



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FRANCISCO SOARES REIS JUNIOR

DEZ ANOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: A EXPERIÊNCIA DE
***ACCOUNTABILITY* ADOTADA PELO CNJ NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA**
ESTADUAIS (2005-2015)

Orientador: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

TERESINA

2016

FRANCISCO SOARES REIS JUNIOR

**DEZ ANOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: A EXPERIÊNCIA DE
ACCOUNTABILITY ADOTADA PELO CNJ NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA
ESTADUAIS (2005-2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

TERESINA

2016

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

R375d Reis Junior, Francisco Soares.

Dez anos do Conselho Nacional de Justiça: a experiência de
accountability adotada pelo CNJ nos Tribunais de Justiça Estaduais (2005-2015) /
Francisco Soares Reis Junior. – 2016.

239 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí,
2016.

Orientação: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos.

1. Accountability. 2. Conselho Nacional de Justiça. 3. Tribunais de Justiça. 4.
Controle Democrático. I. Título.

CDD 351.91

Francisco Soares Reis Junior

**DEZ ANOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: A
EXPERIÊNCIA DE *ACCOUNTABILITY* ADOTADA PELO CNJ
NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS (2005-2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, para obtenção do título de Mestre.

APROVADA EM ____, DE JUNHO DE 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos (Orientador)

Departamento de Ciências Jurídicas – UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro (Examinador Interno)

Departamento de Ciência Política – UFPI

Prof. Dr. Robertsonio Santos Pessoa (Examinador Externo)

Departamento de Ciências Jurídicas – UFPI

RESUMO

A *accountability* é definida como uma instituição fundamental nas sociedades contemporâneas, em especial como contrapeso às limitações das democracias representativas. No caso do Poder Judiciário brasileiro, a *accountability* atua como mecanismo de enfrentamento à opacidade no exercício desse poder, bem como para corrigir os déficits de controle, de transparência e de eficiência. Enquanto os Tribunais de Justiça passaram a ter garantias de independência, os mecanismos internos de controle, sobretudo, as Corregedorias de Justiça, demonstraram ser insuficientes e disfuncionais para estabelecer limites, fixar metas e punir desvios de conduta. Nesse cenário, o Conselho Nacional de Justiça foi criado em 2004, com a função de remodelar a governança judicial dos tribunais e ser a agência central de *accountability* judicial. Sendo assim, este trabalho se propõe a descrever as ações e os programas do CNJ que tenham características de *accountability*, com enfoque no segmento do Tribunais de Justiça, para analisar se houve a formação de um modelo definido de *accountability* até o momento. Em síntese, a questão principal é saber como se deu a experiência de *accountability* quanto à formulação, à implantação e aos resultados obtidos pelos mecanismos de *accountability*. O estudo também busca entender se a atuação do CNJ obteve êxito nos processos de *accountability*, identificando alguns limites, ameaças e desafios às ações da instituição. A abordagem é qualitativa, por meio da análise documental e de discurso das ações, dos programas e das regulações do CNJ e dos Tribunais de Justiça estaduais, além das decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas às atribuições daquele órgão, no período de 2005 a 2015.

Palavras-chave: Accountability. Conselho Nacional de Justiça. Tribunais de Justiça. Controle democrático.

ABSTRACT

Accountability is defined as a fundamental institution in contemporary societies, especially as a counterweight to the limitations of representative democracies. In the case of the Brazilian judiciary, accountability acts as a coping mechanism to opacity in the exercise of that power, and to correct the deficits of control, transparency and efficiency. While the Courts of Justice have been given guarantees of independence, internal control mechanisms, particularly the internal affairs of Justice proved to be inadequate and dysfunctional to set limits, set targets and punish misconduct. In this scenario, the National Council of Justice was established in 2004 with the task of reshaping the legal governance of the courts and be the central agency for judicial accountability. Thus, this study aims to describe the actions and CNJ programs with accountability features, focusing on the segment of the Courts of Justice, to examine whether there was the formation of a defined model of accountability to date. In summary, the main question is how was the accountability of experience regarding the formulation, implementation and the results achieved by accountability mechanisms. The study also seeks to understand the work of the CNJ was successful in accountability processes, identifying some limits, threats and challenges to the actions of the institution. The approach is qualitative, through document analysis and discourse of actions, programs and CNJ regulations and state Courts of Justice, in addition to the decisions of the Supreme Court related to the role of that body in the period 2005-2015.

