria função transformadora do Estado brasileiro assumida constitucionalmente. É sabido que nossa história social, econômica e política sempre foi permeada pela desigualdade e injustiça. Tendo como alvo esses problemas, a Constituição de 1988 impele o Estado brasileiro a adotar postura transformadora dessa realidade. O art. 3º da Constituição do Brasil apresenta como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil o combate à desigualdade social e regional. Já o art. 170 elege, como base da Ordem Econômica, o combate à desigualdade social e regional e a busca pela justiça social, tendo por base a “existência digna”, chave de leitura da conexão entre a Ordem econômica e a democracia (econômica) desejada.

Como primeira acepção tem-se que os graves problemas socioeconômicos do país foram reconhecidos constitucionalmente, constituindo as causas dos objetivos de transformação da realidade.

Assim, a leitura da efetivação dos direitos sociais deve necessariamente integrar essa abordagem própria de transformação da realidade socioeconômica trazida pela Constituição econômica, que “é afetada pelas demais normas constitucionais e também as afeta, de certa maneira” (TAVARES, 2011, p. 81). A desigual distribuição dos direitos sociais só

⁴ Em um contexto próprio, até mesmo os EUA, associados com a clássica defesa do liberalismo econômico, experimentaram mudança do paradigma de leitura estritamente liberal do direito por seus tribunais. De acordo com James A. Dorne, atualmente os tribunais norte-americanos inverteram o tradicional conceito de justiça no qual prevalecia a “prevenção de injustiça”, mas cuja ideia central era a proibição de “retirar a propriedade sem o consentimento do dono” e em seu lugar adotaram o ideal de justiça como a “busca da justiça social” que se dá por meio de uma legislação e de uma atuação governamental voltadas para “redistribuir lucro e renda” (DORNE, 1987, 11, tradução livre). Ainda que naquele contexto específico se tratasse de ratificação de políticas governamentais pelo Poder Judiciário, é significativa a mudança de posicionamento relatada.

agrava a desigualdade de acesso aos serviços necessários à dignidade humana entre os que podem custeá-los e aqueles que permanecem inteiramente dependentes do Estado.

Mas o reconhecimento em grau constitucional dos direitos sociais e a incapacidade dos Poderes Executivo e Judiciário de implementá-los de forma adequada têm gerado numerosas e repetitivas demandas ao Poder Judiciário brasileiro. Essas questões tradicionalmente não integravam o escopo de assuntos julgados pelo Poder Judiciário e sofreram, na passagem do Estado liberal para o Social, forte resistência de todos setores, inclusive de segmentos do próprio Poder Judiciário, quanto a assumir abertamente essa responsabilidade pelo Estado social.

Em recente conferência, o ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Gilmar Mendes, observou que o Estado Social, no Brasil, praticamente tem passado pelo Poder Judiciário.⁵ O atual Presidente do STF e do CNJ, Ministro Ricardo Lewandowski, averte que essa é uma tendência mundial, ao afirmar que “desde meados da centúria passada, a busca pela prestação jurisdicional, como expressão de um serviço público essencial, vem se intensificando segundo uma progressão geométrica” diante do vasto rol de direitos constitucionalmente assegurados (LEWANDOWSKI, 2015).

Em realidade, porém, o Poder Judiciário não mais está voltado a apenas resolver conflitos entre particulares, que considero, aqui, como o clássico conflito surgido em uma sociedade tradicionalmente (e supostamente) composta por interesses uniformes (ou uniformizados) e claramente reconhecidos. O Poder Judiciário passa a ser também o garantidor último dos direitos fundamentais, inclusive os de caráter social, por vezes contra o Estado-Executivo. Além disso, assume o papel de efetivar e concretizar um modelo de Constituição que incorpora o conflito (cf. TAVARES, 2012a, p. 38), com cláusulas de compromisso, cláusulas dilatórias, cláusulas dirigentes, etc. Trata-se de perceber que o conflito foi introduzido no discurso constitucional, e dessa forma evitar afirmações equivocadas e ideologicamente marcadas, no sentido de que é a Constituição que tem criado o conflito no Brasil. O esgarçamento das relações sociais passa pelo reconhecimento da necessidade de mudanças estruturais em nossa sociedade. As questões sociais e econômicas mudaram, nitidamente, o perfil, as funções e as responsabilidades do Poder Judiciário no mundo atual. A falta de compreensão do alcance para o Poder Judiciário deste endereçamento constitucional tem sido ela própria geradora de conflitos, inclusive entre “Poderes”.

No caso do Brasil – o que apenas reforça sua característica periférica (FURTADO, 2013, p. 113-140 e FURTADO, 2006, p. 58-60) – tem-se que a população ainda carece de direitos sociais básicos como, por exemplo, saúde e educação, que são prestados de forma precária pelo Estado. Tais direitos “acabaram abandonados pelos próprios Parlamentos, Executivos e Administração Pública” (TAVARES, 2012a, p. 42).

A inércia dos poderes eleitos, em matéria de direitos sociais, exige – ou, ao menos, tem exigido – atuação mais intensa do Poder Judiciário. Trata-se de atividade judiciária própria dos chamados países de modernidade tardia “que ainda não alcançaram na plenitude a

⁵ Palestra proferida na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, USP, em 26 de setembro de 2014.

realização de um Estado Social mínimo”. A ação judiciária, portanto, tem por função evitar “que as normas constitucionais se tornem promessas inconsequentes e enganosas.” (TAVARES, 2012a, p. 42). Entre as ditas promessas constitucionais encontra-se a redução das desigualdades socioeconômicas, cujas consequências (de sua presença permanente) são agravadas pela ausência de acesso aos direitos de ordem prestacional do Estado.

Somente para exemplificar essa omissão do Estado no que diz respeito à garantia de direitos sociais, adverti, em 2012, para os alarmantes números que evidenciam a carência de saneamento básico, saúde pública e educação (TAVARES, 2012b, p. 138-140).

Houve avanços em relação ao ano de 2012, entretanto a situação permanece preocupante. O serviço de esgotamento sanitário, por exemplo, um dos mais básicos serviços públicos para a saúde da população continua não sendo prestado a grande parte da população brasileira. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) promovida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2013, 35,7% dos domicílios brasileiros não tinham acesso a rede de esgoto. Isso equivale a dizer que mais de 23 milhões de lares não contavam com serviço público de esgotamento sanitário, um serviço absolutamente básico, crucial para se falar em saúde da população.⁶

Outro exemplo alarmante é a taxa de analfabetismo. Ainda de acordo com dados da Pnad, o número de analfabetos com 15 anos de idade ou mais no Brasil passou de 12,9 milhões para 13,2 milhões de pessoas entre 2011 e 2012. Isso significa aumento da taxa de analfabetismo, que era de 8,6% em 2011 e que chegou a 8,7% em 2012⁷. Essa taxa caiu em 2013, chegando aos 8,5%, entretanto o número geral de analfabetos com 15 anos ou mais permanece superior aos 13 milhões.⁸

Esses dados dão uma perspectiva do contexto social em que o Poder Judiciário é chamado a intervir, por vezes se voltando contra o Poder Executivo. Na prática judiciária brasileira são comuns pretensões de cidadãos requerendo leitos em hospital, medicamentos para sobrevivência, vagas em creches e escolas, além de direitos de previdência e assistência social que simplesmente são negados administrativamente, em situações de desprezo do Estado, descalabro público e até contingenciamento de verbas existentes às custas da saúde pública, para garantir gastos crescentes com cargos públicos.

Nesse sentido, é significativo o fato de que, no Brasil, o tratamento de portadores de HIV pelo sistema público de saúde, que hoje é fornecido habitualmente e se tornou referência mundial, tenha tido início em uma decisão judicial (cf. TAVARES, 2012b, p.141).

No contexto próprio de Estados como o brasileiro há previsões constitucionais de um Estado configurado como prestacional, mas que convivem, na prática, com graves falhas, deformações e inanições do Poder Executivo na implementação desses direitos. Essa realidade aumenta, legitimamente, nesses Estados, a pressão direta sobre o Poder Judi-

6 Informação disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2013/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2013.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2013/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2013.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2014.

7 Informação disponível em: http://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/informativo_economico/2013/2013_09/emprego_renda/IE%202013%2009%2027%20-%20PNAD%202012.pdf. Acesso em: 18 set. 2014.

8 Informação disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2013/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2013.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2013/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2013.pdf). Acesso em 18 set. 2014. Informação posteriormente corrigida pelo IBGE conforme noticiado pela Folha de São Paulo em 19/9/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/09/1518851-dados-da-pnad-tem-erros-diz-ibge.shtml>. Acesso em: 22 set. 2014. Devido ao erro, a pesquisa do Pnad ainda foi investigada, contudo o IBGE afirma que todas as correções já foram feitas.

ciário. Isso se reflete diretamente no aumento do número dos litígios emergentes que alcançam a seara judicial. A pesquisa feita pelo CNJ no ano de 2012 sobre os maiores litigantes nacionais constatou que o maior litigante, em números absolutos de litígios, era o Poder Público federal; a terceira e quarta posição entre os litigantes eram ocupadas, respectivamente, pelo Poder Público municipal e estadual (CNJ, 2012, p. 8).

Essa complexa situação fática, própria de países periféricos, acentua a função do Poder Judiciário na concretização dos Direitos Sociais. Contudo, esse papel do Poder Judiciário como garantidor de direitos de ordem social, por certo, exige atuação jurisdicional mais complexa, tanto do ponto de vista conceitual quanto em setores tradicionalmente intocáveis, como o orçamentário.

No exercício da função clássica de Poder Judiciário, a atividade judicante significava que os juízes decidiam de forma isolada conflitos entre particulares, que encontravam respostas previamente determinadas pelas leis. Esse modelo não mais corresponde à situação real dos conflitos e ao papel do Poder Judiciário no século XXI.

Como se poderá verificar facilmente, alguns fatores fazem que as decisões judiciais se tornem extremamente complexas, o que exige do Poder Judiciário brasileiro uma reformulação geral de seus saberes e formas de atuação.

1.2 Necessidade de aparelhamento do Poder Judiciário para lidar com o aumento da complexidade decisória

1.2.1 As decisões judiciais exigem análise interdisciplinar construída com base na realidade normada

Como visto, na situação peculiar de países de modernidade tardia, a implementação de direitos de ordem social conta com uma participação ativa do Poder Judiciário. Isso exige considerável mudança de paradigma das funções do Poder Judiciário, notadamente no caso brasileiro, pois aqui por muito tempo predominou uma cultura restritiva da atividade jurisdicional, que operava, inclusive, como fator de contingenciamento das demandas e do volume de processos judiciais. A sociedade, contudo, permanecia excluída e o modelo constitucional de direitos e de Estado era recorrentemente ignorado.

No Brasil, o Poder Judiciário sempre esteve estruturado para questões que envolvessem predominantemente conflitos entre interesses privados, cuja solução se daria, supostamente, por simples e direta aplicação da regra legal. Atualmente, as exigências de análise constitucional introduzem um elemento complicador.

A centralidade da Lei nas decisões do Poder Judiciário reflete uma arraigada cultura jurídica de um positivismo específico e próprio de países cujo sistema jurídico se estrutura no modelo do chamado *civil law*, como o Brasil.

A cultura positivista nesses países historicamente atribui ao Poder Judiciário o papel de mero reproduzidor da Lei, um expectador inerte do conflito social e das promessas constitucionais.

O movimento para restringir a atividade do judicial remonta à baixa Idade Média, em países como a França, onde o Poder Judiciário era apenas um braço de execução das vontades arbitrárias e incontrastáveis de um monarca todo-poderoso. Com a quebra do paradigma do Estado absolutista, ruptura que tem como marco a Revolução Francesa, os novos detentores do poder (burgueses) passam a desconfiar desse modelo de Poder Judiciário (TAVARES, 2012a, p. 27-28, TAVARES, 1998, p. 150).

É nesse contexto que se desenvolve o formalismo jurídico no sistema de *civil law*, que, no século XIX ficou caracterizado pela Escola da exegese e pelas grandes codificações. Essa doutrina aprisiona a atividade jurisdicional em uma tarefa maquinal de repetir os ditames da Lei, reprimindo formas de interpretação que de alguma forma extrapolassem a letra da Lei.⁹ O Poder Judiciário fica “restrito a um mero atuar mecânico”, em que suas decisões expressam “apenas as próprias leis [...]” (TAVARES, 2012a, p. 28).

Esse movimento encontra lastro máximo nas codificações, como o Código Napoleônico, e na ideologia que se formou logo a seguir, cercando a cultura jurídica daquela época, em que se pretendeu reduzir a realidade à abstração legal. “O direito passa a ter como única morada o *Codex*.” (TAVARES, 2006, p. 23).

Na primeira metade do século XX o positivismo, sob novas premissas, ganha novo impulso principalmente por influência de Hans Kelsen (TAVARES, 2012a, p. 28), jurista cujas doutrinas ainda têm eco no direito brasileiro.

Kelsen não mais sustenta a correspondência estrita entre o texto e a norma a ser produzida, contudo continua a negar “a predição de decisões judiciais [...] com base em elementos extranormativos (extraídos do plano dos fatos)” (TAVARES, OSMO, 2008, p. 145).

Assim, em ambos os momentos citados, o positivismo tem como características centrais a tentativa de impor o direito como uma ciência unidisciplinar, fechada às demais manifestações do conhecimento e enclausurada em suas próprias premissas e conclusões. O jurista, nas formulações positivistas, deveria abster-se de considerações de ordem política, de justiça sobre a lei e de adequação à realidade social (TAVARES, 2006, p. 40).

No conceito tradicional do positivismo, o Direito é apresentado com características de generalidade e abstração. A partir dessa abstração, o legislador positivista tenta abarcar todas as realidades concretas, reduzindo-as ao texto legal (TAVARES, 2006, p. 41). A decisão judicial tradicional, portanto, dar-se-ia por mera subsunção “ao caso sob a égide do direito positivo” (QUEIROZ, 2002, p. 181).

Entretanto, atualmente, o reconhecimento amplo da abertura das normas faz que o intérprete – incluindo, aqui, o juiz – tenha de analisar a realidade para concretizá-las, considerando que o texto demanda apreciação do concreto para integrar seu sentido.

Com o advento do constitucionalismo o Direito passa a ser construído “a partir de e para situações concretas especialmente determinadas” (TAVARES, 2006, p. 41). Considero que a leitura do Direito de acordo com a Constituição traz a necessidade de um conhecimento de outros saberes que vão além do hermetismo legal e exige a superação

9 Pode ser considerado como própria desse movimento a proposta, por exemplo, de instituir um “crime de hermenêutica”.

do “positivismo legalista, centrado única e exclusivamente, na letra da lei, fechado ao exterior” que via o direito como “uma ciência unidisciplinar” (TAVARES, 2006, p. 40). Portanto, o Constitucionalismo “demanda um maior conhecimento de outros saberes, além da simples letra do texto escrito [...]” (TAVARES, 2006, 41).

Desse modo, não se pode mais conceber a interpretação jurídica como mera descoberta do texto normativo. Entretanto, o Poder Judiciário, em geral adaptado a interpretar o direito com base no paradigma formalista, tem de passar por reformulação, de modo que consiga apreender a realidade e concretizar o direito de forma adequada à Constituição.

No Brasil, a necessidade de atualizar os métodos de interpretação jurídica é sentida no Poder Judiciário principalmente a partir da Constituição de 1988, que ampliou o rol dos direitos fundamentais em um contexto fático de discrepância desses direitos em relação à realidade social. O resultado, como já se poderia imaginar, é a pressão de forma singular e inédita do Poder Judiciário.¹⁰ Os tribunais brasileiros habituados e aparelhados para lidar com questões tradicionais encontram-se desamparados diante das exigências complexas da recente Constituição.

A exigência de análise mais complexa é visível na implementação de direitos sociais. Por exemplo, questões que envolvem a concretização do direito constitucional à saúde exigem um apoio em questões técnicas próprias da ciência médica, para as quais o Poder Judiciário tradicional não estava aparelhado.

Ao sair da clausura do sistema jurídico e se deparar com a realidade, complexa, interdisciplinar e múltipla, o Poder Judiciário revela à sociedade o despreparo de boa parte de suas estruturas, que permaneceram por todo esse tempo alinhadas (mais próprio seria dizer aprisionadas) à tradição teórica do positivismo.

É nesse contexto que o CNJ pode configurar uma significativa diferença, caso seja capaz de conceder algum amparo aos magistrados na questão dos direitos sociais, como ocorre efetivamente no caso do direito à saúde.

1.2.2 Complexidade decisória decorrente das consequências orçamentárias da implementação dos direitos sociais

Inerente à ampla constitucionalização de direitos de ordem social, o Poder Judiciário passa a ter, ele próprio, de determinar providências práticas para efetivação desses direitos. Referidas questões envolvem orçamento próprio de outros Poderes, principalmente do Poder Executivo, pois os direitos sociais exigem atuação estatal que implica gastos públicos imediatos não previstos anteriormente.

Essa dimensão prestacional dos direitos sociais gera complexidade ainda maior. Como não há recursos para atender a todos, há de se fazerem opções sobre quais setores serão atendidos.

¹⁰ Em 2013 tramitavam perante a Justiça brasileira 95,14 milhões de processos. A percentagem de 70% desses processos estava pendente desde o início daquele ano e os 30% remanescentes representam acúmulo em 2013. O acervo de processos não julgados cresce em média 3,4% ao ano, considerando dados comparados desde 2009 a 2013, conforme o Relatório para 2013 do CNJ (“Justiça em Números”, CNJ, 2014, p. 34-35). Ressalva-se que esses números demonstram a ampliação geral das demandas e que não individualizam as demandas sociais.

As escolhas de quais setores serão atendidos em regra são políticas e econômicas, voltadas para a coletividade e pautadas por critérios de justiça distributiva (“macrojustiça”). Dessa forma, envolvem, por definição, decisões dos Poderes Legislativo e Executivo, que têm representatividade política e legitimidade para essa decisão (cf. MENDES, 2013, p. 608).

No entanto, quando esses direitos sociais são submetidos a normas jurídicas¹¹ sofrem o que Walter Krebs chama de transmutação, passando de opção política a problema jurídico, o que judicializa o processo decisório (*apud* MENDES, 2013, p. 615).

Nessas situações, a efetivação dos direitos pode encontrar como limite máximo a chamada “reserva do possível”, que não deixa de ser um elemento externo à estrutura normativa dos direitos fundamentais (MENDES, 2013, p. 615), elemento que exige respeito aos limites orçamentários no cumprimento da ordem judicial em garantia de direitos sociais (cf. TAVARES, 2015, p. 708).

Entretanto, a restrição orçamentária nem sempre é absoluta na jurisprudência. Gilmar Mendes lembra que a complexidade ou o custo de um tratamento, isoladamente considerados, não são suficientes para afastar a responsabilidade do Estado, que tem o “dever de assumir a responsabilidade pelo custeio” inclusive de procedimentos complexos (MENDES, 2013, p. 634).

A relatividade da exigência da reserva do possível na jurisprudência do STF ocorre sempre que essa possa comprometer o chamado mínimo existencial dos direitos em questão, ou seja, essa posição admite que as alegadas insuficiências de recursos não podem comprometer o núcleo básico dos direitos sociais. E tanto a reserva do possível quanto o conteúdo do núcleo básico acabam já demandando a presença judicial. Considero, por exemplo, que, no direito à saúde, esse mínimo existencial vai além da mera sobrevivência, englobando a vida com “certa qualidade” (SARLET, FIGUEIREDO, 2007, p. 181). Mas é correto afirmar que os limites do que seria essa vida com a qualidade que lhe deve ser inafastável (não necessariamente um mínimo) só pode ser aferido no caso concreto.

Nesse sentido, baseando-se no mínimo existencial ou conteúdo mínimo do direito à saúde, recentemente o STF afastou a alegação do estado do Amazonas de que estaria além da reserva do possível o atendimento a parturientes e recém-nascidos no Sistema de Saúde Pública (Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 581352, julgado em 29.10.2013, segunda turma, relator Ministro Celso de Mello). Outro caso em que o STF repeliu o argumento da reserva do possível foi no Agravo regimental no Recurso Extraordinário n. 639337 (STF, segunda turma, Relator Ministro Celso de Mello Julgamento 23.08.2011). No caso, com base no conteúdo mínimo do direito à educação infantil, o Município de São Paulo foi obrigado a matricular crianças de até cinco anos em creches próximas a suas residências.

No entanto, em caso de intervenção federal (IF n. 470/SP, Relator Ministro Marco Aurélio, relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes. Julgamento 26.02.2003), o STF reconheceu a impossibilidade de violação da reserva do possível. O fundamento da intervenção era o não pagamento pelo estado de São Paulo de precatórios de natureza alimentar.

11 Lembra-se que no caso brasileiro os direitos sociais têm assento constitucional.

Nesse caso, o Ministro Gilmar Mendes entendeu que, mesmo que se tratasse de pagamento de créditos a vencedores de ação judicial (créditos urgentes e excepcionais, dotados de caráter alimentar), o Estado de São Paulo não estava descumprindo deliberadamente suas obrigações, mas estava impedido por questão orçamentária. Ademais, para o Ministro, o Estado tem obrigações com outras despesas de igual importância que envolvem, por exemplo, a prestação de saúde e educação e, dessa forma, exigir o pagamento (via intervenção) poderia comprometer esses serviços.