Keywords: Accountability. National Council of Justice. Courts of Justice. Democratic control.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Lista de Figuras

Figura 1 —	Tabelas e textos explanativos no relatório Justiça em Números de 2012	140
Figura 2 —	Infográficos no relatório Justiça em Números de 2012	141
Figura 3 —	Infográfico no relatório Justiça em Números de 2013	142
Figura 4 —	Tabelas no relatório Justiça em Números de 2013	143
Figura 5 —	Infográfico do TJPI no Justiça em Números de 2015	146
Figura 6 —	Tabelas de dados do TJPI no Justiça em Números de 2015	146
Figura 7 —	Organograma do procedimento disciplinar no CNJ	179
Figura 8 —	Classificação das Dimensões do Desempenho no Judiciário	205

Lista de Tabelas

Tabela 1 —	Formas, instrumentos e condições de Accountability	38
Tabela 2 —	Taxa de Congestionamento da Justiça Estadual 1º Grau	135
Tabela 3 —	Taxa de Reforma da Decisão 2º Grau	135
Tabela 4 —	Participação Governamental na Demanda da Justiça Estadual	136
Tabela 5 —	Quantidade de processos novos por classe processual	145
Tabela 6 —	<i>Link</i> do Portal da Transparência na Página Inicial	149
Tabela 7 —	Atualização das Informações no Portal da Transparência dos Tribunais de Justiça	150
Tabela 8 —	Plano de Obras dos Tribunais de Justiça (Res. nº 114/2010-CNJ)	168
Tabela 9 —	Cumprimento dos requisitos da Resolução nº 195/2014-CNJ	171
Tabela 10 —	Número de Procedimentos disciplinares e aposentadorias	183
Tabela 11 —	<i>Ranking</i> dos procedimentos disciplinares na Corregedoria	185
Tabela 12 —	Inspeções e Correições da Corregedoria Nacional de Justiça	190
Tabela 13 —	Procedimentos do Ano de 2005 – Gestão Antonio de Pádua Ribeiro	200
Tabela 14 —	Procedimentos do Ano 2006 – Gestão Antonio de Pádua Ribeiro	200
Tabela 15 —	Procedimentos do Período de 2007 a 2010 – Gestão Gilson Dipp	201
Tabela 16 —	Procedimentos do Período de 2010 a 2012 – Gestão Eliana Calmon	201
Tabela 17 —	Procedimentos Totais no CNJ de 2010 A 2012	201
Tabela 18 —	Procedimentos do Período de 2014/2015 – Gestão Nancy Andrigui	202

Tabela 19 —	Setores dos 100 Maiores Litigantes Do Ano 2011	209
Tabela 20 —	Quantidade de Metas Cumpridas pelos TJ'S entre 2009 e 2013	213
Tabela 21 —	IPC-JUS dos Tribunais de Justiça dos anos de 2009 a 2013	215
Tabela 22 —	Endereços Eletrônicos das Ouvidorias Judiciais nos TJ'S	221

Lista de Gráficos

Gráfico 1 —	Movimentação da posição dos tribunais em série histórica (2009-2012)	144
Gráfico 2 —	Tramitação \times Casos Novos \times Servidores 1º Grau — Justiça Estadual	165
Gráfico 3 —	Número de processos administrativos no CNJ em 2005	178
Gráfico 4 —	Reclamações Disciplinares entre 2005 e 2007	180
Gráfico 5 —	Setores dos 100 Maiores Litigantes do Ano 2010	209

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ANAMAGES	Associação Nacional dos Magistrados Estaduais
CNIPE	Central Nacional de Informações Processuais e Extraprocessuais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
IPC-JUS	Índice de Produtividade Comparada da Justiça
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
STF	Supremo Tribunal Federal
TIC	Comitê Nacional de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário
TJAL	Tribunal de Justiça de Alagoas
TJAM	Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TJMS	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado São Paulo
TRF	Tribunal Regional Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho
SIESPJ	Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias

BNDPJ	Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário
PLIEJ	Plano Ibero-Americano de Estatística Judicial
(IPC-Jus)	Índice de Produtividade Comparada
(IPM)	Índice de Produtividade dos Magistrados
TPU	Tabelas Processuais Unificadas
QDD	Quadro de Detalhamento de Despesa
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SGP	Sistema de Gestão de Precatórios
FONAPREC	Fórum Nacional de Precatórios
CNIPE	Central Nacional de Informações Processuais e Extraprocessuais
SAJ	Serviço de Automação da Justiça
PJe	Processo Judicial Eletrônico
INFOJURIS	Sistema de Informativo de Jurisprudência
CCR5	Coordenadores de Controle Regional das Cinco Regiões