Por mais que a intervenção da União em estados-membros seja um processo específico que só pode ser apreciado pelo STF, a chamada reserva do possível pode exigir análise orçamentária por magistrados de todas as instâncias em outros tipos de processo, como é próprio do sistema judiciário brasileiro. Essa necessidade de que os tribunais considerem a reserva do possível¹² aumenta ainda mais a complexidade dos julgamentos e merece ser colocada permanentemente sob escrutínio em sua legitimidade e correição estrutural abstrata.

¹² Essa e outras dificuldades na intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário procuram ser equacionadas no Projeto de Lei n. 8.058/2014 do Deputado Federal Paulo Teixeira, que tramita perante a Câmara dos Deputados e visa estabelecer um processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas. Nesse Projeto (art. 2º) encontra-se estabelecido que o controle jurisdicional das políticas deve reger-se pela garantia do mínimo existencial, pela universalidade das políticas públicas, ao mesmo tempo em que deve respeitar o equilíbrio orçamentário. O Projeto prevê, ainda, a necessidade de diálogo do Poder Judiciário com os demais Poderes e com a sociedade, além de expressar uma especial preocupação com a oitiva prévia da autoridade responsável. Esses problemas centrais também foram tratados pelo CNJ como se verá adiante na análise dos Atos que têm por objeto a atuação judicial em temas de saúde (íntegra do texto do Projeto de Lei disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9F0CF5BA7245D3D5C1B9D87023FF070B.proposicoesWeb1?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 4 maio 2015.

2 Medidas do CNJ para assistência dos tribunais nas causas relativas ao direito à saúde

A Constituição de 1988, como assevera Gilmar Mendes, “conferiu um significado ímpar ao direito de acesso à justiça e criou mecanismos especiais [...] destinados a colmatar eventuais lacunas na realização de direitos especialmente na formulação de políticas públicas destinadas a atender às especificações constitucionais” (MENDES, 2013, p. 619).

Entretanto, o Poder Judiciário, estruturado para atender a lides tradicionais, revelou-se despreparado para atender a essas demandas, por razões que podem ser sintetizadas da seguinte forma:

Em especial, há, ainda, um despreparo dos magistrados para enfrentar questões novas (não repetitivas), conflitos metaindividuais, tutela da Constituição e humanização do Direito. Isso para não mencionar problemas relacionados à metodologia empregada nas decisões judiciais e sua consistência e coerência internas. Em boa parte esses problemas originam-se (i) no número insuficiente dos quadros da magistratura; (ii) na excessiva carga de trabalho; e (iii) na formação acadêmica inadequada, que ainda preza pelo desapego dos problemas reais do mundo dentro de um quadro pedagógico que desconhece novas disciplinas e a centralidade dos direitos humanos fundamentais no Estado Constitucional de Direito. [...] É impressionante o número de jovens bacharéis admitidos nos concursos da magistratura que se mostram totalmente despreparados [...]. Falta-lhes [...] um conhecimento independente e interdisciplinar. (TAVARES, 2012a, p. 326-7)

Para tentar solucionar essas deficiências do Poder Judiciário, o CNJ procura oferecer o respaldo técnico-administrativo de que os tribunais necessitam para decidir.

Esse auxílio é fundamental para o cumprimento das exigências constitucionais em matéria de direitos fundamentais sociais. Como já asseverei anteriormente, “a proclamação formal de direitos fundamentais pelas constituições impõe a correlata existência de instituições e institutos capazes de fazer, assegurar e efetivar essa proclamação, em toda sua inteireza” (TAVARES, 2013).

É por essas razões que a atuação do CNJ torna-se fundamental no suporte aos magistrados nessa complexa tarefa de decidir conforme a Constituição.

A finalidade e os limites desse suporte podem ser examinados em atos do CNJ para auxiliar os magistrados em decisões relacionadas com o direito à saúde. Nos instrumentos normativos do CNJ avaliados adiante, pode-se notar o intuito comum de atender às principais preocupações identificadas na audiência pública n. 4 realizada no STF em abril e maio de 2009. De acordo com Milton Augusto de Brito Nobre, no aludido “debate ficaram constatadas carências e disfunções que resultam dessas demandas” como “a falta de informações clínicas prestadas aos magistrados a respeito dos problemas de saúde enfrentados [...]; [e] a generalizada concessão de provimentos judiciais de urgência, sem audiência dos gestores dos sistemas responsáveis”. Ainda de acordo com o autor, nos debates ocorridos no STF, identificou-se “a necessidade de maior difusão de conhecimentos entre os magistrados a respeito das questões técnicas [...] nas demandas de prestações por saúde [...] inclusive aquelas que se originam da *interatuação* entre o SUS e as organizações privadas” (NOBRE, 2011, p. 354).

O tema, contudo, é extremamente complexo, e não seria aceitável, para os padrões constitucionais, que o magistrado simplesmente transferisse a missão de decidir a técnicos, peritos ou gestores de saúde. Muitas vezes, ademais, a urgência, juntamente com o conjunto probatório e conhecimentos disponíveis, impõem a decisão jurídica imediata como a mais legítima e acertada. Aqui se encaixa parte da missão que, no estágio atual, o país há de aguardar do CNJ.

2.1 A Recomendação do CNJ n. 31/2010

Relevante exemplo da atuação do CNJ para o auxílio aos magistrados na tarefa decisória na seara dos direitos sociais é a Recomendação n. 31, de março de 2010. Essa Recomendação consiste em um conjunto de orientações aos magistrados para a solução de demandas que envolvem assistência à saúde.

Em um dos pontos da referida Recomendação, o CNJ sugere que os tribunais celebrem convênios para obter apoio técnico dos médicos e farmacêuticos na questão da saúde. Essa preocupação identifica precisamente a necessidade de análise interdisciplinar no tema.

As questões relacionadas ao direito à saúde muitas vezes exigem pronta atuação do Poder Judiciário no julgamento de tutelas de urgência. Nessas circunstâncias, nem sempre é possível aguardar a nomeação de peritos judiciais; portanto, é prudente poder contar com uma equipe técnica de auxílio imediato, como recomenda o CNJ.

A Recomendação n. 31 também orienta os magistrados a evitarem a concessão do fornecimento de medicamentos ainda não registrados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Considerando as deficiências do Poder Judiciário para lidar com essas questões técnicas específicas, o CNJ confia na regulamentação da Anvisa no intuito de evitar que medicamentos que não tenham comprovada eficácia, ou que não atendam as condições de segurança à saúde dos pacientes, sejam concedidos às custas do Estado e gerem expectativas impróprias na sociedade carente de conhecimentos mais técnicos, sociedade essa que, por isso mesmo, muitas vezes confia também essa tarefa ao Poder Judiciário.

Todavia, em casos excepcionais, pode ficar comprovado que a falta de autorização da Anvisa decorre de omissão da agência em sua atividade regulatória e que o medicamento, mesmo não aprovado, é o mais indicado.¹³ Portanto, essa orientação não pode ser tomada de maneira absoluta nem mesmo parece assumir essa finalidade, já que o próprio Ato do CNJ não tem caráter impositivo.

Por meio da referida Recomendação, o CNJ aconselha ainda que os magistrados ouçam¹⁴ os gestores responsáveis pela implementação das medidas de saúde requeridas, antes de apreciarem medidas de urgência. Essa oitiva pode ser informal e por meio eletrônico. Considerando que grande parte das medidas de urgência são tomadas sem manifestação da parte requerida, pois o andamento processual por vezes impossibilita essa ocorrência em tempo razoável, a solução encontrada pelo CNJ nessa orientação foi recomendar a comunicação informal direta com o gestor (independentemente de citação) pela via eletrônica. Este é importante ponto de superação de amarras estruturais formais, de desburocratização do Poder Judiciário em benefício da busca efetiva de dados relevantes.

O CNJ recomenda também que, no caso de se tratar de requerimento de tratamento experimental, os magistrados verifiquem junto à Comissão Nacional de Ética em Pesquisas (Conep), se os requerentes fazem parte dos programas de pesquisa cadastrados pelos laboratórios. Isso porque há casos em que os próprios laboratórios (e não o Estado) devem garantir a continuidade do tratamento dos voluntários em experimentos, mesmo depois do fim da pesquisa.

Outra recomendação interessante apontada pelo CNJ no citado documento é a recomendação de que sejam promovidas visitas dos magistrados aos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde, às unidades de saúde pública do Sistema Único de Saúde (SUS), a dispensários de medicamentos e a hospitais.

Essa recomendação tem a finalidade de proporcionar conhecimento prático aos magistrados e possibilitar o contato que falta a muitos deles com a realidade do país.

Veja-se que recomendações semelhantes são defendidas por Boaventura de Sousa Santos (2004), que identifica falha análoga no Poder Judiciário português, que, a exemplo do brasileiro, carece de contato com importantes questões da realidade social de seu país. Santos (2004) entende necessário o aprimoramento da “orientação prática” que exige que a formação do profissional se preocupe em levar o magistrado a conhecer a sociedade em que vive. Para tanto, sugere estágios em escritórios de advocacia, prisões, polícia, empresas, sindicatos e “organizações não governamentais”.

Por fim, outra orientação constante na Recomendação n. 31 do CNJ não trata da prestação jurisdicional, mas diz respeito especificamente à formação dos magistrados. Essa orientação propõe a inclusão da disciplina de direito sanitário nas escolas da Magistratura.

Por mais que seja interessante incluir uma disciplina que vem apresentando demanda mais acentuada nos últimos anos, essa medida não pode ser considerada suficiente.

¹³ Essa constatação exige o estudo em uma análise de profissionais da saúde, tendo em vista que se trata de um tema além dos domínios técnicos dos magistrados.

¹⁴ Evidente que apesar do termo empregado pelo CNJ, o Poder Judiciário pode receber as informações dos gestores por escrito.

Mais do que inserir disciplinas de acordo com demandas contingenciais nas escolas da magistratura, deve-se investir em métodos de seleção e formação mais abrangentes. O fundamental é que se superem os vícios da visão extremamente formalista, possibilitando leitura interdisciplinar do direito e maior foco na realidade.

Assim, o cerne da mudança de formação dos magistrados deve ir além de selecionar disciplinas que estão em voga no momento. O principal objetivo deve ser habilitar o profissional a desenvolver raciocínios jurídicos com autonomia, de forma que possa atender às altas exigências da judicatura.

2.2 A Resolução CNJ n. 107/2010

Outra medida de destaque do CNJ na questão da saúde é a Resolução CNJ n. 107/2010, que determinou a criação do Fórum Nacional do Judiciário para o monitoramento de demandas de assistência à saúde e para propor medidas de prevenção de conflitos.

Nesse Fórum Nacional, participam membros do Poder Judiciário, da sociedade civil, especialistas na área da saúde e universidades, o que contribui para implementar o diálogo institucional e interdisciplinar, fundamental para a discussão democrática dos rumos do judiciário e para a prestação de contas à sociedade.

Portanto, a referida resolução cumpre a função de aprimorar a transparência do Poder Judiciário para qual o CNJ foi criado. Sobre a função do CNJ de tornar transparente o Poder Judiciário na área da saúde, Maria dos Remédios Mendes Oliveira esclarece que ações como essa do CNJ têm por objetivo esclarecer aos cidadãos os direitos que podem ser cobrados em juízo (OLIVEIRA, 2013, p. 84). Esse fórum nacional, todavia, não se limita a informar aos cidadãos sobre direitos que podem ser demandados em juízo, mas tem por escopo conscientizá-los a respeito da forma como apresentá-los. Ressalto, pois, a outra faceta desse modelo, no sentido de orientar o cidadão a respeito de quais demandas não devem ser levadas a juízo. O artigo 2º, IV, da Resolução, estabelece que caberá ao fórum medidas “voltadas à prevenção de conflitos judiciais”.

Avaliando os cinco anos de atuação do Fórum, a Conselheira do CNJ Deborah Ciocci destaca, por exemplo, o suporte à criação de núcleos de apoio técnico e de câmaras de conciliação pré-processual nas áreas de saúde pública e saúde suplementar no âmbito do Poder Judiciário dos Estados (CIOCCI, 2015).

2.3 I Jornada de Direito da Saúde (maio de 2014)

Para desenvolver estudos sobre a atuação judicial na saúde, o CNJ promoveu a I Jornada de Direito da Saúde, em maio de 2014.¹⁵ Nessa jornada, foram aprovados 45 enunciados que orientam a atuação judicial no tema. Entre eles destaco três, considerados polêmicos por resultarem em questionamentos sobre os limites das competências do CNJ.

15 A II Jornada de Direito à Saúde ocorreu nos dias 18 e 19 de maio de 2015. A esse respeito, cf. <http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/133-ii-jornada-de-direito-a-saude>. Acesso em: 29 abr. 2015.

O primeiro enunciado que registro é o de número 16, que recomenda aos autores em ações judiciais que apresentem provas científicas de que o tratamento de saúde requerido é eficaz quando esse tratamento não seja coberto pelo SUS.

Essa disposição visa evitar tanto o ingresso de ações insuficientemente instruídas, quanto a concessão de provimentos judiciais sem lastro probatório. De acordo com Maria dos Remédios Mendes Oliveira, o então presidente do CNJ Ministro Ayres de Britto havia constatado que em muitos casos o processo “está instruído apenas com o receituário médico” indicando, ainda, a necessidade de evitar uma concessão injusta, tendo em vista que as medidas em matéria de saúde podem onerar em demasia os cofres públicos (OLIVEIRA, 2013, p. 85).

O segundo enunciado é o de número 18, que orienta os magistrados a concederem liminares para determinar ações ou serviços na área da saúde apenas com base em “notas de evidência científica emitidas por Núcleos de Apoio Técnico em Saúde”. Mais uma vez, verifica-se a preocupação com a base científica interdisciplinar da decisão, evitando-se decisões aleatórias e em descompasso com a ciência médica.

Já o Enunciado n. 20, sobre planos privados de saúde suplementar, estabelece que a inseminação artificial e a fertilização *in vitro* “não são procedimentos de cobertura obrigatória pelas empresas operadoras de planos de saúde”, procurando elidir a controvérsia que existe no interior da jurisdição propriamente dita.

Realmente, se tais enunciados forem interpretados como normativos, de acatamento obrigatório na atividade jurisdicional, ou mesmo com força jurisprudencial, representariam interferência indevida do CNJ no Poder Judiciário.

Entretanto, como quaisquer enunciados de encontros científicos, não têm eles valor normativo e devem ser considerados como orientações de caráter doutrinário, que visam facilitar a atividade do julgador e aprofundar os estudos do tema.

Assim, o CNJ, como cúpula administrativa do Poder Judiciário (Poder bicéfalo), procura, com essas medidas, garantir condições para o regular e harmônico exercício da atividade jurisdicional, reunindo elementos da experiência e do constante acompanhamento das dificuldades do Poder Judiciário, que formam um *pool* de notas técnicas, políticas e de “sabedoria” para o exercício mais adequado e efetivo da própria jurisdição, sem, contudo, interferir no exercício dessa.

Considero que, dessa forma, o apoio administrativo torna-se relevante também para aprimoramento da concessão jurisdicional dos direitos sociais. Quando oferece tais elementos que buscam aprimorar a efetividade dos direitos fundamentais sociais, o CNJ não extrapola suas competências delimitadas constitucionalmente, mas as exerce de maneira inteligente e colaborativa, procurando contribuir decisivamente para que o Poder Judiciário cumpra suas funções constitucionais dentro de um modelo de eficiência e racionalidade.

Conclusões

As funções constitucionais do CNJ não só autorizam, mas impelem uma atuação administrativa de suporte à atividade jurisdicional em questões de ordem técnica e multidisciplinar que demandam conhecimento além do formalismo jurídico. Isso ocorre, *v.g.*, nas medidas do CNJ direcionadas a aprimorar a prestação jurisdicional na área da saúde.

Esse tipo de demanda, que exige prestação ativa do Estado e implica gastos orçamentários, é cada vez mais frequente diante da evolução da função estatal, que torna o Estado garantidor de direitos sociais. O quadro assume dimensões próprias em países de modernidade tardia como o Brasil, em que os demais Poderes foram incapazes de garantir prestação mínima desses direitos à maior parte da população, situação que agrava o gritante quadro de desigualdade econômica e o fosso social entre os que têm condições de custear o acesso a serviços básicos e os que dependem das vacilantes prestações estatais.

Essa realidade se soma ao atual estágio da teoria do direito que integra a realidade na formação da decisão judicial. Nessa conjuntura, amplia-se o papel do Poder Judiciário como fornecedor de direitos de caráter prestacional, uma das vias encontradas para amenizar o grave quadro social do país, mas que exige posturas, métodos e atuações diferenciadas das tradicionais respostas jurídicas.

Por mais que não se possa cogitar uma solução pela via judiciária para séculos de História marcados pela desigualdade e subdesenvolvimento, o Poder Judiciário também não pode estar em posição constitucional de se esquivar da sua parcela de responsabilidade na busca de soluções de um problema estrutural, mesmo que com isso desafie suas funções clássicas (derivadas, atualmente, de teorias e concepções, não da dogmática constitucional).

O CNJ, que por seu caráter nacional e sua atuação não jurisdicional (e, portanto, não restrita aos pedidos das partes), tem uma posição privilegiada na busca de soluções para os problemas expostos, há de assumir o papel de principal ordenador e orientador do Poder Judiciário, último guardião dos direitos sociais e um dos agentes de mudança no processo de superação das disparidades socioeconômicas que ainda persistem em nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. CONJUR. Direito da saúde: edição de enunciados pelo CNJ divide opiniões de advogados e magistrados (2014). Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jun-25/enunciados-cnj-dividem-opinioes-advogados-magistrados>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

BRASIL. Portal do CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 13 set. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Os cem maiores litigantes - 2012. Brasília: CNJ, 2012b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Evento: II Jornada de Direito à Saúde. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/133-ii-jornada-de-direito-a-saude>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2014. Brasília: CNJ, 2014.

CIOCCI, Deborah. Conselheira do CNJ avalia os cinco anos do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde. Entrevista concedida em 07.04.2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/78970-conselheira-do-cnj-avalia-os-cinco-anos-do-forum-nacional-do-judiciario-para-a-saude>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

DORN, James A. Introduction: judicial protection of economic liberties. In: Dorn, James A.; MANNE, Henry G. (Ed.). *Economic liberties and the Judiciary*. Fairfax/Virginia, USA: George Mason University Press, 1987. p. 1-28.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Discurso por ocasião da abertura do ano judiciário de 2015, proferido em 2 de fevereiro de 2015. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ABERTURA_DO_ANO_JUDICIARIO_DE_2015.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NOBRE, Milton Augusto de Brito. Da denominada "judicialização da saúde": pontos e contrapontos. In: Nobre, Milton Augusto Pereira, Silva, Ricardo Augusto Dias da (Coord.). *O CNJ e os desafios do direito à saúde*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 353-366.

OLIVEIRA, Maria dos Remédios Mendes. A judicialização da saúde no Brasil. *Revista Tempus Actas de Saúde Coletiva*, Brasília, v. 7, n. 1, 2013. Disponível em <<http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1276/1113>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

QUEIROZ, Cristina. *Direitos fundamentais (teoria geral)*. Coimbra: Coimbra, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A formação dos magistrados em Portugal. Que renovação? In: *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 12, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao012/boaventura.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

Sarlet, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I.W.; TIMM, L.B. (Org.) *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 171-213. Disponível em: <http://www.dfg.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/DOCTRINA_9.pdf>. Acesso em: 22 set. 2014.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. *Celso Furtado essencial*. D'AGUIAR, Rosa Freire (Org.). São Paulo: Penguin Clássicos Companhia das Letras, 2013.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Judiciário e cidadania*. Carta Forense, p. A8, 1 fev. 2013.

_____. *Manual do Poder Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2012a.

_____. *Justiça constitucional e direitos sociais no Brasil*. In: FRANCISCO, José Carlos (Coord.). *Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012b. Referência p. 137-153.

_____. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

_____. *Fronteiras da hermenêutica constitucional*. São Paulo: Método, 2006. Vol. 1. (Coleção Professor Gilmar Mendes)

_____. *Elementos para uma teoria geral dos princípios*. In: LEITE, George Salomão. *Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros: 2003. p. 21-51.

_____. *Tribunal e jurisdição constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.

tavares, André Ramos; OSMO, Carla. *Interpretação jurídica em Hart e Kelsen: uma postura (anti)realista?* In: DIMOLIS, Dimitri; DUARTE, Écio Oto. *Teoria do direito neoconstitucional*. São Paulo: Método, 2008. p. 129-157.



O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

VLADIMIR PASSOS DE FREITAS

Professor de Direito Ambiental no Programa de Pós-Graduação da PUC-PR. Desembargador Federal aposentado do TRF4 (RS), onde foi presidente (2003-2005). Ex-Promotor de Justiça do Estado de São Paulo (1970-1980). Mestre e doutor em Direito pela UFPR, pós-doutor pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Autor, coautor e coordenador de 28 livros e de dezenas de artigos na área do Direito. Presidente eleito da International Association for Court Administration (IACA), com sede em Louisville, EUA.

Introdução

O Poder Judiciário no Brasil viveu seus primeiros séculos sob a égide das Ordenações, havendo momentos em que a lei brasileira era a mesma dos Vice-reinados da América do Sul e até mesmo da asiática Filipinas, do outro lado do planeta.

O sistema de Justiça formal em nosso território teve início no ano de 1532, quando Martim Afonso desembarcou na Ilha de São Vicente e instalou a Justiça do Reino, com o pelourinho, Casa da Câmara e Cadeia. Segundo oportuno estudo histórico realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará:

A Justiça vicentina em 1532/1533 era composta por um Ouvidor que tomava ciência dos pedidos e apelações; um Juiz *Ordinário* que era eleito pelos homens “qualificados” da comunidade e confirmados pelo Ouvidor; um Escrivão do público Judicial e um Meirinho – Oficial de Justiça (BRASIL, 2008, p. 28)

No século seguinte, instalou-se no Brasil o primeiro Tribunal da Relação, nome que até hoje se dá em Portugal para os nossos Tribunais de Justiça. O primeiro deles foi implantado em 1609 na Bahia e deixou-nos legado de práticas que somente o estudo da História nos permite compreender. Por exemplo, a existência de capelas nos Tribunais, fruto da obrigação dos Desembargadores da Relação assistirem missa antes de cada sessão de julgamento (CARRILLO, 1993, p. 56).

Também do modelo lusitano são nossos primeiros Fóruns, que no andar térreo abrigavam a Cadeia Pública, bem como o termo Comarca, a figura do Corregedor e o culto a um formalismo burocrático.

Muito embora o sistema da “civil law” oriundo da Europa Continental sempre tenha sido a nossa opção, a proclamação da República em 1889 trouxe um sopro de “common law” e certa influência do Direito norte-americano.

Manoel Ignácio Carvalho de Mendonça definiu com precisão o novo regime, observando que:

A fundação das instituições republicanas no Brasil foi operada sob a constante invocação das leis e dos costumes americanos e suíços. Parecia pretender-se obter uma federação, mais de acordo com nas necessidades d’aqueles países, do que com as da situação que devia ser regulada. (CARVALHO DE MENDONÇA, p. 61.)

Com razão, pois o Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, criou uma Justiça Federal moldada no sistema dos Estados Unidos da América, com uma Suprema Corte e juízes federais de primeira instância localizados em Seções Judiciárias instaladas nas capitais

dos estados. E mais: o Decreto explicitamente recomendava, no artigo 386, parágrafo único, que:

Os estatutos dos povos cultos e especialmente os que regem as relações jurídicas na República dos Estados Unidos da América do Norte, os casos da *common law* e *equity*, serão também subsidiários da jurisprudência e processo federal.

Essa nova influência, que passou a conviver com o sistema da “*civil law*”, viu-se reforçada a partir do século XXI, inclusive com o crescimento da importância da jurisprudência. Os dois sistemas ditam, juntos, os rumos do nosso sistema judiciário. Temos uma mescla do Direito escrito e da doutrina, com o uso crescente dos precedentes judiciais, que agora são de cumprimento obrigatório pelos juízes e pelos administradores quando convertidos em Súmulas Vinculantes do Supremo Tribunal Federal.¹

¹ As Súmulas Vinculantes foram criadas pela Emenda Constitucional n. 45, de 30/12/2004, tendo a primeira sido editada em 8/8/2008. Atualmente são 46 Súmulas Vinculantes, havendo ainda sete pendentes de aprovação.

1 Origem e evolução dos Conselhos de Justiça

Os Conselhos da Magistratura têm origem na Europa continental e visavam dar aos juízes maior garantia e independência contra os atos do Poder Executivo. Estes órgãos, ao início, eram vinculados ao Ministério da Justiça, estranhos ao Poder Judiciário. A maioria trata apenas das atividades do Poder Judiciário, mas alguns incluem também as exercidas pelo Ministério Público.

Em 1892 Portugal criou o Conselho Disciplinar da Magistratura, com o objetivo de controle disciplinar dos membros do Poder Judiciário. Atualmente, existem três Conselhos Superiores, um para a magistratura judicial, outro para a administrativa e um terceiro para o Ministério Público. Referido órgão tem composição mista, com dois membros designados pelo Presidente da República, sete eleitos pela Assembleia da República e sete juízes eleitos pelos seus pares (art. 218 da Constituição da República Portuguesa, CRP). Ao Conselho Superior da Magistratura, cabe o exercício da ação disciplinar, nomeação, colocação, transferência e a promoção dos juízes, sendo sua presidência exercida pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

A Itália teve o seu Conselho Superior da Magistratura criado pela Lei n. 511, de 1907, vinculado ao Ministério da Justiça. Atualmente é regulado pela Lei n. 195, de 24/3/1958, com as alterações feitas pela Lei n. 44, de 28/3/2002. O CSM é um órgão independente, porém a tradição de influência do Poder Executivo persiste, tanto assim que a presidência é do Presidente da República. O Conselho tem 27 membros, sendo que destes 24 ocupam posição estável e os outros três em razão do cargo que ocupam. Dos 24 permanentes, dois terços (16) são eleitos entre os juízes e um terço (oito) vem do Parlamento. Cabe ao CSM a nomeação, promoção e remoção dos magistrados, bem como a apuração da responsabilidade administrativa por faltas funcionais. Na Itália juízes e agentes do Ministério Público pertencem a uma carreira única e, por isso, o Conselho alcança todos, indistintamente da posição que ocupem na carreira.

A Espanha adota modelo diferente. A administração da Justiça não é exercida pelos Tribunais, como no Brasil, mas sim pelo Conselho Geral do Poder Judiciário, ao qual cabe editar normas e regulamentos administrativos, supervisionar as Escolas Judiciais, firmar relações com as demais instituições do Estado, cuidar da cooperação judicial internacional e outras medidas assemelhadas. Ele é composto pelo presidente do Tribunal Supremo, que o presidirá, e 20 membros nomeados pelo rei por um período de 5 anos. Entre os 20 membros, 12 serão juízes e magistrados, quatro apontados pela Câmara

dos Deputados e quatro pelo Senado, devendo ser pessoas com competência e mais de 15 anos no exercício de profissão jurídica. Não existe um cargo de corregedor como no Brasil, cabendo ao Conselho realizar as inspeções nos tribunais e juizados, sempre coordenadas por um magistrado de igual ou superior hierarquia.

No México, Estado Federal e que por isso tem sistema de Justiça semelhante ao do Brasil, a reforma constitucional de 31 de dezembro de 1994 criou o Conselho da Justiça Federal. Nos termos do art. 100 da Constituição mexicana, trata-se de um órgão do Poder Judicial com independência técnica de gestão e poder de emitir resoluções. Dele participam apenas sete membros, um deles o Presidente da Suprema Corte, três Conselheiros designados pelo Pleno da Corte, dois Conselheiros designados pelo Senado e um pelo Presidente da República. O mandato é de cinco anos, sendo vedada a reeleição. Ao Conselho cabe, entre outras coisas, a atualização da carreira judicial, a elaboração do orçamento do Judiciário Federal e a movimentação dos magistrados (designações, remoções etc.).

Na Argentina, o Conselho da Magistratura está previsto no art. 114 da Constituição, tendo a seu cargo a seleção dos magistrados e a administração do Poder Judicial. O número de seus membros será indicado na lei, mas deverão estar representados os órgãos políticos, juízes de todas as instâncias, advogados, pessoas do mundo acadêmico e científico. Cabe ao Conselho realizar concursos de ingresso na magistratura, emitir propostas de lista tríplice para nomeação de magistrados, administrar recursos e executar o orçamento, exercer a atividade disciplinar, propor a remoção de magistrados e editar regulamentos relacionados com a administração judicial.

O Peru tem o seu Conselho da Magistratura, que se rege pelos artigos 150 a 157 da Constituição da República e pela Lei n. 26.397, de 12/12/1994, e que engloba membros da magistratura e do Ministério Público. Trata-se de organismo independente que tem, entre outras funções, a de selecionar, nomear e periodicamente ratificar os nomes de Juízes e Promotores reconhecidamente probos e independentes. O CNM tem também a função de processar disciplinarmente os Juízes e membros do Ministério Público de qualquer hierarquia, que incorram em faltas contra os deveres funcionais, afetando a boa imagem que estes agentes políticos devem ter. O CNM peruano é composto de apenas sete membros, um indicado pela Suprema Corte de Justiça, um pelo Ministério Público, um entre os Reitores de Universidades Nacionais, um entre os Reitores de Universidades particulares, um entre os advogados e dois entre Conselhos Profissionais diversos, como de Engenharia e Medicina.

No Paraguai, o Conselho da Magistratura está previsto no artigo 268 da Constituição e é o órgão com competência exclusiva para selecionar e propor a indicação em lista tríplice dos membros que devam integrar a Suprema Corte de Justiça, os Tribunais inferiores, Juízes e Agentes do Ministério Público, mediante critérios de idoneidade, mérito e vocação. O Conselho é composto por nove membros, sendo um do Poder Executivo, dois do Legislativo, um do Judiciário, dois advogados e dois professores universitários. É presidido por um representante do Poder Executivo, sendo o Vice-Presidente indicado pelo Poder Legislativo. Uma de suas principais políticas públicas é a aplicação, nos Tribunais, da Lei n. 5.189, que trata da transparência na administração pública. Cabe ao Conselho a indicação, em lista tríplice, de candidatos à vaga de Ministro da Suprema Corte, sendo

a escolha do Senado com a concordância do Chefe do Executivo. Para os demais juízes, o Conselho faz a indicação para a Suprema Corte de Justiça. Todas as indicações são precedidas por concurso aberto a todos os interessados.

Como se vê, cada país opta por um tipo de Conselho da Magistratura, adaptando os modelos existentes à sua realidade e contingências políticas. No Brasil, foram várias as propostas, mas de forma geral elas pretendiam a inclusão de membros da sociedade civil, Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público.

2 Antecedentes da criação do Conselho Nacional de Justiça

A Constituição de 1988 transformou as relações entre o cidadão e o Estado no Brasil, ampliando sobremaneira os direitos e garantias individuais e os direitos sociais, dispondo minuciosamente sobre outros tantos temas. Tal fato, aliado à abertura democrática, levou a uma explosão de ações junto ao Poder Judiciário, tudo agravado pela impossibilidade de a lei criar instâncias administrativas prévias (Constituição, artigo 5º, inciso XXXV) e pela Justiça de Paz ter sido reduzida à mera celebração de casamentos, obrigando a todos valer-se da Justiça Comum para ver resolvidos seus conflitos, por menores que sejam.

Os Tribunais foram surpreendidos pelos novos tempos e, como é próprio do nosso povo, não se prepararam. Continuaram nas suas velhas práticas, desconectados da sociedade e firmes no formalismo de séculos, fato perceptível nos longos discursos e votos, na manutenção de distribuição de número fixo de processos por semana, na existência de servidores em funções superadas pela tecnologia, como costureiras que amarravam os volumes de processos, ou estenógrafos, quando gravações e filmes podiam fazer o mesmo com maior segurança.

Nesse particular, os Tribunais de Justiça revelavam-se mais conservadores que os Regionais Federais ou os Regionais do Trabalho. Por uma razão muito simples: eram mais antigos e seus Desembargadores pessoas mais idosas e formadas na velha escola. Neles os avanços eram mais vagarosos.

Concomitantemente, o Poder Judiciário assumiu protagonismo nunca visto nos cinco séculos de sua história. O reconhecimento de direitos pela Constituição e a exigência destes direitos pela população, em ações individuais ou coletivas, estas via de regra, cobrando políticas públicas, resultou no exercício de um poder decisório de enorme importância.

Por outro lado, a sociedade se modificava com enorme rapidez, o que fazia que práticas seculares fossem rompidas e obrigava o Direito – e conseqüentemente os Tribunais – a amoldar-se a uma nova forma de viver. Disto, muitos exemplos poderiam ser dados, mas é suficiente lembrar o reconhecimento da união homoafetiva, as milhares de ações civis públicas discutindo questões ambientais e o aumento da corrupção e de tentativas de seu controle, levando aos Tribunais, na área penal, um enorme número de detentores de foro especial (*v.g.*, Prefeitos) e, na área cível, ações de improbidade administrativa.

O descompasso entre um Estado envolvido em dilemas jurídicos de alta complexidade, uma sociedade em mudança e Tribunais que, administrativamente, mantinham-se atrelados ao século XIX, resultaram em crescente insatisfação popular. Esta insatisfação teve início nos anos 1990 e foi se agravando com o tempo, alcançando seu ápice no início dos anos 2000. E aí se passou à reivindicação de um órgão externo de controle.

Foi no ano de 1999 que as ideias de criação de um Conselho de controle externo da magistratura tornaram-se realidade, sendo instalada, a pedido do Senador Antônio Carlos Magalhães, uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a corrupção no Judiciário. Logo após, vários projetos de controle externo foram apresentados e antes da Emenda Constitucional n. 45, em 2004, sustentei a necessidade de um Conselho Nacional da Magistratura, com a participação de magistrados de instâncias diversas, do Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e do Procurador-Geral da República (FREITAS, 2003, p. 46).

Todavia, a resistência da magistratura, por meio dos Tribunais e associações de classe, era muito grande. Temia-se que essa seria uma forma de o poder político imiscuir-se nas decisões judiciais. Prevaleceu, todavia, a vontade geral e assim foi editada a Emenda Constitucional n. 45, aos 30 de dezembro de 2004, conhecida como Reforma do Judiciário. Ela disciplinou, entre outras coisas, a criação de um Conselho, incluindo no texto constitucional o artigo 103-B. Ao contrário do que se temia, a composição do CNJ não concedeu privilégio à classe política, pois, dos seus 15 membros, apenas dois são indicados pelo Parlamento, um pelo Senado e outro pela Câmara dos Deputados.

Na verdade, o Conselho tem a presença de nove membros pertencentes a diversas instâncias e ramos do Poder Judiciário, portanto, maioria absoluta. Ao contrário de outros países, o CNJ é órgão do Poder Judiciário, inclusive colocado no artigo 92, inciso I-A da Constituição, Capítulo III, Seção I, que trata deste Poder de Estado.

3 O papel do Conselho Nacional de Justiça nestes dez anos

O CNJ foi instalado aos 14 de junho de 2005, ocupando parte das dependências do antigo edifício do STF, em Brasília. Seus conselheiros têm mandato de dois anos, tempo reduzido que, a meu ver, dificulta a criação de uma cultura própria consolidada.

Neste decênio muito fez o Conselho pela Justiça do Brasil. A parte disciplinar é a que chama mais a atenção. Porém, a mais importante delas é, certamente, a criação de uma política pública de eficiência, uma gestão que se torna unificada nos princípios. O Poder Judiciário deixou de ser constituído por Tribunais-ilha que não se comunicavam entre si. Passou a ter uma ação conjunta, guardadas as suas respectivas diferenças.

Do ponto de vista da disciplina da magistratura, o CNJ assumiu papel de instância originária e revisora. A tradição brasileira é de os Tribunais serem excessivamente indulgentes na apuração de faltas administrativas dos magistrados de sua área de atuação. Isso não era regra absoluta na primeira instância, em que alguns Tribunais de Justiça mostravam-se eficientes, mas era regra geral quando os envolvidos pertenciam ao próprio Tribunal. Com efeito, até 2004 não se tem notícias de qualquer punição de Ministro ou Desembargador por um Tribunal Estadual ou da União.

Fácil é ver que a atuação do CNJ veio pôr fim a esse estado de coisas. Diversos afastamentos se sucederam, penalidades como aposentadoria compulsória e disponibilidade foram aplicadas, Corregedores omissos foram punidos, juízes de primeira instância também, em casos extremos. Enfim, em meio a complexos processos administrativos, a sensação de impunidade até então existente deixou de existir. Houve reflexo também nas Corregedorias de segundo grau, que passaram a ser mais preocupadas com o assunto.

Entretanto, o CNJ não se confina à parte disciplinar. Graças ao levantamento de dados (Justiça em Números), pela primeira vez se tem estatísticas da Justiça brasileira. Graças às suas políticas públicas, por exemplo, “Conciliar é Legal”, partiu-se para uma cultura de composição, extremamente fortalecida no Código de Processo Civil já sancionado e que entra em vigor em 2016. Graças à sua atuação, aboliu-se a prática de nepotismo nas nomeações para cargos em confiança nos Tribunais. Graças à sua iniciativa, passou-se a ter metas de produtividade dos magistrados. Graças à sua existência, a magistratura pode ter um Código de Ética, tal qual todas as nações desenvolvidas. E graças a sucessivas medidas de ordem administrativa, todos os Tribunais brasileiros passaram a ter um programa de gestão socioambiental.

Evidentemente, problemas ainda existem e precisam ser enfrentados. Mas, a meu ver, eles se situam mais nas dificuldades do sistema, que a partir da Constituição de 1988 passou a ter quatro instâncias de fato, eternizando os julgamentos, além de ampliar demasiadamente o leque de recursos, muitas vezes por culpa do próprio Judiciário. Para esses problemas o CNJ não tem solução, não lhe cabe qualquer intervenção. São questões de âmbito constitucional. Mas para os aspectos da gestão, sim.

4 O Conselho Nacional de Justiça e a questão ambiental

O CNJ, evidentemente, não é um órgão que tenha entre as suas finalidades a proteção do meio ambiente. Todavia, o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, taxativamente, afirma que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Tal assertiva, por óbvio, não exclui nenhum ente da administração pública, em qualquer nível ou esfera de poder. Em outras palavras, da administração do menor dos municípios até a do Congresso Nacional, passando pelos Tribunais do Poder Judiciário, todos entes públicos têm o dever de manter sua gestão voltada para a proteção do meio ambiente.

Neste sentido, vale citar os ensinamentos de Édis Milaré quando afirma:

A tutela administrativa do ambiente, partindo de um sistema jurídico e de um corpo de instrumentos legais, conduzirá a ação do Poder Público a um sistema de gestão ambiental, consoante estabelece o art. 225 da Constituição, complementado pelos dispositivos das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios no que interessa ao meio ambiente. O Poder Público, nas três esferas de entes federados, não poderá eximir-se desse princípio constitucional. (MILARÉ, 2009, p. 303)

Tal dever nem sempre é obedecido e, por vezes, nem sequer é conhecido. Contudo, o cumprimento do mandamento constitucional pode gerar iniciativas com excelentes resultados. Imagine-se o nível do impacto no Poder Judiciário. Só no TRT da 1ª Região existem 4.094 cargos efetivos,² aos quais se somam os cargos de confiança e o dos trabalhadores terceirizados. No TRF da 1ª Região (DF), distribuídos pelos 12 estados e o Distrito Federal que o compõe, trabalham 8.747 servidores,³ além de trabalhadores terceirizados. Na Justiça do estado de São Paulo trabalham cerca de 45.000 servidores,⁴ que somados aos terceirizados e cedidos pelos municípios chegam a aproximadamente 60.000 pessoas. Em tão elevados números, basta uma medida de interesse ambiental para gerar resultados surpreendentes.

As iniciativas a serem tomadas são inesgotáveis, estão em permanente alteração e por isso mesmo não podem ser catalogadas sem definitivo. Entre outras: processo eletrônico-

2 Disponível em: <http://www.trt1.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=c58ac9f4-dd34-48f9-9928-964eed92d615&groupId=10157>. Acesso em: 29 jul. 2015.

3 Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/data/files/BC/05/2D/16/9E82D410923FFFC4F42809C2/Relatorio%20interativo%202014%20reduzido.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

4 Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-03/maior-mundo-tribunal-justica-sao-paulo-completa-140-anos>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

co sem utilização de papel; uso de lâmpadas LED; utilização de canecas pessoais para beber água dispensando-se copos de papel; compras de materiais feitos sem ofensa ao meio ambiente; controle do gasto de água através de torneiras e aparelhos adequados; construções preparadas para a recepção de água da chuva.

Atento ao mandamento constitucional e à necessidade de utilizar meios de real proteção ao meio ambiente, o CNJ criou a Gestão Socioambiental. Segundo registra o seu sítio jurídico:

Desde 2008, a Gestão Socioambiental no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é atribuição do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ). A referida unidade desenvolveu a Rede Socioambiental do CNJ, importante canal de comunicação com os Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da *Constituição Federal de 1988*, a saber, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais do Trabalho, Tribunais Eleitorais, Tribunais Militares e Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Destarte, o DPJ realiza consultas, pesquisas, levantamentos de dados e monitoramento das ações socioambientais realizadas pelas instituições formadoras do Poder Judiciário Nacional, bem como presta auxílio, no que for necessário para o devido cumprimento dos atos normativos, publicados por este egrégio conselho.⁵

Diversas medidas foram tomadas pelo CNJ para atingir tais objetivos, sendo a primeira delas, inclusive, anterior à criação da Gestão Socioambiental. Vejamos.

4.1 Recomendação n. 11, de 22 de maio de 2007

O primeiro ato administrativo do CNJ sobre a matéria foi a Recomendação n. 11, no ano de 2007. Na apresentação do Guia de Normas Socioambientais do CNJ, sobre referida Recomendação fez-se a seguinte referência:

A Recomendação n. 11, de 22 de maio de 2007, visa à adoção de políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como institui comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação do meio ambiente.⁶

Este foi o primeiro passo. Recomendação, como se sabe, é conselho e não ordem. Com referido ato administrativo o CNJ procurou chamar a atenção para o problema, estimular os 91 tribunais brasileiros a adotar uma postura ativa, inclusive por meio da criação de comissões ambientais.

A receptividade não foi das maiores. Sabidamente, em todos os tribunais há uma disputa por servidores, uma vez que o volume de serviço é sempre superior aos recursos. Assim, a criação de uma comissão exigia implantar-se uma estrutura, ainda que pequena. Isso nem sempre é fácil, pois importa na afetação de servidores, sempre carentes, além de espaço físico, que é algo difícil na maioria dos prédios do Judiciário. Por tal motivo, a gestão ambiental exige condução enérgica e criatividade para superar todos os obstáculos e alcançar resultados.

5 Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-gestao-socioambiental>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

6 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, Secretaria de Comunicação Social. *Guia de Normas Socioambientais do CNJ*. Brasília: 2012. p. 7-8.