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I — Relações entre <i>Accountability</i> e o Poder Judiciário	18
1. <i>Accountability</i> como Cultura Política Contemporânea	19
2. Estrutura Analítica do Conceito de <i>Accountability</i>	32
3. Tipologia da <i>accountability</i>	38
4. A <i>accountability</i> no âmbito do Poder Judiciário	45
5. <i>Accountability</i> e a Reforma do Judiciário no Brasil	52
6. Considerações Parciais.....	54
CAPÍTULO II — O Conselho Nacional de Justiça: a Dinâmica de sua Atuação na Primeira Década	58
1. O Início do Funcionamento do Conselho Nacional de Justiça	58
2. A <i>Accountability</i> do CNJ vista a partir dos Atos de sua Presidência e da Corregedoria Nacional de Justiça	62
2.1. Gestão 2005/2007	62
2.2. Gestão 2007/2009	80
2.3. Gestão 2010/2012	107
2.3.1. Os Embates entre a Presidência e a Corregedoria do CNJ	107
2.3.2. A Polêmica Resolução nº 135/2011 e a Competência Disciplinar Concorrente do Conselho Nacional de Justiça	112
2.4. Gestão 2012/2014	120
2.5. Gestão 2014/2015	126
3. Considerações Parciais.....	126
CAPÍTULO III — A Experiência da <i>Accountability</i> Aplicada pelo CNJ entre 2005 e 2015 nos Tribunais de Justiça do Brasil	130
Introdução	130
1. Ações com Escopos Instrumentais	131
1.2. Informação e Transparência.....	131
1.2.1. Em Busca da Padronização e da Gestão Estatística.....	131

2. Da Inovação do Programa Justiça em Números.....	136
3. Em Busca da Transparência Institucional no Poder Judiciário	149
4. Informações complementares disponíveis na Internet.....	158
5. Dever de Motivação.....	164
6. Atividade Correicional e Punitiva	178
7. Regime Disciplinar dos Magistrados.....	179
8. Atividade Correicional da Corregedoria Nacional de Justiça	189
9. Dever De Legalidade	196
10. Dever de Eficiência e de Qualidade do Serviço Judiciário	205
10.1. Contexto do Sistema de Controle pelo Desempenho.....	205
10.2. Em Busca da Eficiência do Poder Judiciário.....	209
10.3. Dever de Qualidade	220
11. Análise da <i>Accountability</i> do CNJ nos Tribunais De Justiça	224
CONCLUSÃO	228
BIBLIOGRAFIA	235

INTRODUÇÃO

A *accountability* é hoje o termo mais em voga quando se expressa a preocupação por fiscalização, supervisão, vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder (SCHEDLER, 2003). As demandas para que os agentes públicos sejam *accountable* — isto é, obrigados institucionalmente a prestarem contas pelos seus atos — só fazem sentido no contexto de uma democracia representativa. As limitações inerentes ao modelo de representação dão ensejo à formulação de mecanismos institucionais de controle, tanto através de eleições periódicas, quanto por meio da ação permanente de órgãos estatais e da sociedade civil. De maneira geral, a experiência contemporânea da *accountability* pode ser concebida como um salto na temática do controle do poder político em direção à consolidação da cidadania.

Nas democracias emergentes, como o Brasil, o valor da democracia está relativamente afirmado pelas eleições diretas. Porém, as noções de republicanismo e de liberalismo são precárias, o que justifica que exista uma fraca rede de *accountability* política (O'DONNELL, 2003).

Nessa conjuntura, o Poder Judiciário se situa em uma posição fundamental de *accountability* para garantir a legitimidade do sistema político. Ocorre que se, por um lado, o poder judicial protagoniza a função mais importante de *accountability* legal, submetendo os poderes instituídos ao cumprimento de suas decisões, por outro lado, o judiciário é o menos *accountable* dos poderes do Estado, haja vista não passar, em regra, por eleições e ter de proteger a ordem jurídica mesmo contra a pressão popular.