4.2 Resolução n. 70, de 18 de março de 2009

A Resolução n. 70/2009 dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário. Segundo a apresentação do Guia de Normas Socioambientais do CNJ ela:

[...] visa à adoção de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e atitudinais de modo a promover o amplo e irrestrito acesso de pessoas com deficiência às suas dependências. A importância da acessibilidade como garantia ao pleno exercício de direitos deve embasar os serviços prestados pelo Poder Judiciário e suas respectivas carreiras, por meio da conscientização de servidores e jurisdicionados. Além disso, devem ser instituídas comissões de acessibilidade visando ao planejamento, elaboração e acompanhamento de projetos e metas direcionados à promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência. A aplicabilidade da responsabilidade social promove o acesso à justiça de uma parcela considerável da população brasileira que é portadora de deficiência.

Muito embora não seja um ato administrativo típico de proteção ambiental, na verdade ele contém forte apelo social. Com efeito, institui o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, com missão de realizar justiça, com indicação de objetivos estratégicos, geralmente voltados para a população e uma melhor relação com o Poder Judiciário. Enfatiza a questão do acesso à justiça, promoção da cidadania, garantia de agilidade no trâmite processual, ou seja, situações que refletirão de forma direta na sociedade.

Importante, ademais, mencionar que no art. 1º ainda indica como um dos atributos de valor Judiciário para a sociedade a “responsabilidade social e ambiental”, mas sem entrar em maiores detalhes.

Não se olvide que, por tratar-se de Resolução, seu cumprimento por parte dos tribunais não é uma faculdade, mas sim um dever.

4.3 Recomendação n. 27, de 16 de dezembro de 2009

A Recomendação n. 27/2009 também não possui relação direta com a questão ambiental, mas apenas reflexa. Na verdade, ela diz respeito à acessibilidade de pessoas com deficiência, conforme pode ser visto em seu preâmbulo:

Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988 que adotem medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e atitudinais de modo a promover o amplo e irrestrito acesso de pessoas com deficiência às suas dependências, aos serviços que prestam e às respectivas carreiras, para a conscientização de servidores e jurisdicionados sobre a importância da acessibilidade enquanto garantia ao pleno exercício de direitos, bem como para que instituem comissões de acessibilidade visando ao planejamento, À elaboração e ao acompanhamento de projetos e metas direcionados à promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência. (Publicada no DOU, seção 1, em 25/1/10, p. 107, e no DJ-e no 15/2010, em 25/1/10, p. 2-4).

Assim, de forma semelhante à Recomendação n. 70, possui um cunho social, sendo, porém, de importante menção em razão das estreitas relações entre as questões social e ambiental.

4.4 Resolução n. 114, de 20 de abril de 2010

No preâmbulo da Resolução 114/2010 consta que ela:

Dispõe sobre: I – O planejamento, a execução e o monitoramento de obras no poder judiciário; II – Os parâmetros e orientações para precificação, elaboração de editais, composição de BDI, critérios mínimos para habilitação técnica e cláusulas essenciais nos novos contratos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário. III – A referência de áreas a serem utilizadas quando da elaboração de novos projetos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário; IV – A premiação dos melhores projetos de novas obras no âmbito do Poder Judiciário.

Bastante minuciosa, referida Resolução trata do planejamento, execução e monitoramento de obras no Poder Judiciário. No art. 2º, § 1º, II, prevê como critério voltado à avaliação, por ponderação, do atendimento às necessidades da atividade jurisdicional, a adoção de novas tecnologias, dentre elas diretrizes de sustentabilidade.

Além disso, no Capítulo IV, art. 33, a resolução institui premiação aos melhores projetos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário, “a ser conferido a cada dois anos pelo Conselho Nacional de Justiça, aos autores dos projetos e obras realizadas pelo Poder Judiciário que alcançaram os fins desta Resolução com **eficiência e sustentabilidade**” (grifou-se).

Assim, mais uma vez, é demonstrada a importância dada pelo CNJ à proteção ambiental, ao prever a necessidade de observância de regras de sustentabilidade quando da realização de obras no âmbito do Poder Judiciário.

4.5 Recomendação n. 37, de 15 de agosto de 2011

A Recomendação n. 37/2011 trata da observância das normas de funcionamento do Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário (Proname) e de seus instrumentos.

O patrimônio histórico e cultural brasileiro está protegido pelo artigo 216 da Carta Magna. E no nosso país essa área do conhecimento é considerada meio ambiente artificial, portanto, matéria incluída dentro da proteção ambiental. Nesse sentido, é a lição de Carlos Frederico Marés de Souza Filho:

Dentre os bens socioambientais destacam-se os culturais, ou históricos, artísticos, arqueológicos, etnográficos, paisagísticos, bibliográficos. Estes bens têm característica de estarem vinculados a fatos da história ou terem excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico, artístico ou, ainda, serem portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Estes bens, individuados, formam um conjunto que é o patrimônio cultural, do Município, do Estado, da Nação ou da Humanidade. (MARÉS DE SOUZA FILHO, 2005, p. 35)

O Poder Judiciário tem a responsabilidade pelo conteúdo histórico dos processos que nele tramitam e pelos prédios que abrigam suas dependências. São duas coisas distintas mas de igual relevância.

A Recomendação citada orienta os Tribunais a realizarem uma gestão de documentos produzidos e recebidos pelas instituições do Judiciário, no exercício de suas atividades, estabelecendo recomendações no que diz respeito à sua manutenção, classificação, padronização de espécies e tipos etc.

No que diz respeito ao tema pertinente ao meio ambiente cultural, a orientação de maior relevância é a constante do item X, que prevê:

X) Os documentos e processos de guarda permanente constituem o fundo arquivístico das instituições do Poder Judiciário e:

- a) devem ser disponibilizados para consulta sem, contudo, colocar em risco a sua adequada preservação;
- b) não poderão ser eliminados, mesmo que digitalizados.

Ao final, há ainda recomendação direcionada à eliminação de documentos de forma ambientalmente correta. Veja-se:

XXI) A eliminação de documentos institucionais realizar-se-á mediante critérios de responsabilidade social e de preservação ambiental, por meio da reciclagem do material descartado, ficando autorizada sua destinação a programas de natureza social.

4.6 Resolução n. 201, de 3 de março de 2015

Finalmente, a Resolução n. 201/2015, de todas a mais importante, cuida da criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário, com implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ).

Dessa forma, referida resolução determina que os órgãos do Poder Judiciário adotem modelos de gestão organizacional e de processos estruturados na promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social (art. 2o). Além disso, estabelece que as unidades ou núcleos socioambientais estimulem a reflexão e a mudança dos padrões de compra, consumo e gestão documental destes órgãos, bem como do corpo funcional e força de trabalho auxiliar da instituição (art. 5o).

Assim, impõe-se que sejam fomentadas ações que estimulem: o aperfeiçoamento contínuo da qualidade do gasto público; o uso sustentável de recursos naturais e bens públicos; a redução do impacto negativo das atividades do órgão no meio ambiente com a adequada gestão dos resíduos gerados; a promoção das contratações sustentáveis; a gestão sustentável de documentos, em conjunto com a unidade responsável; a sensibilização e capacitação do corpo funcional, força de trabalho auxiliar e de outras partes interessadas; e a qualidade de vida no ambiente de trabalho, em conjunto com a unidade responsável (art. 6o).

Estabelece, ademais, a implementação de um Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário, por parte de seus órgãos e conselhos. Mencionado plano constitui-se em “instrumento vinculado ao planejamento estratégico do Poder Judiciário, com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução, mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados, que permite estabelecer e acompanhar práticas de sustentabilidade, racionalização e qualidade que objetivem uma melhor eficiência do gasto público e da gestão dos processos de trabalho, considerando a visão sistêmica do órgão” (art. 10).

A resolução traz diversas especificações de como deverá se dar a gestão socioambiental no âmbito do Poder Judiciário e também acerca do plano de logística sustentável. Certamente é a norma de maior relevância produzida pelo CNJ em matéria ambiental, tendo em vista que, diferente das demais, é voltada totalmente à questão de proteção do meio ambiente, e não apenas brevemente mencionada. Assim, constitui-se em grande passo rumo à sedimentação da responsabilidade ambiental dos órgãos do Poder Judiciário, esperando-se que seja devidamente observada.

Os resultados dessa Resolução já se fazem sentir em todo o território nacional. Para ficar apenas em um exemplo, a Seção Judiciária da Justiça Federal em Minas Gerais, vem promovendo seguidos seminários destinados à orientação de magistrados e servidores, inclusive com transmissão *on-line* para as subseções judiciárias localizadas no interior do Estado. A título de exemplo, registra que em 15 de junho de 2015, realizou-se na sede da Justiça Federal na capital mineira o “II Seminário sobre Sustentabilidade”.

4.7 Seminários

Sabidamente, os atos administrativos necessitam de ação para que sejam implementados. No caso, a falta de consciência de alguns setores sobre a necessidade de preservação dos bens ambientais torna essa necessidade ainda maior. Por conta disso, para que as medidas propostas não fiquem apenas no terreno das ideias, o CNJ promoveu a realização de Seminários destinados a divulgar a matéria.

O primeiro deles ocorreu no dia 24 de setembro de 2008, na sala de sessões da primeira turma do STF, realizou-se o I Seminário de Responsabilidade Socioambiental no Poder Judiciário, sob a presidência do então Presidente, Ministro Gilmar Ferreira Mendes.

Sob influência desta iniciativa, o STJ realizou dois Seminários de Planejamento Estratégico Sustentável do Poder Judiciário, objetivando o aprimoramento da gestão socioambiental no planejamento estratégico dos tribunais, sendo que o segundo deles ocorreu nos dias 28 e 29 de maio de 2015.

Conclusão

O CNJ veio em bom momento a integrar o Poder Judiciário brasileiro. Nesses dez anos de sua existência, prestou relevantes serviços à Nação. Há, sem dúvida, aspectos a serem aprimorados, os quais devem ser analisados após consulta a todos os partícipes, sempre com vistas à experiência destes dez anos de existência do órgão. De toda a atividade desenvolvida no decênio, é possível extrair-se algumas conclusões.

- a) O CNJ deu maior uniformidade ao Poder Judiciário brasileiro, instituiu políticas públicas e reforçou a ação disciplinar nos casos de infrações administrativas praticadas por magistrados.
- b) Padece, todavia, o CNJ da falta de uma linha de atuação mais estável, mudando suas práticas à medida que se altera o quadro de seus Conselheiros, o que aponta para a necessidade de elevação do período de mandatos para, no mínimo, três anos.
- c) O CNJ não tem nos seus objetivos a proteção do meio ambiente. Contudo, face ao contido no artigo 225 da Constituição e ao poder administrativo que o órgão detém como condutor da política judiciária nacional, sobram-lhe meios de poder atuar nesse sentido.
- d) Por meio de Recomendações e Resoluções, em especial a Resolução n. 201, de 3 de março de 2015, vem o CNJ introduzindo práticas salutares de gestão socioambiental, não apenas na economia de recursos naturais utilizados como, também, na proteção do meio ambiente artificial, zelando pelo patrimônio histórico cultural brasileiro e por práticas arquitetônicas adequadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Breves aspectos da Justiça no Brasil. In: Memória dos 135 anos: do Tribunal da Relação de Belém ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará.* Belém: Tribunal de Justiça do Pará, 2008.

CARRILLO, Carlos Alberto. *Memória da Justiça Brasileira.* Salvador: Tribunal de Justiça da Bahia, 1993.

CARVALHO DE MENDONÇA, Manoel Ignacio. *O Poder Judiciário no Brasil.* Curitiba: Adolpho Guimarães, 1898.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Bens culturais e sua proteção jurídica.* 3 ed. Curitiba: Juruá, 2005.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente.* 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de. *História da Justiça no Brasil. Corregedoria, aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma Constitucional e Conselho Nacional da Magistratura.* In: **Corregedorias do Poder Judiciário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: AVANÇOS E DESAFIOS NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL

ANTÔNIO CÉSAR BOCHENEK

Juiz Federal. Presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe). Doutor pela Universidade de Coimbra.

Introdução

Em dezembro de 2004, após intensos debates, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 45, que logo recebeu a alcunha de “Reforma do Judiciário”. Ao longo da vida constitucional brasileira, desde a primeira carta outorgada ainda em 1824, foram várias as reformulações pelas quais passou o Poder Judiciário, mas nunca em épocas precedentes existiu urgência tão premente no sentido de avançar em modernidade e eficiência. Para um país plural, multifacetado e carente de acesso e justiça efetiva, era imperativo acelerar-se a inclusão social e o exercício da cidadania, processo dificultado pela existência de várias “ilhas” judiciárias.

A estratégia de aceleração passava, necessariamente, pela criação de uma instituição de cúpula que pudesse aperfeiçoar as atividades do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que concerne ao controle e à transparência administrativos e processuais. Em um país continental, em que conviviam diversos conceitos de moralidade e eficiência judiciária, a inclusão social e o exercício da cidadania seriam facilitados mediante a adoção de ações a partir de um planejamento estratégico centralizado. Uma reforma, sobretudo, com capacidade e condições de alterar os padrões de uma cultura jurídica essencialmente litigiosa.

Criou-se, então, no bojo da referida emenda, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão administrativo colocado na estrutura superior do Poder Judiciário com os objetivos de zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, julgar processos disciplinares, unificar sistemas de controles, elaborar relatórios estatísticos sobre movimentação processual e indicadores correlatos, bem como de receber reclamações e representações, pensar e planejar um Poder Judiciário unitário e nacional. Justamente para preservar a efetividade de seus atos, a Constituição previu que estes estivessem, na via jurisdicional, sujeitos unicamente ao escrutínio do Supremo Tribunal Federal (Constituição, art. 92, I-A e 102, I), pois não haveria como o novo órgão exercer a sua governança estratégica, em prol da concretização dos princípios consubstanciados no artigo 37 da Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia), se os próprios destinatários dos mecanismos de controle e gestão pudessem impugná-los, sustentando-lhes a eficácia.

Instalado o CNJ no dia 14 de junho de 2005, o órgão comemora seu décimo aniversário imbuído de duas certezas: 1) a convicção do início de um processo global pela governança judiciária do país, para estimular gestões mais modernas em vários tribunais, ensejando a troca de boas práticas entre as várias unidades judiciárias e adotando padrões, inclusive quanto ao tratamento da informação, com redução de custos e incremento de eficácia; 2) a consciência de que os relevantes desideratos que motivaram

a sua criação permanecem, pois a necessidade de adequar a tessitura judiciária às demandas sempre crescentes e cambiantes da sociedade é também contínua, quase um moto-perpétuo.

Nesse contexto, o presente artigo apresenta, em suas duas partes, visão sucinta de quais seriam os avanços experimentados no âmbito da jurisdição federal no último decênio, bem como traz uma perspectiva panorâmica dos principais desafios já surgidos ou a despontar no porvir.

1 Avanços

1.1 Gestão estratégica e governança administrativa: um Judiciário uno para um país único

Entre os grandes avanços trazidos com o advento do CNJ, há de se destacar sua atuação na coordenação do planejamento estratégico do Poder Judiciário.

Os primeiros passos para a instituição deste novo modelo gerencial ocorreram com a edição da Resolução n. 70/2009. Esse instrumento normativo, além de desenhar os principais pontos do planejamento estratégico nacional, conferiu prazo para que os Tribunais elaborassem seus respectivos planejamentos estratégicos, alinhados ao Plano Estratégico Nacional, disseminando para a Justiça novo olhar gerencial.

Tal texto normativo previu que os tribunais criassem um núcleo de gestão estratégica e, ao estabelecer também a estrutura mínima para a implementação regionalizada desse novo sistema de governança administrativa, apaziguou as inevitáveis resistências sempre ocorridas quando da implementação de novo paradigma de Administração.

A Resolução n. 70/2009 fixou, ainda, as primeiras metas do Poder Judiciário, assim como indicadores de resultados, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais. Também iniciou, de forma embrionária, a rede de governança com a instituição do Comitê Gestor Nacional.

A Emenda n. 1 à Resolução n. 70/2009 CNJ, publicada em 20/4/2010, estabeleceu encontros anuais do Poder Judiciário para avaliar a Estratégia Nacional; divulgar o desempenho dos tribunais no cumprimento das ações, projetos nacionais no ano findo; e definir as novas metas nacionais prioritárias.

Nessa primeira etapa de formulação do planejamento estratégico, utilizou-se modelo centralizado de formulação de desenho da estratégia do Judiciário, valendo-se os tomadores de decisão somente de dados técnicos disponíveis. Constituiu-se um marco importante, sobretudo porque permitiu mapear o tamanho e o formato do Judiciário, cujos dados até então existentes eram inconfiáveis.

Todavia, ao adotar um processo de políticas públicas do tipo *top down*, com adoção de metas impostas e não construídas, a experiência acabou ensejando forte resistência por parte dos magistrados e servidores. Em última análise, os atores judiciais que convivem diariamente com a população nas salas de audiência e nos balcões das secretarias sentiram o distanciamento das metas traçadas com os reais problemas vivenciados no dia a dia das unidades.

Identificada a necessidade de maior engajamento e envolvimento dos magistrados e servidores na formulação e implementação das metas do Poder Judiciário, paulatinamente, foi sendo aprimorada a rede de governança com vistas a um modelo de gestão mais democrática. Assim, a Portaria n.º 44, de 27.05.2011, do CNJ, criou a Comissão e Subcomissões Nacionais de Metas, formadas pelos gestores, magistrados e técnicos representantes dos segmentos de Justiça. A seguir, por meio da Portaria n. 138, de 23/8/2013, do CNJ, formou-se a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, composta pelo Comitê Gestor Nacional, Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça e Subcomitês Gestores, assegurando a participação de representantes de todos os Tribunais na formulação da gestão estratégica e promovendo o necessário envolvimento regionalizado de cada segmento de justiça.

Essa política de gestão democrática do CNJ avançou bastante, mas há ainda longo caminho a se percorrer no âmbito da Justiça Federal. Recentemente, o CNJ, no seu mister constitucional de coordenar o planejamento estratégico do Judiciário, identificou que reside na primeira instância a maior concentração de estoque de processos. Verificou, ademais, que a maior fatia do bolo orçamentário é destinada à segunda instância. Dentro dessa perspectiva, criou-se a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau, para enfrentar as questões que obstaculizam a maior eficiência do Judiciário.

Solicitou-se aos tribunais, dessa forma, a criação dos comitês de priorização do primeiro grau, com a participação de juízes e servidores eleitos. Houve grande avanço na perspectiva de que as metas devam ser traçadas a partir do diagnóstico dos problemas do Judiciário, mensurados por aqueles que atendem as partes diretamente, seja na audiência, seja no balcão da secretaria, de forma que se partiu para um modelo que possibilita maior engajamento dos servidores e magistrados de primeiro grau.

No atual momento, a maioria dos tribunais atua em prol da implementação de tais comitês. O efetivo engajamento, contudo, depende do firme propósito regional de evoluir de um modelo meramente burocrático para o paradigma gerencial, incentivando a participação e o desenvolvimento de capacidade de gestão, sobretudo, democratizante. A democratização do judiciário, seja pela eleição direta dos seus dirigentes, seja pela maior e efetiva oportunidade de participação dos magistrados nos processos de tomada de decisões dos tribunais, integram exigências primordiais das sociedades contemporâneas. Os juízes também estão engajados para alcançar essa mudança paradigmática que levará à promoção de reformas significativas na gestão estratégica dos tribunais.

Também é possível evoluir para determinar aos tribunais que promovam encontros anuais preparatórios às definições de metas ou desafios estratégicos, com a convocação de todos os juízes e também servidores, como parte de Semana Institucional a ser promovida pelos tribunais, a exemplo de iniciativas de sucesso já realizadas por alguns tribunais brasileiros.

Muito já foi feito, mas há ainda longo percurso para que a reforma gerencial do Poder Judiciário possa ser um valor internalizado no âmbito de cada unidade judiciária, contribuindo para uma visão de futuro e um desenho de missão constitucional que possa ser comungado pelas cinco regiões e pelas 27 unidades federativas.

1.2 A política nacional de conciliação instituída pelo CNJ

Em que pesem os meios alternativos de solução de conflitos sempre terem existido na Justiça Federal, o CNJ instituiu uma política estratégica para o tratamento sistêmico dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses interpessoais. Era preciso definir centralmente uma estratégia de conciliação nacional, estabelecer a sua organização e método, e principalmente ensejar um sentimento de conciliação que, uma vez iniciado, pudesse vicejar espontaneamente no seio das comunidades atendidas pelas varas federais.

Assim, com o advento da Resolução n. 125, de 29/11/2010, iniciou-se um procedimento de implantação, em todas as regiões da Justiça Federal, dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, coordenados diretamente pelos Tribunais Regionais Federais, e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, coordenados por um juiz federal.

A Resolução CNJ n. 125/2010 não se limitou a estruturar órgãos que pudessem atender as demandas consensuais, mas também previu o treinamento e a capacitação de conciliadores, cadastrados nos órgãos judiciários e estabeleceu um Código de Ética que disciplinou as condutas a serem observadas, desenhando uma espécie de “mínimo moral” a ser seguido do Oiapoque ao Chuí.

De fato, para incentivar juízes, servidores e agentes de conciliação em todos os quadrantes do território nacional, era preciso novo arcabouço de normas, um molde legislativo que pudesse abarcar todas essas mudanças e promover a cultura da conciliação.

Desse modo, experimentou-se uma mudança cultural relevante, principalmente no âmbito de unidades judiciárias que solucionam conflitos que envolvem o Poder Público Federal, em tese mais complicados de equacionamento e efetiva composição. Buscou-se uma quebra de paradigma que ensejou novos rumos para os processos de conciliação, processos estes que, inclusive, começaram a ser incorporados de modo institucional por várias entidades públicas, partes frequentes nas demandas ajuizadas junto às cinco regiões. Tais entidades públicas, fortalecendo o espírito da conciliação em suas próprias corporações, criaram setores específicos voltados a cumprir programas de resolução alternativa das disputas, dentro de uma opção mais democrática e pedagógica.

Nesse aspecto, a partir das experiências de sucesso realizadas pelos juízes e servidores do judiciário federal, a intervenção do CNJ foi fundamental para disseminar essa política pela conciliação, em um país de uma realidade social – e, portanto, judiciária – marcada por tanta disparidade.

A Semana Nacional da Conciliação é um exemplo do poder que detém o Poder Judiciário ao trabalhar de forma quase uníssona: a adesão que se obtém da sociedade e a intensidade da comunicação institucional com ela travada não é alcançada em nenhum outro projeto do CNJ. O retorno em pacificação social e prevenção de novas demandas é incalculável.

Nesse contexto, destaca-se que várias ações institucionais do CNJ foram padronizadas pela campanha de divulgação nacional da Semana Nacional de Conciliação, inclusive

pelos meios de comunicação. A adesão popular é facilitada pela adoção de *slogans* bem humorados e diretos: já tivemos o “Conciliar é legal”, o “Conciliando a gente se entende”, o “Eu concilio, você concilia, nós ganhamos”, e, atualmente, contamos com o “Conciliar, bom para todos, melhor para você”.

Atualmente, todas as cinco regiões da Justiça Federal estão organizadas de acordo com a Resolução CNJ n. 125/2010, e vários juízes e servidores da Justiça Federal estão capacitados de acordo com a Política Nacional de Conciliação. Vale destacar a atuação recente do Conselho da Justiça Federal no sentido de integrar e apoiar a conciliação na Justiça Federal brasileira. Vários avanços foram reconhecidos e, o que parecia ser o maior obstáculo à ação conciliatória da Justiça Federal – o fato de conviver no gabinete de conciliação um indivíduo muitas vezes hipossuficiente e a União, seus órgãos e todos aqueles interesses ditos “indisponíveis” – acabou por se revelar nosso maior trunfo: Caixa Econômica Federal, Empresa dos Correios e Telégrafos, Instituto Nacional de Previdência Social e a própria União (em relação a algumas matérias mais propensas para a autocomposição) revelaram-se aliados de primeira hora nesta cruzada contra a litigância excessiva.

Pesou a favor do sucesso da iniciativa o fato de nossas relações institucionais serem concentradas com poucas entidades, o que enseja diálogo mais efetivo. Como resultado, o ambiente cultural criado ao longo dos anos foi-se tornando cada vez mais propício para a política da conciliação, tanto que hoje o índice de descumprimento dos acordos é significativamente reduzido. O fato de o próprio juiz deter a possibilidade de determinar o pagamento por meio das requisições de pequeno valor (RPVs) ou alvará judicial em muito contribui para a credibilidade do procedimento, favorecendo em muito a satisfação pessoal do magistrado ao final de cada maratona de audiências.

O avanço alcançado foi significativo para a mudança de mentalidade da cultura de litígio para uma cultura voltada, sobretudo, para a pacificação social. Entretanto, ainda há um campo vasto para avançar.

2 Desafios

2.1 A gênese do congestionamento judiciário: combatendo a litigiosidade em suas causas

O excesso de litigiosidade e o congestionamento do judiciário certamente são dois dos grandes desafios atuais do sistema de justiça brasileiro. As preocupações e as alternativas também são destaque na atuação político-institucional da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe). Tanto que, recentemente, foi emitida uma nota técnica, por meio da Comissão de Pesquisas e Estudos Judiciários, que contextualizou a excessiva litigiosidade vivida no Brasil, mapeando as suas causas e propondo soluções, especialmente, a partir de alternativas ao modelo atual.

Para além, identificou-se que, somente na Justiça Federal, “tramitam aproximadamente 11 milhões de demandas, o que gera a carga de trabalho de 7.100 processos por magistrado. Enquanto isso, na Justiça Federal norte-americana, considera-se haver situação de emergência em função da distribuição de 1.546 processos por magistrado. E, a despeito do congestionamento, a Justiça Federal brasileira é o ramo mais produtivo do Poder Judiciário, uma vez que cada um dos seus magistrados baixa uma média de 2.435 processos por ano”, de acordo com o último Justiça em Números do CNJ. Em comparação com os juízes estaduais e trabalhistas, a produtividade do juiz federal é de aproximadamente 50% e 100%, respectivamente, segundo dados do CNJ.

Embora tenham sido criados mecanismos que se prestam a fomentar a racionalidade na utilização do serviço judiciário, a exemplo do processo eletrônico e das novas técnicas de julgamento dos recursos extraordinários (repercussão geral) e especiais (recursos repetitivos), a perspectiva não é de redução de acervo processual. Ao contrário, em regra, as medidas foram criadas para resolver problemas pontuais, sem que se pense de forma global e estruturada o sistema de justiça, ou seja, pouco se pensa em alternativas para evitar que os conflitos sejam gerados. Após o conflito estabelecido, também pouco se faz para solucioná-los sem a necessidade de socorrer-se do judiciário ou pela utilização de meios alternativos de resolução de conflitos. Então, com a judicialização de demanda, é relevante combater as mazelas e os obstáculos, para que o judiciário preste seus serviços com eficiência e transparência, sempre a contento do espectro constitucional e das expectativas sociais, para assegurar os direitos e as formas de acesso à justiça. Desse modo, antes, durante e depois da atuação do sistema de justiça, integram a necessária trilogia que poderá revolucionar e promover transformações emergenciais e fundamentais no modo de gerir os conflitos.

Além disso, ao longo dos dez anos de sua criação, o CNJ propiciou avanços quanto ao gerenciamento de processos, instituindo metas e indicativos de produtividade. Contudo é inegável a necessidade de que sejam pensadas as razões que conduzem à litigiosidade abusiva que congestionam o Poder Judiciário e impede a prestação jurisdicional célere. Também repiso que é importante evitar-se a criação de conflitos e estimular as suas resoluções por meios alternativos, antes mesmo de adentrarem o judiciário.

Segundo uma análise inicial da Ajufe, a busca da efetividade da atividade jurisdicional federal passa prioritariamente por mudanças no: i) acesso à justiça; ii) represamento indevido de processos judiciais; iii) processo executivo fiscal; e iv) gerenciamento de demandas repetitivas, em suas múltiplas implicações.

Esses pontos essenciais devem ser objeto de ações concretas por parte do CNJ, seja propiciando capacitação de magistrados e servidores, seja normatizando ou influenciando outras esferas de poder para as necessárias mudanças legislativas.

No que tange ao acesso indiscriminado à justiça, o Conselho pode atuar no sentido da padronização de custas e emolumentos para remunerar adequadamente o serviço judiciário e, principalmente, para estimular a criação e operacionalização do Fundo de Custas da Justiça Federal, este ainda não implementado, em que pese previsão constitucional trazida pela EC n. 45/2004.

A prescindibilidade de prova da hipossuficiência, fruto da defasagem do quadro normativo existente e de uma prática jurisprudencial incentivadora, acabou por alargar a gratuidade dos serviços judiciários para um espectro muito maior que o razoável. Basta ver que, segundo a jurisprudência dos tribunais, um cidadão que aufera renda mensal de até dez salários mínimos, embora se encontre no reduzido grupo dos 10% mais ricos da população, tem direito a usufruir graciosamente do serviço judiciário, que não deixa de ser dispendioso para os cofres públicos, em detrimento da prestação de um serviço de excelência.

Assim, uma alteração importante para a limitação do uso descriterioso da assistência judiciária gratuita seria o estabelecimento de um patamar simples e objetivo, invertendo-se a presunção de hipossuficiência para o indivíduo. Essa mudança pode ser feita a partir de alteração de Projeto de Lei (PL) existente (PL n. 717/2011), com a contribuição direta do CNJ para o diálogo institucional com os outros poderes.

Outro ponto de suma relevância é o gerenciamento adequado dos processos de execução fiscal, por meio da manutenção de grupos e fóruns no âmbito do Conselho, voltados ao aperfeiçoamento legislativo, à capacitação, à manualização e divulgação de boas práticas na matéria. A Ajufe realizou o I Fórum Nacional de Execuções Fiscais, com a participação dos operadores do sistema e produziu enunciados e recomendações importantes para a melhoria da prestação jurisdicional nesse segmento. Os resultados desse evento e a sinergia produzida são fatores relevantes para o avanço do enfrentamento dos problemas.

Para além de todos os focos de trabalho listados, a alteração mais relevante para lutar contra a profusão de processos verificada no Brasil diz respeito à redução da litigiosida-

de encabeçada pelo poder público. Hoje, não existe uma sistemática processual própria para as demandas repetitivas contra a Administração Pública. Utiliza-se o direito processual civil concebido para as lides privadas para a resolução de demandas públicas, o que gera flagrante quebra de isonomia em razão do tratamento pulverizado e diferenciado para questões idênticas, a revelar a necessidade de maior preocupação do Poder Judiciário com o nascedouro dos litígios.

É necessária, pois, a realização de pesquisa de mapeamento das demandas repetitivas da Justiça Federal e, em um segundo momento, a estruturação de uma sistemática processual peculiar que acelere a sua tramitação e descongestione o Poder Judiciário, o que, seguramente, precisa ser coordenado e liderado pelo CNJ, inclusive para a apresentação de propostas administrativas e projetos de lei que reduzam a criação de conflitos que são judicializados. Assim, é possível evitar ou resolver os conflitos antes do ingresso no judiciário, e cabe a todos, em especial ao CNJ, identificar e agir para a pacificação social.

2.2 Atratividade da carreira e a necessidade de simetria integral

Outro desafio relevante é a necessidade da implantação plena e integral da simetria, tal como já definida pelo CNJ, reconhecida desde 21 de junho de 2011, por decorrência direta do art. 129, § 4º, da Constituição Federal. As carreiras da Magistratura Federal e do Ministério Público Federal são simétricas, fazendo parte de um sistema comunicante de vantagens e prerrogativas, consoante decidido no Pedido de Providências n. 0002043-22.2009.2.00.0000.

Nesse contexto, a Resolução CNJ n. 133/2011 declarou a desatualização da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman) no ponto em que institui o regime remuneratório dos juízes e afirmou textualmente que a concessão de vantagens às carreiras assemelhadas sem a devida equiparação da Magistratura induz patente discriminação e ocasiona desequilíbrio entre as carreiras de Estado. O texto, contudo, deixou de estender aos Magistrados Federais diversos direitos assegurados aos Procuradores da República, em total desacordo com a decisão no Pedido de Providências acima mencionado, que não fez qualquer limitação ou restrição.

Sob o ponto de vista constitucional, a disparidade remuneratória entre as carreiras simétricas fere não apenas o art. 129, § 4º, mas também a literalidade do art. 39, § 1º, da Constituição Federal, pois acabam sendo instituídas contraprestações distintas para cargos que apresentam a mesma natureza, forma de provimento, complexidade e grau de responsabilidade. Acima de tudo, a falta de coerência afeta a independência do Poder Judiciário, que não consegue se auto-organizar e traçar uma política para a instituição correlata às responsabilidade e restrições.

Por conseguinte, a falta de simetria plena e integral é um fator que pode acarretar a perda da atratividade da carreira da Magistratura e incentiva os abandonos de cargo para o desempenho da advocacia privada, a atividade notarial ou para o próprio ingresso no Ministério Público Federal.

De fato, o último censo promovido pelo CNJ apurou que apenas 27,8% dos juízes se consideram satisfeitos com a remuneração recebida pelo trabalho que executam, função esta que se detectou extenuante e incompatível com a carga horária regular. Como consequência da sobrecarga e da defasagem remuneratória, a pesquisa demonstrou que somente 37,2% dos juízes se sentiam valorizados pelo exercício da magistratura, evidenciando-se nas estatísticas um clima organizacional bastante negativo no Poder Judiciário.

Por certo, a inversão da ordem constitucional, que sobreponha o Ministério Público à Magistratura como teto do serviço público, repercute no alcance das metas e na eficiência da atividade jurisdicional. São inúmeros os exemplos de consequências da ausência de uma simetria efetiva, por isso a decisão do Pedido de Providências n. 0002043-22.2009.2.00.0000 não pode ficar restrita a uma resolução, a um ato normativo despido de efeitos, devendo significar concretamente a plena comunicação entre vantagens e deveres entre Magistratura e Ministério Público.

Conclusão: A Justiça Federal do século XXI

Ao longo do século findo, era muito mais fácil ao Poder Judiciário (governos autoritários, deficiências democráticas, estruturas hierarquizadas, escassez de acesso aos direitos e à justiça) manter uma postura jurídica ordenada em face dos fenômenos de equilíbrio social (estrutura), de desequilíbrio social (mudanças) e de reequilíbrio social (reestruturação). Nos últimos quinze anos, entretanto, as relações sociais vêm se pulverizando em laços instantâneos: tudo que é sólido se desmancha no ar, a modernidade é líquida. No Brasil, deste início de milênio, as transformações operadas pelo Judiciário são mais rápidas e profundas do que as da lei. Nesse contexto, a sucessão cadenciada de equilíbrio e de desequilíbrio sociais encontra um reequilíbrio muito mais precário em nossa realidade multifacetada e extremamente mutável.

Como se estivessem em queda livre, o Brasil e o mundo tornaram-se muito mais rápidos e movediços, exigindo que o Judiciário também aumente a sua efetividade e rapidez, sendo chamado a se pronunciar e também a ser protagonista de temas antes nem cogitáveis na esfera judicial. Daí a necessidade de se disseminar a cultura da gestão voltada a resultados eficientes, postura que já vem sendo adotada no âmbito do CNJ, mas que é, sempre, passível de avançar muito mais. As sociedades contemporâneas exigem constantes aprimoramentos, diga-se de passagem, com participação de todos os atores judiciários – mesmo aqueles reputados por algumas cúpulas como secundários, ou que, erroneamente, creem não desempenhar papel tão importante.

Não existe gestão estratégica com resultados positivos sem o compromisso de todos os atores envolvidos em todos os níveis operacionais. Para se superar um modelo burocrático, fundado em premissas centralizadoras e hierarquizadas, e se chegar ao modelo gerencial de qualidade e vanguarda que compreende mecanismos democráticos de definição das estratégias que visem à eficiência, são imperativos a participação e, mais especificamente, o efetivo engajamento, envolvimento, comprometimento e entendimento de todos.

Para tanto, é imprescindível avançar muito na democratização de todo o sistema de justiça, e o CNJ, seja pela ação ou pela omissão, tem um papel destacado nesse sentido. Com o desenvolvimento de ações de democratização, serão potencializadas as iniciativas de congregar esforços até aqui realizadas pelo CNJ, especialmente aquelas em que o órgão atua como catalizador das boas práticas e propagador delas, as quais têm-se revelado de grande relevância para todo o sistema de justiça.

Um dos resultados desse engajamento são as ações voltadas para resolução dos conflitos por meios alternativos, como a conciliação, que projeta um modelo de operador de direito diferente do de outrora. Assim como o magistrado, no campo do direito, deixou de ser a “boca da lei”, de todo ator judicial é exigido também mais do que a mera comparação de silogismos que se encaixem na moldura social. Em um ambiente jurídico em que o princípio e o postulado adquirem certa prevalência sobre a rigidez da regra, o direito não é mais tão retilíneo como foi outrora. No planejamento da gestão, ainda mais se deve antever esta suave curvatura do direito, traçando-se estratégias para o enfrentamento das grandes demandas sociais. É a justiça no atacado, pensada e gerida antes, durante e depois da fase judicial de resolução dos litígios. As responsabilidades dos atores judiciais, e em especial do CNJ, é estar um passo à frente e visualizar aquilo que se descortina com o desafio a ser enfrentado no futuro a médio e a longo prazo, sem descurar das ações emergenciais a serem empregadas de imediato. Todas essas ações coordenadas de maneira centralizada terão impacto positivo na Justiça Federal e, sobretudo, para o que queremos do Judiciário no futuro. A elaboração dos cadastros nacionais e a uniformização e a harmonização dos procedimentos são bons exemplos de ações já realizadas pelo CNJ.

Ainda na esfera da Justiça Federal, o excesso de litigiosidade é uma combinação oriunda da presença das chamadas demandas de massa e da complexidade e especificidades de suas demandas, ou seja, atacado e varejo são duas faces, assoladas tanto por macroconflitos como pelas pequenas lides, de um país que cultuou por muito tempo o litígio. É imperioso pensarmos soluções novas para os velhos problemas e não simplesmente aplicarmos mais do mesmo, como observamos: novas unidades jurisdicionais, mais juízes, mais servidores. Enfrentar o aumento da litigiosidade é o desafio imediato e todos queremos encontrar respostas satisfatórias. As respostas possíveis e as alternativas não se limitam ao planejamento estratégico para o futuro ou o estabelecimento de metas sem o envolvimento amplo dos atores judiciais.

Será preciso identificar as mazelas e iniciar por tratar das fraturas expostas com sugestões e propostas simples, que, após debatidas e construídas a partir de bases democratizantes, possam ser coordenadas e implementadas pelo CNJ para a melhoria do Judiciário, principalmente dar conta da sobrecarga do sistema judicial.

A primeira sugestão seria a criação de uma Comissão Permanente no âmbito do CNJ para elaborar propostas de ações e recomendações administrativas, bem como projetos de lei que visem à melhoria dos serviços públicos, em especial do Poder Executivo, com a finalidade de otimizar seus recursos e reduzir o impacto em ações judiciais propostas em face do Estado ou de entidades privadas por ele fiscalizadas. De outra ponta, a comissão também seria responsável por acompanhar a efetividade do cumprimento das decisões judiciais e propor encaminhamentos que reputar necessários aos Executivo e Legislativo. A ideia aqui não é nenhuma novidade, pois já foi apresentada pela Ajufe ao CNJ e apresenta similaridades com as atividades desenvolvidas pela Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Entretanto aqui o ponto de partida é o inverso de lá.

Uma segunda ideia seria a criação de Comissão Permanente junto ao CNJ para estudar a falta de efetividade das decisões judiciais e propor soluções legislativas de racionalização do sistema processual. Identificar os problemas e apontar e gerar soluções a partir da vivência prática, sem olvidar de confrontar com a teoria. Nesse sentido, as associações de magistrados que compõem o Conselho Consultivo da Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF) apresentaram proposta de emenda à Constituição que estabelece a iniciativa de apresentação de projeto de lei por parte do CNJ em relação aos objetivos do Conselho.

Ainda, as complexidades das matérias submetidas aos magistrados na atualidade, bem como as responsabilidades e as restrições de todas as ordens impostas constitucional e normativamente, são pontos de contrapartida necessários para uma política remuneratória digna. Nesse sentido, há urgência na implementação da simetria plena com outros agentes políticos e carreiras jurídicas e, mais do que isso, é preciso respeitar as regras constitucionais que estabelecem a magistratura como o teto remuneratório do serviço público em sintonia com as referências acima dispostas. O CNJ já reconheceu isso, contudo ainda não implementou integralmente a simetria, e os magistrados brasileiros esperam que, muito brevemente, esse descompasso interpretativo possa ser eliminado, para que prevaleça a interpretação das regras constitucionais.

A Ajufe, como entidade representativa da magistratura, não tem fugido ao seu papel de pensar e propor as transformações necessárias para o Poder Judiciário, sobretudo em face das novas tecnologias de comunicação propiciadas pela internet. Em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário (Ibrajus), a Associação promoveu um concurso para a escolha de artigos que proponham aplicativos para agilizar a Justiça.

Para finalizar, rememoro dois importantes vetores para um judiciário do futuro, sobretudo o brasileiro: a valorização da magistratura e a democratização de todo o sistema de justiça. Se esses alicerces estruturantes forem potencializadas ao máximo pelo CNJ, certamente poderão representar os pilares de sustentabilidade de mudanças e transformações relevantes do sistema estatal e da prestação jurisdicional. Dessa forma, as medidas reverterão para todos os jurisdicionados e sociedade.



CNJ: AVANÇOS E DESAFIOS NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ESTADUAL

JOÃO RICARDO DOS SANTOS COSTA

Introdução

O Brasil é um país de contrastes econômicos e sociais. Enquanto determinadas regiões e setores desfrutam de grande desenvolvimento, parcela significativa da população convive em meio à pobreza, à falta de serviços públicos adequados e à míngua, até, de perspectivas de vida. Inúmeros fatores podem ser levantados para explicar este paradoxo. Todavia, não há como ignorar que seja ele também sustentado em alguma medida tanto pelo direito como pelo sistema de Justiça, haja vista que ambos cumprem papel fundamental na organização dessa sociedade, tal como está. Apesar dos progressos havidos, percebe-se, ainda, grande distância entre a realidade e o que é prometido na Constituição Federal e no próprio ordenamento jurídico. A violação contínua e reiterada de direitos básicos, a ausência e/ou inadequação de políticas públicas, a precariedade, por exemplo, do sistema de direitos e garantias existente em relação às crianças e adolescentes, bem como a omissão generalizada do Estado e, muitas vezes, a negação da justiça social são tintas e traços que insistem em compor o cenário vivido no cotidiano dos fóruns. Em meio a essa “crise do Estado”, tomou corpo no meio político e jurídico, décadas atrás, a ideia de que atravessávamos também uma “crise do sistema judicial” marcada por uma insatisfação generalizada por parte da sociedade em relação ao seu funcionamento. Essa ideia crítica baseava-se na percepção de que, após a mudança estrutural do Judiciário realizada com a nova Constituição, eram ainda recorrentes as queixas de que o sistema judicial permanecia moroso e distante da maioria das pessoas, seja em relação à plena acessibilidade, seja em relação aos anseios sociais de efetividade e de transparência. Concluía-se que era imperioso o aperfeiçoamento da estrutura desse poder para modernizá-lo, dotando-o de maior transparência e efetividade.