Para tanto, desenvolveu-se, como valor fundamental, a garantia da independência judicial. De fato, a Constituição brasileira de 1988 atribuiu um regime de substancial independência ao Poder Judiciário, através de garantias institucionais (autonomia financeira-administrativa e autogoverno), de garantias funcionais (vitaliciedade, irredutibilidade salarial e inamovibilidade) e da proteção à imparcialidade.

Essa independência do Poder Judiciário, tanto numa visão geral, entendida pela sua autonomia administrativa, quanto numa perspectiva individual, pela independência funcional dos magistrados, também se revelou determinante para que o serviço público prestado pelos juízes e pelos tribunais deva ser *accountable* em sua forma e em sua *práxis* (RUSSELL, 2001).

Acrescente-se, no caso brasileiro, a percepção de crise do poder judiciário (Sadek, 2003), decorrente de um conjunto de problemas que concorreram para a lentidão e para a ineficiência do sistema judicial brasileiro, tais como: a insuficiência de infra-estruturas judiciárias e de recursos humanos; o aumento considerável de conflitos jurídicos resultantes da evolução do sistema jurídico; a falta de recursos financeiros; a excessiva burocratização dos procedimentos judiciais; a opacidade judicial; e os elevados níveis de desperdícios e disfuncionalidades resultantes de uma estrutura burocrática (DUARTE, 2007).

Em resposta a essas circunstâncias, o Brasil passou por uma reforma do Poder Judiciário, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, a partir da qual se instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a competência de exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. E, após sua primeira década, ele vem se configurando como um órgão nacional de controle do Poder Judiciário, com a finalidade de dar uniformidade ao planejamento, à fiscalização e à disciplina dos serviços judiciários.

Assim sendo, imbuído de um propósito de ser o ator principal no processo de expansão da governança judicial, a partir de inúmeras atribuições constitucionais, destacando-se a de zelar pela autonomia do Poder Judiciário, o CNJ vem protagonizando mudanças substanciais na organização e no funcionamento da justiça brasileira, em geral, e na atividade judicante dos magistrados, em particular.

No plano de fundo da atuação do Conselho Nacional de Justiça, encontra-se uma rica discussão sobre a implementação de mecanismos de controle e de fiscalização, de modo a lhe fornecer um nítido desenho institucional como agência de *accountability* do Poder Judiciário (ROBL FILHO, 2012).

Disso tudo, resulta a importância do estudo da atuação do Conselho Nacional de Justiça como uma agência de *accountability* horizontal, com a pretensão de se identificar os mecanismos implementados, ao longo de seus dez anos de existência, nos serviços prestados pelos tribunais de justiça estaduais.

Desse modo, este trabalho se propõe a identificar as ações e os programas do CNJ que tenham características de *accountability*, com enfoque na atuação junto aos tribunais de justiça, para analisar se houve a formação de um modelo definido de *accountability* até o momento. Em síntese, a questão principal é saber como se deu a experiência de

accountability adotada pelo Conselho Nacional de Justiça nos tribunais de justiça, ao longo de sua primeira década de existência, quanto à formulação, à implantação e aos resultados obtidos pelos mecanismos de *accountability*?

Nesse sentido, este trabalho pretende entender como o Conselho Nacional de Justiça instituiu uma série de ferramentas de controle e de sanção para os tribunais de justiça, por meio de uma política centralizada de planejamento e de supervisão, baseada na premissa de que a correção das falhas no serviço judiciário passava pela introdução e reformulação de processos internos, pelo enfoque na cultura gerencial e pelo alcance permanente de resultados. Esta hipótese se baseia no pressuposto de que, sendo o poder judiciário uma instituição una e nacional, a introdução de um modelo definido de *accountability* seria alcançado com a padronização de sistemas, a transparência de informações, a uniformização de regras e o nivelamento dos tribunais de justiça pela busca de metas nacionais.

Para a análise, delimito um recorte temporal que envolve o período de junho de 2005, data de sua instalação, a 2015, quando encerrou sua primeira década de funcionamento, em virtude da disponibilidade de dados na base utilizada. Quanto às instituições analisadas, incluíram-se o CNJ e todos os 27 tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal.