Essa ideia ganhou corpo nos meios de comunicação tradicionais que verberavam o discurso da criação de um Conselho Nacional da Magistratura, com as atribuições de exercer o controle disciplinar de todos os magistrados e promover políticas judiciais de aperfeiçoamento do Judiciário. Segundo a ideia crítica que predominava na época, o surgimento do Conselho tornaria o Judiciário mais transparente, e ainda ensejaria melhor qualidade dos serviços por ele prestados.

No momento em o que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) completa dez anos, mostra-se oportuno reprimir os motivos que ensejaram o seu nascimento e estabelecer análise reflexiva dos avanços que propiciou, as oportunidades que desperdiçou e os desafios que ainda tem pela frente. Este, em poucas palavras, é o desiderato do presente artigo, o qual, por exigência metodológica, delimitar-se-á ao âmbito da Justiça estadual.

1 Antecedentes históricos do Conselho Nacional de Justiça

Na história constitucional brasileira há o registro anterior de outra instituição de natureza similar ao atual CNJ. Sob a égide do regime militar, a Emenda Constitucional n. 7, de 13 de abril de 1977, deu nova redação ao art. 112 da então vigente Constituição Federal, e instituiu o Conselho Nacional da Magistratura como um dos órgãos do Poder Judiciário.¹

O Conselho Nacional da Magistratura era um órgão de âmbito nacional, formado integralmente por Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e que apresentava uma função nitidamente correcional ou censória. Todavia, com a abertura política que logo se seguiu, não foi possível visualizar na prática os seus efeitos.

Ainda antes da Assembleia Nacional Constituinte que viria e durante os seus debates, surgiu a polêmica proposta de criação de um conselho, baseado na ideia da necessidade de um controle externo da atividade judiciária. Fora preconizado, inclusive, pela “Comissão dos Notáveis”, também conhecida por “Comissão Afonso Arinos” (BRASIL, 2010). O projeto não situava o Conselho Nacional da Magistratura entre os órgãos do Poder Judiciário e mantinha a ideia inicial de um órgão para exercer o controle disciplinar da magistratura.

Já por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil e de pessoas como Nelson Jobim, Nilo Batista e Márcio Thomaz Bastos resultou na inclusão do Conselho Nacional de Justiça no artigo 151 do Projeto A de Constituição, redigido pela Comissão de Sistematização, como órgão de controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público, cabendo a lei complementar a definição da sua organização e funcionamento:

Esse projeto também não incluía o CNJ entre os órgãos do Poder Judiciário (art. 112).

Houve forte reação contrária à criação do Conselho. Viam-se na ideia resquícios do autoritarismo que se pretendia sepultar com a nova Constituição. Além disso, a magistratura questionava o motivo de sua criação, tendo em vista a inexistência de controle semelhante no Executivo e Legislativo. Os que se posicionavam contra apontavam que a instituição de um controle externo do Judiciário afrontaria o princípio federativo e a separação dos poderes, bem como a independência dos juízes, afora representar um retrocesso (SAMPAIO, 2007, p. 242). Tratado como uma anomalia, já no Projeto B da Constituição, a instituição do Conselho foi abandonada. A Constituição de 1988, conforme

¹ “Art. 112. [...] I – Supremo Tribunal Federal; II – Conselho Nacional da Magistratura; III – Tribunal Federal de Recursos e juízes federais; IV – Tribunais e juízes militares; V – Tribunais e juízes eleitorais; VI – Tribunais e juízes do trabalho; VII – Tribunais e juízes estaduais.” [grifos nossos]

adverte Sampaio, terminou por “valorizar o pleno governo do Judiciário, como nunca acontecera antes, na simbologia de um momento de ruptura com as formas autoritárias do passado, especialmente as mais recentes” (SAMPAIO, 2007, p. 240).

Passados alguns anos, a criação de um controle externo do Judiciário novamente ressurgiu com a Proposta de Emenda à Constituição (EC) n. 96/1992, de autoria do deputado Hélio Bicudo novamente, convertida em Proposta de Emenda Revisional em dezembro de 1993, que tratava da Reforma do Judiciário.

Em agosto de 1995, foi constituída uma Comissão Especial, a fim de emitir um parecer sobre o tema, oportunidade em que foram apresentadas diversas emendas. Entre elas, a de número 4, assinada pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira, constava a criação de um Conselho Nacional da Magistratura com 17 membros – sendo 16 magistrados e 1 advogado indicado pela OAB – com atribuição disciplinar e correccional e de zelar pela independência do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura.

Em 2 de fevereiro de 1999, a referida Proposta de Emenda Revisional restou arquivada. Todavia, graças aos defensores ardorosos da ideia de um controle externo do Judiciário, entre os quais o então relator da Revisão constitucional, deputado Néelson Jobim, a Proposta foi desarquivada 20 dias depois, seguindo-se dali em diante sob a relatoria do deputado Aloysio Nunes Ferreira. Foram apresentadas 45 emendas, das quais 14 tratavam do controle externo do Poder Judiciário por um Conselho ao qual se atribuía, via de regra, como assinala Sampaio, as seguintes funções destacadas:

a) planejamento e avaliação administrativa do Poder Judiciário; b) formulação de planos, projetos e programas destinados a garantir a independência, a autonomia, a eficiência e eficácia administrativa, orçamentária e financeira do Poder Judiciário; c) elaboração de diretrizes para a organização e a prestação dos serviços judiciários; d) acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária; e) processamento e julgamento dos processos disciplinares; f) zelo pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura. (SAMPAIO, 2007, p. 243)

No mesmo mês de março de 1999, foi instalada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Judiciário, por insistência do senador Antônio Carlos Magalhães, na qual trouxe a público o debate sobre as mazelas do Judiciário, tendo como exemplo o caso do magistrado Nicolau dos Santos Neto, acusado e posteriormente condenado por corrupção decorrente do desvio de recursos públicos alocados para o novo edifício-sede do Tribunal Regional do Trabalho, quando exercia a presidência daquele órgão.

Em maio de 1999, a Sub-Relatoria de Controle e Fiscalização apresentou proposta muito próxima ao substitutivo anterior do Partido dos Trabalhadores, na qual estabelecia a criação de um Sistema Nacional de Planejamento do Poder Judiciário integrado por um Conselho Nacional e por Conselhos Estaduais de Justiça. O Conselho Nacional seria composto por 21 membros, dos quais 11 eleitos pelo Congresso Nacional, com reserva de dez postos ao meio científico e acadêmico; quatro eleitos entre magistrados togados (um dos tribunais superiores, um dos tribunais regionais, um dos tribunais de Justiça e um dos juízes de primeiro grau); três eleitos dentre os membros do Ministério Público Federal, Estadual e do Distrito Federal e Territórios; e três eleitos entre os advogados. A proposta também dava mais autonomia e poder ao Conselho, como a de propositura

de projetos de lei de interesse do Judiciário e da magistratura, média prévia consulta a todos os Tribunais e associações de magistrados.

A PEC n. 96/1992 foi ao final aprovada em junho de 2000 pela Câmara dos Deputados, e previa, em seu texto, 15 membros: um ministro do STF indicado pelo próprio STF; um ministro do STJ, indicado pelo próprio STJ; um ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), indicado pelo próprio TST; um desembargador de Tribunal de Justiça e um juiz estadual, indicados pelo Supremo Tribunal Federal (STF); um juiz do Tribunal Regional Federal (TRF) e um juiz federal, indicados pelo STJ; um juiz do Tribunal Regional do trabalho e um juiz do trabalho, indicados pelo TST; um membro do Ministério Público estadual, indicado pelo Procurador-Geral da República entre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; dois advogados indicados pelo Conselho Federal da OAB e dois cidadãos de notável saber e reputação ilibada, indicados respectivamente pela Câmara e pelo Senado.

Encaminhada ao Senado Federal, lá passou a tramitar sob o n. 29/2000. Tendo sido recebidas várias emendas, o texto foi finalmente aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado e em primeiro turno de votação no ano de 2002. Contudo, em face do término da legislatura, não foi possível a apreciação da matéria em 2º turno, apesar do empenho do Relator Bernardo Cabral, não reeleito. Iniciada a nova legislatura, o Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, com o aval do Plenário, determinou o retorno da matéria à Comissão de Constituição e Justiça para novo parecer, haja vista a renovação de mais da metade da Casa e, outrossim, o expressivo número de emendas apresentadas em 1º turno.

Nesse interlúdio, o Ministério da Justiça criou a Secretaria da Reforma do Judiciário em maio de 2003. No meio acadêmico, sobretudo o jurídico, de acordo com Sampaio, “os debates não foram tão numerosos nem profundos quanto se poderia esperar” (SAMPAIO, 2007, p. 247)

Foi designado, em 26 de junho de 2003, o senador José Jorge como o novo relator da Reforma do Judiciário. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apoiador da Reforma, em meio a embates com o ministro Maurício Correia, novo Presidente do STF para o biênio 2003/2004, que era por sua vez contra ela, chamou o Judiciário de “caixa preta” e defendeu a ideia de uma comissão das Nações Unidas para examinar a Justiça brasileira. Assim foi que Asma Jahandir, relatora especial da ONU para Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais esteve no país entre 16 de setembro e 8 de outubro de 2003 e, em 15 de março de 2004, apresentou Relatório apontando problemas na Justiça brasileira associados a impunidade, morosidade e falta de confiança por parte dos jurisdicionados. Verificou em seu estudo que havia uma confusão sobre o significado da independência do Judiciário no Brasil, e também uma tendência a exageros, razão pela qual propôs uma “drástica reforma” (SAMPAIO, 2007, p. 110). O presidente do STF, Maurício Correia, não só refutou tal relatório de autoria de Asma Jahandir como também rechaçou qualquer possibilidade de receber um relator da ONU sobre a Independência dos Juízes e Advogados, tal como sugerido por ela.

Nelson Jobim, que era favorável à ideia do controle Externo do Judiciário, sucedeu Maurício Correia na Presidência do STF em 2004, fato que contribuiu sensivelmente para que os ventos mudassem de rumo (SAMPAIO, 2007, p. 111).

O Senado Federal, diante da multiplicidade de projetos, transformou as 17 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) sobre o assunto em outras quatro. Entre elas, estava a PEC n. 29/2000, que foi devidamente aprovada, transformando-se na EC n. 45/2004, promulgada em 8 de dezembro de 2004 (coincidentalmente no “Dia da Justiça”) e publicada no D.O.U. de 31 de dezembro de 2004. Nascia, assim, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Antes da incorporação da instituição do CNJ em nosso ordenamento, uma das principais teses contrárias baseava-se no fato de que o “controle externo” do Judiciário atentava contra o princípio da separação de poderes, sobretudo porque no Brasil sistema era presidencialista. Isso porque, nesse sistema, o Judiciário, ao contrário do que ocorre usualmente no parlamentarismo, constitui-se em um poder da república independente, tal qual Legislativo e Executivo. Por isso, não haveria predomínio formal de um sobre o outro para além do sistema de freios e contrapesos definidos na Constituição.

Após a aprovação da EC n. 45/2004, novas críticas vieram a se somar àquelas que já permeavam os debates a seu respeito. A primeira delas dizia respeito à formação heterogênea do Conselho, com membros não oriundos da magistratura, igualmente dotados de poder disciplinar. Tal configuração comprometeria o autogoverno dos tribunais (CF, art. 96, 99 e parágrafos, e 168) e a própria independência do Judiciário, haja vista que a função de controle passaria a ter uma conotação acentuadamente política e não técnica, com riscos de eventuais perseguições. Além disto, haveria um desvirtuamento da hierarquia judiciária em face da possibilidade de juízes de graus inferiores eventualmente julgarem juízes de graus superiores.

Porém, em sentido contrário, argumentava-se que o Conselho iria reforçar o princípio da separação dos poderes, vez que a adoção de mecanismos de controle era uma exigência da soberania popular que vinculava-os entre si, como corolário de um cenário em que deveria imperar a harmonia e independência preconizados pela Carta maior. Por isso, a instituição do CNJ guardaria perfeita consonância com a idéia de *checks and balance*. Não haveria qualquer possibilidade de causar desequilíbrio entre os poderes ou restrição à autonomia dos tribunais pois o Conselho é formado em sua maioria por magistrados e tem como uma das suas principais atribuições a de assegurar o pleno autogoverno do Judiciário. Além do que a sua criação não atentaria contra qualquer das competências privativas dos tribunais elencadas no art. 96, da Constituição Federal. Também a sua composição heterogênea não feriria a independência judicial, nem favoreceria a ingerência política, inclusive eventuais perseguições. Isso porque não bastasse ser formado em sua maioria por magistrados, o cargo de corregedor seria exercido obrigatoriamente por um Ministro do STJ.

Por fim, a criação do CNJ não propiciaria qualquer violação de hierarquia judicial, visto que esta não pode ser confundida com subordinação administrativa. Outrossim, as decisões lá proferidas não seriam do juiz de instância inferior, mas do próprio colegiado do órgão (SAMPALIO, 2007, p. 254).

Outra crítica recorrente refere-se à quebra do princípio federativo. Isso porque o CNJ apresenta poderes supervisionais administrativos, orçamentários, financeiros e disciplinares que também se estendem em relação a todos os judiciários estaduais. Em face disso, a sua criação representaria intromissão indevida na autonomia dos estados, tanto por parte do Congresso, pela iniciativa, como de um órgão da União, pelo Poder e exercício (SAMPALIO, 2007, p. 254).

Em sentido oposto alinha-se o fato de o Judiciário compõe-se de uma unicidade orgânica nacional, independentemente da distribuição e da especialização funcional. Aliás, a composição do CNJ também reflete a estrutura federativa, de acordo com esta peculiaridade judiciária (SAMPAIO, 2007, p. 256).

Depois de promulgada a EC n. 45/2004, que criava o CNJ, em 08.12.2004 (“dia da Justiça”), depois de intensos debates e de muitos anos de avanços e retrocessos, restava, ainda, uma última etapa neste percurso: o eventual pronunciamento do STF sobre a sua constitucionalidade. Não havia dúvida de que tal questionamento fatalmente seria levado à apreciação da Corte Suprema, o que veio a se confirmar. Já no dia seguinte à promulgação da EC n. 45/2004, a Associação dos Magistrados Brasileiros impetrou a respectiva Ação de Direta de Inconstitucionalidade que foi autuada sob o número n. 3.367.

Havia, então, alguns precedentes do STF relacionados ao julgamento da inconstitucionalidade da criação, no âmbito de alguns estados, de Conselhos Estaduais de Justiça, compostos por magistrados e representantes de outros poderes e entidades, com a função de exercer, via de regra, o controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário.

Os precedentes referiam-se aos acórdãos proferidos nos seguintes processos, listados em ordem cronológica da publicação das decisões: ADI 197, de Sergipe, Rel. Min. Octávio Gallotti, publicado no DJ. de 25/5/1990; ADI 251 MC, do Ceará, Rel. Min. Aldir Passarinho, publicada no DJ. 2/4/1993; ADI 135, da Paraíba, Rel. Min. Octávio Gallotti, publicado no DJ. 15/8/1997; ADI 137, do Pará, Rel. Min. Moreira Alves, publicado no DJ. de 3/10/1997; e ADI 98 MC Mato Grosso, Rel. Min. Celso de Mello, publicado no DJ. 31/10/1997.

Os entendimentos esposados nesses precedentes eram nada alentadores aos defensores da constitucionalidade do CNJ. Isso porque o STF, naqueles julgados, deixava expresso que a instituição de um órgão de controle do Judiciário, com composição heterogênea, violava o princípio da separação dos poderes, e por isso, padecia do vício da inconstitucionalidade.

Posteriormente, em 2003, a fim de frear a iniciativa dos estados de criarem Conselhos de Justiça, foi editada a Súmula n. 649, com o seguinte teor: “É inconstitucional a criação, por constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros poderes ou entidades”.

Todavia, tal súmula, restringindo o alcance das decisões anteriores, deixou assente que apenas seria inconstitucional a criação de tal órgão de controle pela Constituição Estadual, ou seja, havia um horizonte aberto para que tal entendimento não necessariamente fosse o mesmo para a criação de um órgão de controle nacional.

O quadro havia se alterado sensivelmente, inclusive com a mudança da composição do STF. Assim, foi que em 13/4/2005, em votação não unânime, o STF declarou a constitucionalidade do CNJ.

Merece registro o fato de que o debate em torno da criação e reconhecimento do CNJ no Brasil não seguiu o mesmo caminho do modelo referente italiano, que inspirou a criação de outros Conselhos da Magistratura na Europa. Na Itália, o objetivo principal preconizado pelo Constituinte com a criação do “Consiglio Superior della Magistratura” foi o de garantir a independência da magistratura. A atuação desse conselho na Itália segue uma linha de valorização da cultura da jurisdição e defesa da independência judicial (JUNKES, 2013, p. 96).

2 O Conselho Nacional de Justiça e a sua estruturação constitucional

A criação do CNJ foi impulsionada pela ideia de que esse órgão era necessário para resolver a apontada crise vivenciada pelo Poder Judiciário que traduzia-se em uma série de problemas crônicos históricos, que iam desde a morosidade até o anacronismo de suas estruturas e dos seus modelos de gestão. A respeito, escrevia Grinover na época que “A sobrecarga dos tribunais, a morosidade dos processos, seu custo, a burocratização da Justiça, a complicação procedimental, tudo leva à insuperável obstrução das vias de acesso à justiça e ao distanciamento cada vez maior entre o Judiciário e seus usuários” (GRINOVER, 1998, p. 21).

Nesse vértice, assinalava Martins antes do advento do CNJ,

A Justiça brasileira vive um momento de crise causada principalmente pelo acúmulo de processos nos fóruns e tribunais, gerado pelo recente número de demandas e pela lentidão do trâmite processual. Essa problemática denominada de “morosidade da Justiça”, no entanto não é fato novo e inesperado. Ao contrário, ela é produto de um Judiciário que tem estrutura orgânico-administrativa anacrônica e regida por procedimentos que não acompanharam as mudanças havidas na sociedade.

“Tendo em vista essas premissas, a morosidade da Justiça deve ser encarada a partir da visão de acesso à Justiça e de instrumentalidade do processo, a fim de viabilizar-se uma reestruturação metodológica da processualística e a ascensão do caráter teleológico do processo de modo a atingir os anseios sociais. (MARTINS, 2001, p. 49)

Resumindo também o pensamento doutrinário da época, Castro pontificava que a gravidade da crise da Justiça brasileira assumia o papel de nó górdio da vida institucional brasileira. Isto porque, a par de todas as crises que atormentaram o país – como a econômica, a social, a política e a moral – nenhuma foi tão acentuada e abrangente em seus efeitos quanto a ineficiência e ineficácia do Poder Judiciário. A explicação para isso, segundo ele, decorria do fato de que o funcionamento básico dos postulados da cidadania assenta-se na universalidade e transparência da Justiça. Esta relação é explicitada por Castro da seguinte maneira: “Sem Justiça, não há ética, não há Estado Democrático de Direito – e sem este inexistente civilização digna desse nome” (CASTRO, 1999, p. 13). Para Annoni o mau funcionamento do Poder Judiciário ocasionava deterioração social em cadeia. Ao não reprimir as práticas ilegais e ao não atender à população em suas

demandas, o Poder Judiciário promove uma banalização dos valores e dos princípios sociais (ANNONI, 2008, p. 286).

Finalmente, Grinover bem resumia a chamada “crise do Poder Judiciário brasileiro” que antecedia a criação do CNJ. Concluía ela que a crise do Poder Judiciário é, antes de tudo, uma história de desafios. Importante para o diagnóstico da crise é extremar seus diversos aspectos: crise estrutural de um dos Poderes do estado intervencionista e monopolizador, macrocéfalo e ineficiente; crise institucional que surgiu e se agravou no delicado jogo do equilíbrio entre os Poderes, com a transformação do Judiciário em mediador de crises políticas e árbitro de conflitos sociais; crise de mentalidade, pela inadequação do recrutamento e da formação do juiz para lidar com os novos conflitos, sociais e políticos, que é chamado a dirimir; crise dos mecanismos de controle do exercício da função jurisdicional, crise dos cânones clássicos da responsabilidade do juiz (GRINOVER, 1998, p. 28).

O CNJ surge nesse contexto de críticas como a solução para o problema do anacronismo judicial, sob a natureza jurídica de um órgão administrativo-constitucional integrante do próprio Poder Judiciário.

A sua natureza administrativa decorre das atribuições previstas no art. 103-B, § 4º, da Constituição. Apresenta também, como adverte Sampaio, dimensão nitidamente política, uma vez que, em face do seu *status* constitucional e à sua composição híbrida, exerce papel intercolutor entre poderes e com a sociedade, tendo como finalidade o controle e a garantia da independência do Judiciário (SAMPAIO, 2007, p. 263-264).

O CNJ não se constitui em um órgão da União, mas sim em um órgão nacional, pois atua em todos os ramos da Justiça no território brasileiro.

De acordo com o estatuído na Constituição Federal, cabe, primordialmente, ao CNJ o controle da gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, além de outras eventuais atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura. Como se observa, a sua função de controle exerce papel central no seu funcionamento. De acordo com Peleja, esse traço característico do modelo nacional destoa da normal função de um Conselho, que é a de garantir a independência do Judiciário (PELEJA JÚNIOR, 2009, p. 122).

3 Conselho Nacional de Justiça: avanços a desafios

O CNJ, como órgão do Poder Judiciário, desempenha seu papel em três eixos principais: a) atividade regulamentadora do Poder Judiciário, com exceção do STF; b) atividade de fiscalização e controle disciplinar da magistratura; e c) atividade de planejamento administrativo dos Tribunais.

Iniciamos, assim, com a análise da sua atuação regulamentar nesse período de dez anos. Conforme mencionado no item anterior e de acordo com o que estabelece o art. 102 do seu Regimento Interno, compete ao CNJ a expedição dos seguintes atos normativos: Resoluções, Recomendações e Instruções ou Enunciados Administrativos. Tendo em vista que as instruções normativas restringem-se ao funcionamento interno do próprio CNJ, a análise ater-se-á às outras três modalidades normativas.

Nos seus dez primeiros anos, o CNJ expediu inúmeras Resoluções, Recomendações e Enunciados Administrativos, tratando dos mais variados temas. Seguindo-se a classificação proposta por Vieira,² que realizou estudo sobre as ações do CNJ em seus dois primeiros anos, tais atos podem ser divididos em três grandes grupos: a) gestão; b) organização; c) parametrização.

Iniciando-se a abordagem pelos atos normativos de gestão, inúmeras resoluções foram expedidas com a finalidade de produzir um mapeamento do Poder Judiciário, conforme os ditames do artigo 103-B, § 4º, inciso VII, da Constituição Federal. A Resolução CNJ n. 4/2005 criou o Sistema de Estatística do Poder Judiciário, que por sua vez foi regulamentado pela Resolução CNJ n. 15/2006.

Além da disseminação do emprego da estatística, inúmeros bancos de dados específicos foram instituídos pelo CNJ, com a tarefa de auxiliá-lo na sua tarefa de gestor e de controlador das atividades do Poder Judiciário. Por força da Resolução CNJ n. 12/2006, foi criado o Banco de Soluções do Poder Judiciário com o fito de reunir e divulgar os sistemas de informação implantados ou em desenvolvimento que visam à melhoria da administração da Justiça ou da prestação jurisdicional.

A Resolução CNJ n. 33/2007 criou o Sistema Integrado da População Carcerária no âmbito do Poder Judiciário Nacional.

2 Esses três grupos correspondem aos três elementos básicos do processo de gestão, quais sejam: planejamento, organização e controle. VIEIRA, Luciano José Martins. Os Efeitos da Reforma do Judiciário na Gestão do Poder Judiciário, fls. 71-79.

As Resoluções CNJ n. 44/2007 e n. 50/2008 trataram do Cadastro Nacional de Condenados por ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional, concentrando em um único banco de dados as informações sobre agentes públicos ou políticos já condenados por atos de improbidade administrativa. Seu objetivo é conferir mais eficácia às decisões judiciais, principalmente no que pertine ao ressarcimento de valores ao erário, ao cumprimento de multas civis e à proibição de contratar com a administração pública.

A Resolução CNJ n. 63/2008 estabeleceu o Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA). Por força das Resoluções CNJ n. 66/2009 e n. 87/2009, as decretações de prisão provisória também passaram a ser objeto de um controle estatístico informatizado específico. Os precatórios também passaram a compor um banco de dados gerenciado por um sistema específico, conforme dispôs a Resolução CNJ n. 92/2009.

O orçamento, peça-chave no gerenciamento das atividades do Poder Judiciário, foi alvo de intensa produção normativa por parte do CNJ. As Resoluções CNJ n. 31/07, 53/08, 68/09 estabelecem procedimentos e prazos para encaminhamento, ao CNJ, das propostas orçamentárias para os anos seguintes, e de solicitações de alterações orçamentárias autorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nos exercícios imediatamente anteriores pelos Órgãos do Poder Judiciário da União e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Merece destaque a recente resolução CNJ n. 195/2014 que trata de distribuição equitativa dos recursos orçamentários entre o primeiro e segundo grau de jurisdição, de modo a priorizar os recursos para o primeiro grau, que processo um número bem maior de ações e necessita de mais estrutura de trabalho. Essa resolução veio atender antiga reivindicação da magistratura de base que, por meio das associações de juízes, lutavam por melhores condições de trabalho.

As Resoluções CNJ n. 5/2005 e 26/2005 estabeleceram limites de despesa com pessoal e encargos sociais para os órgãos do Poder Judiciário da União. A Resolução CNJ n. 43/2007 estipulou, no âmbito do Poder Judiciário da União e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, limites para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção.

Visando assegurar a continuidade administrativa, um dos objetivos a serem perseguidos pelo Poder Judiciário, a teor da Resolução CNJ n. 70 e da Meta Nacional de Nivelamento n. 1, foi editada a Resolução 95/09, que versou sobre a transição dos cargos de direção nos órgãos do Poder Judiciário.

Ainda no grupo dos atos normativos de gestão, o Conselho Nacional de Justiça expediu inúmeras recomendações. A Recomendação 1/05 estimulou aos Tribunais e outros órgãos do Poder Judiciário com atuação direta ou indireta sobre os Juizados Especiais a adotar de diversas medidas de aperfeiçoamento dos Juizados Especiais: definição de metas regionais, estaduais e seccionais para os indicadores estratégicos do Sistema de Estatística do Poder Judiciário; elaboração de planos de ação para atingir as metas de melhoria definidas; elaboração e implementação das prioridades operacionais e estratégicas estabelecidas pelos Juízes Coordenadores dos Juizados Especiais por ocasião do I Encontro Nacional de Juizados Especiais Estaduais e Federais e validadas pelo Conselho Nacional de Justiça; incentivo a fóruns de debates sobre questões procedimentais e mudanças

legislativas dos Juizados Especiais, inclusive o Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje) e o Fórum Nacional de Juizados Especiais Federais (Fonajef). A Recomendação CNJ n. 4/2006, por sua vez, encareceu aos Tribunais que destinassem verba orçamentária específica para a expansão do atendimento à população por meio dos Juizados.

A instituição da conciliação foi estimulada pelo CNJ. A Recomendação n. 6/2006 solicitou aos Tribunais Regionais Federais (TRFs), aos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e aos Tribunais de Justiça que passassem a valorar cada acordo realizado pelos magistrados como uma sentença para todos os efeitos. A Recomendação n. 8/2007 aconselhou aos Tribunais de Justiça, TRFs e TRTs a realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento pela Conciliação. A Recomendação n. 15/2007 sugeriu aos Tribunais de Justiça, TRFs e TRTs a criação de um endereço eletrônico, denominado conciliar, no domínio de suas estruturas.

A proteção ao meio ambiente foi alvo da Recomendação n. 11/2007. Por ela, os Tribunais foram expressamente estimulados a adotar políticas públicas visando à formação e recuperação de ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituir comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente. Importante avanço nessa seara está na edição, pelo CNJ, da Resolução n. 201/2015 que determina a criação nos órgãos do Poder Judiciário de núcleos socioambientais com vistas a dar concretude a Recomendação n. 11/2007.

Sob o ponto de vista dos atos normativos de organização, inúmeras resoluções trataram de definir detalhadamente aspectos do funcionamento interno do CNJ (Resoluções n. 1/2005; n. 2/2005; n. 18/2006; n. 103/2010; n. 111/2010).

Aspectos da composição dos tribunais foram objeto de normatização pelo CNJ. A Resolução CNJ n. 16/2006 estabeleceu critérios uniformes para a composição e eleição do Órgão Especial dos Tribunais. Tal ato objetivou implementar esta importante inovação democrática preconizada pelo inciso XI do artigo 93 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n. 45/2004. As pesquisas nesta seção Resolução n. 17/2006 e n. 72/2009 definiram parâmetros objetivos e impessoais a serem observados na escolha de Magistrados para substituição e auxílio dos membros dos Tribunais.

O CNJ expediu inúmeros atos regulamentares buscando a padronização entre todos os órgãos do Poder Judiciário Nacional:

- a) a Resolução n. 41/2007 determinou a utilização do domínio primário “.jus.br” pelos órgãos do Poder Judiciário;
- b) a Resolução n. 45/2007 padronizou os endereços eletrônicos dos órgãos do Poder Judiciário.
- c) a Resolução n. 46/2007 criou as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário;
- d) a Resolução n. 65/2008 promoveu a uniformização do número dos processos nos órgãos do Poder Judiciário;

O CNJ determinou a criação de alguns novos órgãos com funções específicas em todos os tribunais.

A Resolução CNJ n. 49/2007 determinou a obrigatoriedade de Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica em todos os Tribunais brasileiros (relacionados no art. 92, incisos II ao VII, da Constituição da República Federativa do Brasil). Subordinado ao Presidente ou Corregedor de cada Tribunal, este núcleo, tal qual sugere a sua denominação, foi concebido com a tarefa de elaborar a estatística e o plano de gestão estratégica em seu respectivo âmbito de estrutura administrativa a fim de subsidiar o processo decisório dos magistrados conforme princípios estritamente profissionais, científicos e éticos.

A Resolução CNJ n. 86/2009 dispôs sobre a organização e funcionamento de unidades ou núcleos de controle interno nos Tribunais, disciplinando as diretrizes, os princípios, conceitos e normas técnicas necessárias à sua integração.

A Resolução CNJ n. 103/2010 determinou a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das demandas dos usuários, atribuindo-lhes as seguintes competências principais: receber consultas, diligenciar junto aos setores administrativos competentes e prestar informações e esclarecimentos sobre os atos praticados no âmbito do respectivo tribunal; receber informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do tribunal e encaminhar tais manifestações aos setores administrativos competentes, mantendo o interessado sempre informado sobre as providências adotadas; promover a apuração das reclamações acerca de deficiências na prestação dos serviços, abusos e erros cometidos por servidores e magistrados, observada a competência da respectiva Corregedoria; sugerir aos demais órgãos do Tribunal a adoção de medidas administrativas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base nas informações, sugestões, reclamações, denúncias críticas e elogios recebidos; apresentar e dar publicidade aos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e providências adotadas.

A movimentação horizontal na carreira da magistratura também foi disciplinada. As Resoluções n. 32/2007 e n. 97/2009 dispuseram sobre as remoções a pedido e permuta de magistrados de igual entrância. Conforme normatizado, os atos normativos dos tribunais a respeito devem, obrigatoriamente, vedar a remoção voluntária em caso de acúmulo injustificado de processos na vara ou gabinete que estejam sob a jurisdição do magistrado.

A organização da execução de algumas atividades específicas dos tribunais também foi objeto de normatização e padronização pelo CNJ. A Resolução CNJ n. 100/2009 dispôs sobre a comunicação oficial, por meio eletrônico, no âmbito do Poder Judiciário. O chamado “malote digital” utiliza um sistema que possibilita a comunicação oficial de forma praticamente instantânea entre os diversos órgãos do Poder Judiciário, o que propicia redução de custos e agilidade.³ A Resolução CNJ n. 104/2010 dispôs sobre medidas administrativas para a segurança e a criação de Fundo Nacional de Segurança.

Dar maior transparência do Poder Judiciário foi o objetivo colimado pelas Resoluções CNJ n. 79/2009 e n. 102/2009. A Resolução CNJ n. 79/2009 dispôs, especificamente, sobre

3 In CNJ. Março 2008 a Abril 2010, p. 34

a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro. A Resolução CNJ n. 102/2009, por sua vez, disciplinou a publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos. Ambas permitiram o livre acesso do cidadão a essas informações.

Além das resoluções, várias recomendações, ainda, foram expedidas pelo CNJ pertinente à Organização do Poder Judiciário.

A organização da função judicial foi disciplina também por uma série de Enunciados Administrativos. Tocante ao Órgão Especial dos tribunais de Justiça o Enunciado n. 2/2006, definiu as suas atribuições jurisdicionais e administrativas, inclusive disciplinares. Já o Enunciado n. 5/2008 fixou o processo de escolha e formação das duas classes de Desembargadores que integram (antiguidade e eleição).

Os concursos públicos mereceram a edição de dois enunciados. No Enunciado n. 3/2006, considerou-se “atividade jurídica”, para efeitos da Resolução n. 11/2006, a atuação do bacharel em Direito como juiz leigo ou conciliador do Sistema dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, desde que não inferior a 16 horas mensais. O Enunciado n. 12/2009, por sua vez, fixou critérios para a reserva de vagas para candidatos com deficiência em todos os concursos públicos para provimento de cargos do Poder Judiciário, inclusive para ingresso na atividade notarial e de registro.

Por fim, em relação aos atos normativos de parametrização, o CNJ orientou algumas condutas de magistrados da área penal e da execução penal.

A Resolução CNJ n. 108/2010 dispôs sobre o cumprimento de alvarás de soltura e sobre a movimentação de presos do sistema carcerário. A Resolução CNJ n. 105/2010 dispôs sobre a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência.

As Resoluções CNJ n. 6/2005 e n. 106/2010 dispuseram sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de segundo grau.

As Resoluções CNJ n. 7/2005, n. 9/2005 e n. 21/2006 disciplinaram o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário. Já a Resolução CNJ n. 20/2006 regulou a contratação, por delegados extrajudiciais, de cônjuge, companheiro e parente, na linha reta e na colateral, até terceiro grau, de magistrado incumbido da corregedoria do respectivo serviço de notas ou de registro. Levantamentos realizados pelo CNJ indicaram que, em cumprimento à Resolução n. 7, foram exonerados aproximadamente 1.192 servidores em todo o Poder Judiciário nacional, o equivalente a 1% de toda a força de trabalho alocada à disposição do Poder.⁴ A despeito do pequeno percentual de atingidos em proporção ao quadro geral de servidores do Poder Judiciário, a repercussão social da Resolução n. 7 foi enorme em razão de que

4 CNJ. Relatório Anual – 2006, p. 28-29.

“impôs e definiu padrões éticos de conduta na seara da administração pública, servindo, inclusive, de exemplo para os demais Poderes da República”.⁵

A Resolução CNJ n. 60/2008 instituiu o Código de Ética da Magistratura Nacional.

Inúmeros atos normativos do CNJ apresentaram impacto direto na área da criança e do adolescente no sentido de que abordaram aspectos do segmento do sistema judicial responsável por especialmente tratar dos direitos e interesses daqueles destinatários. A Resolução CNJ n. 54/2008 dispôs sobre a implantação e o funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção (CNA). A Resolução CNJ n. 77/2009 do CNJ instituiu o Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei, objetivando auxiliar os juízes no controle da aplicação das medidas socioeducativas aos adolescentes em conflito com a lei. A finalidade do Cadastro foi unificar os dados de todas as comarcas das unidades da Federação referentes aos adolescentes envolvidos na prática de atos infracionais, estejam ou não em cumprimento com as respectivas medidas.

A Resolução CNJ n. 94/2009 determinou a criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal com as seguintes atribuições: elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área da infância e da juventude; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; promover a articulação interna e externa da Justiça da Infância e da Juventude com outros órgãos governamentais e não governamentais; colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área da infância e da juventude; exercer as atribuições da gestão estadual dos Cadastros Nacionais da Infância e Juventude.

A Recomendação n. 2/2006 exortou os Tribunais de Justiça a implantarem equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que preveem os arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990).

A Recomendação n. 5/2006 propôs o estudo da viabilidade da criação de varas especializadas em direito de família, sucessões, infância e juventude, e de Câmaras ou Turmas com competência exclusiva ou preferencial sobre tais matérias.

A função de publicidade exercida pelo CNJ corresponde à disponibilização à sociedade de informações sobre o funcionamento do Poder Judiciário, a fim de dotá-lo de transparência e, destarte, propiciar que seja democraticamente controlado.

Exercendo a sua função de dar publicidade aos dados sobre a administração e o funcionamento do Judiciário em todo o Brasil, o CNJ, desde 2005, publica o relatório “Justiça em Números”, que é editado anualmente, além de ser enviado ao Congresso Nacional como parte do Relatório Anual do CNJ. Este relatório é produzido a partir de um sistema que processa dados estatísticos e fornece indicadores capazes de retratarem o desempenho dos tribunais.

5 CNJ. Relatório Anual – 2006, p. 29.

As informações são fornecidas originariamente pelos Tribunais de Justiça dos estados, TRFs, TRTs e TST.⁶

Também com o intuito de revelar a realidade da Justiça no Brasil, a Corregedoria do CNJ criou, em setembro de 2007, o sistema Justiça Aberta, com dados sobre a produtividade das unidades de 1ª e 2ª instância do Judiciário e de cartórios extrajudiciais. A ferramenta está disponível para o acesso de todo cidadão no portal do CNJ.⁷

Quando entrou em funcionamento, em 2007, o sistema Justiça Aberta concentrava somente as informações referentes às atividades realizadas pelas serventias extrajudiciais. Posteriormente, em fevereiro de 2008, foram agrupadas as informações sobre as serventias judiciais de primeiro grau e, em julho de 2009, as informações de segundo grau foram incluídas no sistema. Com a ferramenta é possível obter informações sobre a localização dos cartórios extrajudiciais, os dados dos responsáveis, o quantitativo dos atos praticados e a arrecadação. Também estão disponíveis informações atualizadas sobre o funcionamento das serventias judiciais de primeiro grau e a produtividade dos magistrados. Até o início de março de 2010, o acervo total de processos na Justiça estadual de primeiro grau era de 42,4 milhões. Desde julho de 2009, o Justiça Aberta também possibilita ao cidadão acompanhar o funcionamento das serventias judiciais de segunda instância, que consiste na produtividade dos magistrados de segundo grau da Justiça Estadual e do Distrito Federal, bem como dos TRFs. Até fevereiro de 2010, dos 2.077 magistrados de segundo grau cadastrados, 1.991 prestaram as informações.⁸

Em 2009, o CNJ criou, na rede mundial de computadores, o Portal da Transparência.⁹ Por meio dele, mediante livre acesso a todos, disponibiliza o pleno conhecimento e acompanhamento acerca de informações referentes à execução orçamentária e financeira do Poder Judiciário.

O CNJ passou a coordenar encontros anuais com a participação dos 91 presidentes de tribunais com vistas à construção, em parceria, de um Judiciário com o mesmo padrão e igual qualidade de atendimento em todo o país. O início desse diálogo foi selado no 1º Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em agosto de 2008 em Brasília. Seguiram-se a ele diversos encontros regionais, que evidenciaram os problemas existentes nos órgãos do Judiciário e as soluções almejadas. Em fevereiro de 2009, em Belo Horizonte/MG, realizou-se o 2º Encontro Nacional, que resultou no estabelecimento de um Planejamento Estratégico Nacional para os tribunais, institucionalizado pela Resolução CNJ n. 70, aprovada em março de 2009 pelo plenário do CNJ.¹⁰ O plano determina ações administrativas e legais na busca de solução dos problemas judiciais, administrativos e operacionais, com o objetivo de melhorar a prestação de serviços jurisdicionais e a ampliação do acesso do cidadão brasileiro à Justiça. O objetivo era fazer que o Judiciário apresentasse um padrão único de atendimento e funcionamento em todo o país.

6 Vide Resolução n. 15/06.

7 CNJ. <<http://www.cnj.jus.br>>. 11 fev. 2011.

8 CNJ. Março 2008 a abril 2010, p. 46.

9 Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.jus.br>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

10 Vide Anexo I.

Naquele 1º Encontro, restou ajustado que o planejamento estratégico de cada tribunal fosse vinculado ao Plano Estratégico Nacional, e, bem como, que contivessem pelo menos um indicador de resultado para cada objetivo estratégico, bem como metas de curto, médio e longo prazo, associadas aos indicadores de resultado, e outrossim, projetos e ações julgados suficientes e necessários para o atingimento das metas fixadas. Estipulou-se, ainda, o encargo de o CNJ coordenar a instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais, sem prejuízo do planejamento estratégico levado a efeito por esses. Para tanto, incumbiu-se ao CNJ a tarefa de continuar realizando encontros anuais do Poder Judiciário para, entre outros objetivos, avaliar a estratégia nacional, divulgar o desempenho dos tribunais no cumprimento das ações, projetos e metas nacionais no ano findo definir as novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias.

Nos anos seguintes, houve o estabelecimento contínuo de metas de produtividade e de organização da atividade administrativa dos Tribunais; algumas das metas passaram a ter caráter permanente, como, por exemplo, a meta 2, já mencionada, ampliando-se o seu marco temporal. Em 2014, foram definidas as metas nacionais de 2015 que têm como temas “julgar mais processos que os distribuídos”, “julgar processos mais antigos”, “aumentar os casos solucionados por conciliação”, “priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa”, “impulsionar processos à execução”, “priorizar o julgamento das ações coletivas” e “priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos”.