Quanto à metodologia adotada, esta pesquisa, quanto aos seus fins, tem foco descritivo, prioritariamente, e explicativo, nos casos em que a investigação das causas seja perceptível através das fontes estudadas. Descritivo, pois apresenta uma síntese das ações de *accountability* em todas as gestões da Presidência e da Corregedoria do CNJ nessa década, bem como analisa e classifica essas ações, identificando as características gerais que possam compor o modelo de *accountability* do CNJ para os tribunais de justiça. Quanto aos meios, analisaram-se dados e discursos oficiais do CNJ e dos tribunais de justiça, o que justifica a advertência quanto ao cuidado sobre a confiabilidade dessas informações. Entretanto, esses dados oficiais são a principal fonte disponível, além de que, entre os princípios adotados na governança judicial, estão a presunção de veracidade das informações prestadas, sob responsabilidade dos presidentes de cada tribunal de justiça, e a previsão de publicações oficiais exclusivamente em formato digital.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. O Capítulo I, intitulado *Relações entre Accountability e o Poder Judiciário*, apresentará os principais aspectos teóricos

relacionados à *accountability*, como seu enquadramento na cultura política contemporânea, a estrutura analítica de seu conceito, sua tipologia geral e sua relação com a reforma judiciária no Brasil. Por fim, serão abordadas as modalidades específicas de *accountability* no estudo da independência e do controle do poder Judiciário (GEYH, 2005; FERREJOHN, 1999; BRODY, 2008): *accountability* judicial institucional, comportamental e decisional (ROBL FILHO, 2013).

O Capítulo II, *O Conselho Nacional de Justiça: A dinâmica de sua atuação na primeira década*, descreverá a atuação do CNJ a partir das gestões dos órgãos de cúpula do CNJ, ou seja, de sua Presidência e sua Corregedoria Nacional de Justiça. Partiu-se do pressuposto de que o presidente do CNJ detém um acúmulo de atribuições que lhe possibilita orientar as ações e os rumos do Conselho Nacional de Justiça. Em sentido semelhante, porém em menor grau, estão os poderes do Corregedor Nacional de Justiça, de sorte que o CNJ teve um perfil diferente a cada alternância em sua direção. Consta-se que o saldo desse protagonismo foi a falta de continuidade administrativa nos programas institucionais do CNJ.

O Capítulo III, intitulado *A experiência da accountability aplicada pelo CNJ entre 2005 e 2015 nos Tribunais de Justiça do Brasil*, descreve e analisa o conjunto de ações e de programas do CNJ, sob o enfoque das dimensões instrumentais e finalísticas da *accountability*, além de discutir os impactos e os resultados obtidos nos tribunais de justiça no período de 2005 a 2015. Essa atuação teve repercussão na estrutura e no funcionamento dos tribunais de justiça. Nesse sentido, o presente estudo busca identificar os principais processos de *accountability* utilizados pelo CNJ, ao longo desse período, para possibilitar a construção de um quadro analítico das ações do Conselho Nacional de Justiça, mediante o qual será classificada a sua atuação de acordo com as seguintes dimensões: instrumental e finalística. Essa classificação se baseia no propósito (escopo) das ações do CNJ. São consideradas de escopo instrumental as que tratem das atividades intermediárias nesse processo de controle estatal. Assim, são dimensões instrumentais de *accountability*: os deveres de informação, de transparência, de motivação do ato administrativo e de correção/punição por excessos, desvios ou abusos de legalidade dos magistrados e dos servidores públicos. Já as ações do CNJ que visem ao aprimoramento da atividade-fim do poder judiciário, são tidas como de escopo finalístico, tais como: os deveres de legalidade, de eficiência e de qualidade do serviço judiciário.

Ao final, pretende-se demonstrar se a atuação do CNJ teve um modelo definido e exitoso nos processos de *accountability*, bem como identificar, a partir dos dez anos de experiência, alguns limites, ameaças e desafios à consolidação dessa cultura nos tribunais de justiça.

CAPÍTULO I

RELAÇÕES ENTRE ACCOUNTABILITY E O PODER JUDICIÁRIO

A *accountability*¹ é hoje o termo mais em voga quando se expressa a preocupação por fiscalização, supervisão, vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder (SCHEDLER, 2003). As demandas para que os agentes públicos sejam *accountable* — isto é, obrigados institucionalmente a prestarem contas pelos seus atos — só fazem sentido no contexto de uma democracia representativa. Com efeito, as limitações inerentes ao modelo de representação dão ensejo à formulação de mecanismos institucionais de controle, tanto através de eleições periódicas, quanto por meio da ação permanente de órgãos estatais e da sociedade civil. Tais mecanismos são, por assim dizer, contrapesos democráticos para as características não democráticas do sistema representativo (MANIN, 1997). De maneira geral, a experiência contemporânea da *accountability* pode ser concebida como um salto na temática do controle do poder político em direção à consolidação da cidadania e da democracia.