Já a vedação do nepotismo no Poder Judiciário, impulsionada pela AMB, foi uma medida que apresentou forte impacto não só na sociedade, em face do seu efeito moralizador, mas também no bom desempenho do serviço, visto que o mérito, ao invés do mero parentesco, passou a pautar a escolha de servidores comissionados.¹¹

A instituição do Planejamento estratégico nacional do Poder Judiciário com suas respectivas metas nacionais anuais de nivelamento, vinculando os seus congêneres no âmbito de todos os tribunais, representou nova forma de lidar com a gestão administrativa e financeira dos Tribunais, havendo, inegavelmente pontos positivos nessa metodologia organizacional, cujo modelo tem suas origens na iniciativa privada. Entretanto, ao estabelecer um regime de metas e voltar sua atuação para a produtividade dos Tribunais, o CNJ restringe o seu papel constitucional, deixando de lado, por exemplo, questões como a independência da magistratura, a defesa da jurisdição dos Tribunais, por meio de medidas de maior efetividade das decisões judiciais e, sobretudo, uma acanhada atuação no combate às verdadeiras causas da morosidade da Justiça brasileira.

Finalmente, deve-se destacar importante iniciativa do CNJ de priorizar o primeiro grau de jurisdição.

A Resolução CNJ n. 194 instituiu a Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Já a Resolução do CNJ n. 195 fixou as diretrizes a serem seguidas para a repartição equitativa do orçamento. Em síntese, os tribunais na fixação desta repartição deverão observar a média de casos novos distribuídos ao primeiro e segundo grau nos

¹¹ Resoluções n. 7/05, 9/05 e 21/06.

últimos três anos e, quando a diferença entre as taxas de congestionamento de primeiro e segundo grau for superior a 10%, também o acervo de processos pendentes de análise. De acordo com o Relatório Justiça em Números de 2013, 90% dos 92,2 milhões de processos que tramitaram em 2012 estavam no primeiro grau. Soma-se a isso o fato de a taxa de congestionamento nas varas ser 56% superior à registrada nos tribunais. Apesar de a carga de trabalho dos magistrados de primeira instância ser 93% superior à de segundo grau, o número de servidores por magistrado de segunda instância é 15% superior.

O presidente do STF e do CNJ, ministro Ricardo Lewandowski, criou no dia 8 de dezembro de 2014, o Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição ao nomear os integrantes do grupo e formalizar suas atribuições na Portaria n. 198. A pauta da primeira reunião do grupo, realizada no dia 9/12/14 na sede do CNJ, incluiu o monitoramento de ações pontuais de implantação da Política de Priorização do Primeiro Grau.

Outro grande avanço foi a Criação de um Conselho Consultivo da Presidência do CNJ integrado pela AMB, Ajufe e Anamatra, por meio da Portaria 30/2015, de 23 de março de 2015, com o propósito de auxiliar na análise das propostas normativas e demais matérias que causem impacto direto nos interesses da magistratura nacional.

Foi um passo muito importante para a democratização do Judiciário. Trata-se da conquista de um anseio antigo da magistratura em atuar nas políticas nacionais do CNJ. A AMB já havia postulação neste sentido em abril de 2014. O Presidente do CNJ também instituiu na mesma data, pela Portaria n. 29/2015, o Conselho Consultivo formado pelos presidentes dos tribunais de Justiça de todo o país, com idêntico papel. O anúncio da criação foi feito no dia 16 de março, durante o encerramento do 102º Encontro do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça, realizado em Belo Horizonte/MG. Na ocasião, o Ministro Ricardo Lewandowski justificou a instituição destes Conselhos diante da necessidade de ampliar o diálogo para a análise de matérias relacionadas à Justiça Estadual e à magistratura. Afirmou o Presidente do CNJ: “Com isso, valorizaremos a Justiça Estadual e tenho certeza de que as soluções e decisões do Conselho Nacional de Justiça com relação a este ramo do Judiciário serão mais corretas e consentâneas com os anseios dos que nela labutam”.¹²

Com todos os avanços apontados, persiste o maior de todos os desafios, que é a elaboração de uma política que enfrente de forma efetiva o grave problema da morosidade judicial. O CNJ durante seus dez anos não logrou estabelecer uma política nacional efetiva para redução da crescente taxa de congestionamento.

Em princípio, seria natural uma fase de estruturação do Conselho com a implementação de um órgão capaz de centralizar todas as informações sobre a Justiça brasileira. Mas a complexidade do sistema judicial exige avanço mais elaborado na forma de atuação para possibilitar efetividade na redução das taxas de congestionamento. Defendemos a criação de um Núcleo de Estudos e Monitoramento do Litígio, uma espécie de centro de inteligência para desvelar as causas da formação dos denominados macrolitígios que tanto ocupam o Judiciário e consomem boa parte do seu orçamento.

12 Disponível em: <<http://novo.amb.com.br/?p=20665>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

É fundamental que a Justiça brasileira tenha conhecimento de todas as etapas da formação do litígio para municiar a magistratura nacional com informações determinantes para a solução dos conflitos. Existe um sistema de controle e regulação da atividade econômica no país, devidamente ordenado no complexo legislativo. É fundamental identificar as falhas deste sistema, mensurá-lo e expor as suas insuficiências, como estratégia de fazer funcionar os organismos que deveriam, na esfera pré-judicial, proteger os cidadãos da exploração comercial irregular, tais como as práticas reiteradas de violação aos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor.

O Judiciário brasileiro recebe por ano um número excessivo de processos judiciais e, por isso, o Brasil é considerado um dos países com maior índice de litigiosidade judicial do mundo. No ano de 2013 foram distribuídos 28,5 milhões de novas ações. Esse montante, somado com os processos ainda pendentes de apreciação, resulta em 95,1 milhões de ações em tramitação. Quais são os motivos do ajuizamento de tantas ações? Quem são as pessoas que litigam no Judiciário? Quais os tipos de processos que tramitam na Justiça e a origem dos conflitos? Essas perguntas abrem para o Judiciário uma nova perspectiva de enfrentamento do problema da morosidade da Justiça.

Atualmente, é possível para o cidadão saber informações sobre o seu processo: se já foi julgado, quanto tempo demorou, quais os recursos e como foi decidido, mas não há ainda informações para a sociedade de quem são os maiores demandados, quais os tipos de ações em tramitação, quantas demandas se repetem contra um mesmo litigante e os custos impostos no orçamento do judiciário. Não há ainda estudos suficientes que indiquem de forma mais detalhada e abrangente quem são as pessoas que são acionadas na Justiça e o porquê desses processos.

Há, no Brasil, além de uma cultura de litigiosidade, alta concentração de ações repetitivas, de inúmeros recursos judiciais o que, em última análise, contribui para o emperramento da máquina judiciária e sua consequente lentidão.

Tão importante quanto monitorar a distribuição de processos existentes e os níveis de produtividade dos juízes e servidores é saber os motivos de tantos litígios e quem são os principais demandados do Poder Judiciário.

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), atenta a essa nova realidade, pretende colaborar com o CNJ com vistas a apresentar propostas concretas de instituição de mecanismos de enfrentamento desse grave problema que compromete a necessária atuação da Justiça brasileira.

Por isso, apresentamos ao CNJ proposta de instituição de Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas de Massa, como necessário e imprescindível instrumento de combate à morosidade do Judiciário.

O objetivo é a instalação desses centros no Judiciário brasileiro, com a função geral de combater a morosidade da Justiça por meio do tratamento adequado aos conflitos de massa. Também com funções específicas de:

- a) constituir Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas de Massa nos Tribunais de Justiça, TRFs e Tribunais do Trabalho, por meio de edição de Resolução do CNJ;
- b) criar, no âmbito do CNJ, um Departamento próprio de Inteligência e monitoramento dos conflitos de massa, conforme proposta de Resolução;
- c) incentivar o tratamento estatístico específico de dados relativos as demandas de massa nos Tribunais;
- e) instituir mecanismos tecnológicos de análise de dados, por meio de ferramentas denominadas “*Business Intelligence*” e outros instrumentos de análises de dados;
- f) construir uma cultura para difundir a análise das causas da litigiosidade excessiva em todos os segmentos do Judiciário;
- g) proporcionar a tomada de decisões nos Tribunais baseadas em dados, em vez de confiar no instinto e em experiências prévias;
- h) estimular a análise crítica sobre a litigiosidade no país, de modo a identificar e catalogar, inclusive por mecanismos de auditoria processual, ações dos atores que integram o processo judicial que contribuam com a morosidade e ineficiência judicial;
- i) produzir informações oficiais sobre a litigiosidade para atender uma estratégia de coibir as condutas que impliquem na produção de macro violações de direitos;
- j) dar conhecimentos aos magistrados das informações produzidas, para que possam ter dimensão global das várias espécies de demandas de massa que tramitam de forma atomizada;
- l) manejar os dados e informações obtidos como forma de estimular políticas judiciais preventivas, em conjunto com as agências reguladoras dos serviços concedidos;
- m) divulgar em todos os estados da federação a lista dos 100 maiores litigantes, acompanhado dos assuntos e setores mais afetados pelas demandas de massa.

A justificativa da criação de Centros de Inteligência e Monitoramento das Demandas de Massa é o avanço das medidas necessárias ao combate da morosidade da Justiça e a própria credibilidade do Judiciário, à medida que proporcionará espaço de análise e reflexão das causas da excessiva litigiosidade no Brasil, permitindo a elaboração de propostas para o aprimoramento do Judiciário.

O debate sobre a eficiência na prestação de jurisdição passa, necessariamente, pela discussão sobre a necessidade de racionalização das demandas de massa, que hoje asseveram o 1º grau de jurisdição, tanto nos Juizados Especiais quanto na Justiça comum, com a migração de ações entre uma e outra Justiça em razão da maior possibilidade de êxito observada pelos operadores do direito.

Há evidente e reiterada má utilização da Justiça, sendo necessária a criação de filtros para identificação dos litígios reais, que envolvem as partes, de outros que são demandas criadas, estabelecendo-se análise crítica qualitativa que não se limite a teses reducionistas.

A análise de demandas não prescinde da criação de órgãos junto aos Tribunais para o acompanhamento efetivo e permanente das novas ações, sendo certo que, quanto mais rápida a identificação dos litígios de massa, maior a possibilidade de adoção de estratégias de enfrentamento.

Neste contexto, a AMB sugere a criação de Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas Judiciais, compostos por magistrados, estatísticos, técnicos de tecnologia e informação, e outros profissionais que se julgue úteis a tal análise, tendo por escopo:

- a) identificar os litígios e suas causas;
- b) estimar o custo por processo das demandas identificadas, e o custo total das demandas em massa analisadas;
- c) uma vez identificado o litígio, analisar e sugerir mudanças procedimentais que a empresa/instituição deva tomar com a finalidade de pôr termo e dar solução ao problema;
- d) convocar a empresa/instituição para debater a possibilidade de implementação de mudanças com o objetivo de solucionar o problema;
- e) dialogar com as agências reguladoras ou entidades de supervisão do setor da empresa/instituição envolvida;
- f) emitir boletins/relatórios com informações aos juízes sobre posturas que indique a indevida utilização do sistema judicial, com a identificação os agentes;
- g) apurar o potencial montante global do prejuízo imposto à sociedade e o valor embolsado com a violação em sua totalidade, considerando o número de pessoas lesadas, como elemento de informação para arbitramento das eventuais indenizações, com objetivo de integral reparação e ao mesmo tempo coibir a reiteração de práticas ilícitas.

Além disso, o Judiciário não pode mais se furtar à realidade fática de que grandes litigantes incorporaram a seu funcionamento a pendência de número elevado de demandas e trabalham com a contabilização prévia dos prejuízos decorrentes das condenações pecuniárias.

A visão de grandes empresas/instituições das demandas judiciais é diversa daquela mantida pelo próprio Judiciário, e naquele caso a análise se funda unicamente na busca de resultados econômico-financeiros, sendo que a eternização dos litígios gera ganhos, bem como a própria existência destes representa o aumento dos lucros.

Trabalham tais empresas/instituições, com a realidade já constatada de que entre milhares – quando não milhões – de clientes/usuários que têm problemas apenas uma parcela, que dificilmente atinge a 10% dos afetados, recorre ao Judiciário. Isso gera re-

sultado financeiro positivo, em especial se comparado com as despesas necessárias ao aperfeiçoamento dos sistemas de atendimento.

Por outro lado, a efetividade da prestação jurisdicional depende essencialmente da postura colaborativa das partes na solução dos conflitos. O repertório de recursos processuais à disposição das partes, se utilizado de forma indevida, gera a denominada má utilização da Justiça, e o desvirtuamento do andamento processual.

A demora processual reflete nos números que passaram a ser observados para análise de desempenho dos órgãos Judiciário e, mais grave, implicam diretamente o aumento de custo das demandas, que em sua maior parte não geram recolhimento de custas, implicando a oneração indevida do Estado, e desviando recursos que poderiam ser destinados a áreas prioritárias.

A sugestão apresentada pela AMB nesta questão passa pelo investimento, por parte do CNJ e Tribunais brasileiros, em projetos relacionados a auditoria em processos judiciais, com a finalidade de apurar condutas desnecessárias e voltadas a impedir o regular andamento processual, identificando eventuais responsáveis.

O mesmo rigor ético que se exige de magistrados em suas condutas deve ser exigido das partes em sua postura processual, sendo interesse de todos integrantes do Judiciário e de funções essenciais a Justiça, bem como das partes, que se tenha um processo judicial regular, objetivo, e que tenha termo de forma a entregar à sociedade a solução do conflito e viabilizar o desafogamento do Judiciário para o trâmite de outras demandas.

O Judiciário e seu órgão de controle e de definição de políticas judiciárias não podem admitir posturas que levam a própria negação da Justiça e que prejudicam, em especial, partes e advogados, além de atentar contra o interesse público ao consumir recursos orçamentários indevidamente.

Considerações finais

É sempre importante chamar a atenção da sociedade e da comunidade jurídica, mesmo que não tenha havido a tônica de atuação do CNJ nesses últimos dez anos, de que não pode e não deve controlar a independência dos juízes pelo mesmo motivo que a imprensa não deve ser controlada, pois é requisito da democracia a existência de juízes independentes e de uma imprensa livre. Desnecessário, mas é importante a leitura atenta do § 4º do art. 103-B da Constituição Federal – Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe foram conferidas pelo Estatuto da Magistratura.

Controle financeiro e administrativo do Judiciário não é, e não deve ser, sinônimo de controle da magistratura, e a fiscalização dos deveres funcionais dos juízes sintetiza a competência disciplinar.

Nos dez anos de existência do CNJ a magistratura brasileira sempre esteve à frente das medidas que deram mais transparência, moralidade e efetividade aos tribunais.

Muitas das determinações do CNJ nesse sentido foram requeridas pelas associações de juízes. Lutou-se no Conselho pelo fim do nepotismo e, editada a Resolução CNJ n. 7, a AMB ajuizou no STF a ADC n. 12, diante da relutância de alguns tribunais em cumprir a resolução. O resultado foi a Súmula Vinculante n. 13, que estendeu a medida aos Três Poderes da República. Foram vários os requerimentos questionando os critérios de promoções e outros tantos buscando a melhor distribuição de recursos nos tribunais.

No ambiente democrático, é necessário habituar-se às críticas, e o CNJ não está imune a elas. É factual que o Conselho, nestes dez anos, ainda não tenha dado uma resposta satisfatória à sociedade no que diz ao maior problema do Judiciário Brasileiro, que é a morosidade.

A competência disciplinar que deu proeminência pública a alguns atores do órgão não pode suprimir o que tem de mais grave na Justiça Brasileira que é o alto e crescente índice de congestionamento judicial. O Banco Mundial, em relatório emitido no início da primeira década do milênio, concluiu que o problema do Judiciário Brasileiro não é a corrupção, mas a morosidade.¹³ O documento não serve como justificativa, por óbvio, para que o Conselho descure de seu caráter disciplinar, que é importante, mas não se compreende sua omissão histórica em promover o debate público sobre o congestionamento judicial com pelo menos igual intensidade com que se expõe as questões disciplinares.

.....
 13 Disponível em: <[http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa/Resenha%20Banco%20Mundial\(final\).pdf](http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa/Resenha%20Banco%20Mundial(final).pdf)>.

A ineficácia das políticas no âmbito da efetividade da jurisdição é constrangedoramente revelada nas sucessivas edições do relatório Justiça em Números. A cada ano, apesar de aumentar a produtividade dos juízes, aumentam as taxas de congestionamento. A justiça tardia é uma tragédia social que não alcança a percepção de organismos encastelados, mas pode ser mais bem compreendida pelo CNJ se trabalhar em conjunto e com a participação de todos os magistrados brasileiros. Infelizmente, propósitos contrários foram expressados nas irresignações de alguns conselheiros.

O CNJ não teve, ainda, a capacidade de blindar o sistema judicial brasileiro do seu uso predatório, o que se deve em boa parte à ausência da noção estratégica de sua atuação. Os magistrados brasileiros hipotecam no Conselho a esperança de que se consolide uma política eficaz para superar essa verdadeira crise judicial.

Não se pode alardear produtividade sem que isso resulte em ganhos à sociedade, como ocorre nos resultados de algumas metas. A meta número quatro, que prioriza processos sobre corrupção, é um exemplo marcante. O cumprimento da meta é considerado com a prolação da sentença de primeiro grau, como se isso bastasse para dar efetividade ao processo. Não foi considerado o anacrônico sistema recursal brasileiro, que com muita facilidade suspende eternamente a aplicação das sentenças.

Não há integral acompanhamento do processo em todos os degraus de jurisdição ou qualquer estudo sobre a quantidade infindável de recursos que levam à prescrição e à impunidade.

O Conselho ainda não enfrentou com políticas bem definidas os graves obstáculos que impedem o Judiciário de ser mais efetivo no seu papel constitucional. Basta ver a timidez com que são propostas normas processuais compatíveis com a demanda judicial do nosso tempo. O novo Código de Processo Civil foi legislado praticamente à revelia do Conselho, que ficou inerte em um momento que deveria provocar grande debate sobre o tema no Judiciário. Imperou no texto a lógica setecentista formada para tratar individualmente litígios que afetam milhões de cidadãos. O acúmulo de seus dez anos de atuação não foi vertido para influenciar nesta importante legislação. Oportunidade perdida para o desespero da magistratura que tem a função de processar e julgar em um sistema que lida com quase 100 milhões de processos.

A participação dos juízes e juízas neste contexto é fundamental. É inconcebível que políticas tão importantes para o funcionamento do Judiciário não tenham a participação ativa dos magistrados. Na Itália, modelo de referência para criação dos Conselhos da Magistratura em outros países, dos 24 membros do Conselho, 16 são togados, que são eleitos por todos os juízes que integram o Judiciário daquele país, em uma clara demonstração de democratização da composição do Conselho Superior.¹⁴ A participação dos juízes na condução dos destinos do Conselho da Magistratura na Itália é elogiada pelos juristas e o papel do Conselho na consolidação da independência judicial e na construção de uma cultura de uma jurisdição que garante direitos e define responsabilidades é reconhecida no meio jurídico italiano (PIZZORUSSO, 1995). A criação dos Conselhos Consultivos pela atual presidência do CNJ pavimenta a oportunidade de opinar e

14 Disponível em: <<http://www.csm.it/documenti%20pdf/SistemaGiudiziarioItaliano.pdf>>.

sugerir políticas mais efetivas, porque o conhecimento do sistema judicial brasileiro não se esgota na atuação dos conselheiros do CNJ, além do que uma das maiores críticas que temos ao órgão é a sua incapacidade de democratizar a Justiça Brasileira. Ao contrário, seu viés centralizador e unitário é um dos maiores obstáculos para que se apropriem do que está acontecendo no Judiciário de todo o país.

É imperioso reconhecer a complexidade desse sistema, daí a necessidade de evitarmos o tratamento superficial de questões complexas que exigem análise crítica e de profundidade. O momento é de abandonar a zona de conforto e escapar da política do ‘faz de conta’. É preciso buscar nova forma de intervenção, capaz de produzir efeitos reais de melhoramento. A razão monopolizada é incompatível com a democracia substancial, o que nos leva à saudável dependência institucional, sem a qual não avançamos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). *Resenha da Associação dos Magistrados Brasileiros sobre o Relatório do Banco Mundial*. Disponível em: <[http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa/Resenha%20Banco%20Mundial\(final\).pdf](http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa/Resenha%20Banco%20Mundial(final).pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2015.

ANNONI, Danielle Annoni. *O direito humano de acesso à justiça no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

BRASIL. *Anais*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2010.

CASTRO, Reginaldo Oscar de. *Apresentação*. In: BAETA, Hermann Assis. *Estudos sobre controle externo do judiciário*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1999.

CONSIGLIO SUPERIOR DELA MAGISTRATURA (CSM). *Il Sistema Giudiziario Italiano*. Disponível em: <<http://www.csm.it/documenti%20pdf/SistemaGiudiziarioItaliano.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo em evolução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

JUNKES, Sérgio Luiz. *O princípio da justiça social e a sua relação com o Conselho Nacional de Justiça*. Florianópolis: Conceito, 2013.

MARTINS, Daniele Comin. *Morosidade da justiça: causas e soluções*. In: SZKLAROWSKY, Leon Frejda (Coord.). *Morosidade da justiça: causas e soluções*. Brasília: Consulex, 2001. p. 48-80.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*. Curitiba: Juruá, 2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PIZZORUSSO, Alessandro. *A experiência italiana do Conselho Superior da Magistratura*. *Revista do Ministério Público*. Ano 16, n. 62, abr./jun. 1995.

VIEIRA, Luciano José Martins. *Os efeitos da reforma do judiciário na gestão do poder judiciário: as ações do conselho nacional de justiça nos seus dois primeiros anos*. 2007. Monografia (Bacharel em Administração). Departamento de Ciências Administrativas, UFRGS. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www.escola-daajuris.com.br/doctos/os_efeitos.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2001.