Já na ótica de O'Donnell (2003), nas democracias emergentes, como o Brasil, o valor da democracia está relativamente afirmado pelas eleições diretas. Porém, as noções de republicanismo e de liberalismo são precárias, o que justifica que exista uma fraca rede de *accountability* política. Por outro lado, atualmente, há uma preocupação corrente, por influência das teorias neoinstitucionalistas, de que o Estado deve buscar a eficiência e ser avaliado por seus resultados.

Sendo assim, entre tantas correntes teóricas, pode-se conceber o escopo da *accountability* como o de garantir, de modo instrumental, a transparência e a motivação das ações estatais, e, de modo finalístico, a obediência à lei, o dever de eficiência e a qualidade dos serviços públicos. Nesse cenário, o Poder Judiciário se situa em uma posição fundamental de *accountability* para garantir a legitimidade do sistema político. Por um lado, é o poder judicial quem preconiza a função mais importante de *accountability* legal,

¹ A origem da noção de *accountability* não é pacífica, sendo, para alguns autores, formulada por C.J. Friedrich na Constituição de Bonn de 1949, enquanto para outros, como Jon Elster, por Michel de Montaigne em fins do século XVI, conforme levantamento feito por Ricardo Ceneviva (2006, p. 13). Todavia, como prática contemporânea, foram as revoluções burguesas que definiram o controle do poder como o elemento central da *accountability*. Ademais, as Revoluções Gloriosa na Inglaterra, a Norte-Americana e a Francesa fincaram a estrutura do Estado de Direito Moderno e estabeleceram os elementos centrais do constitucionalismo contemporâneo (ROBL FILHO, 2013, p. 32).

forçando os demais órgãos e agências estatais a respeitar o império da lei. Por outro lado, o Judiciário é o menos *accountable* dos poderes de Estado, não submetido, em regra, a eleições e com a missão de proteger a ordem jurídica mesmo contra a pressão popular, apresentando, para tanto, como valor fundamental, a garantia da independência judicial, o que justifica a construção de uma fundamentação específica quanto ao sentido e ao alcance de uma *accountability* interna, com a respectiva formulação de uma tipologia própria para esse poder instituído.

No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça foi instituído em 2004, através de um processo de discussão pública sobre a necessidade de se corrigirem os déficits de *accountability* do Poder Judiciário.

1. *Accountability* como Cultura Política Contemporânea

A questão do poder e de seu exercício é apresentada por O'Donnell (2003, p. 36) como um problema, sobretudo em razão de uma contradição inerente a toda organização complexa, v.g. os Estados Nacionais, nos quais figuram, de um lado, a necessidade e a expectativa de que haja a provisão efetiva de respostas e de ações a problemas coletivos e, do outro lado, a crença amplamente difundida de que pode ser perigoso outorgar a indivíduos muito poder político.

Eis sua hipótese acerca da necessidade de mecanismos de controle do poder:

The old formula *Quis custodiet ipsos custodes?* summarizes this puzzle. In a world in which not everyone is a knave but where not many may be presumed to be truly altruistic and, specially, where no one can be presumed immune to the temptations of power, how can effective controls be established? (O'DONNELL, 2003, p. 37)².

Luís Felipe Miguel (2005, p. 165) segue o mesmo raciocínio de O'Donnell e acrescenta que, em qualquer lugar onde se busque o início da ciência da política, seja na Grécia de Aristóteles, na Florença de Maquiavel ou na Inglaterra de Hobbes, o tema central

² Na célebre passagem de Madison, no Federalista 51, iniciou-se tal reflexão moderna (MOTA, 2006, p. 67): “But the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others. The provision for defense must in this, as in all other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be made to counteract ambition (...) But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself”.

é a constituição e a manutenção do poder político, tema este que se desdobra no problema da “obrigação política”, tão caro à tradição liberal; no problema da “legitimidade” da dominação, na formulação weberiana; no tema da “hegemonia”, recorrente ao pensamento marxista; e no problema da “governabilidade”, próprio ao pensamento conservador.

Nesta lógica, o tema da *accountability*, segundo Andreas Schedler (1999, p. 13), é hoje um termo em voga, uma vez que expressa a preocupação constante por fiscalização, por supervisão, por vigilância e por restrições institucionais ao exercício do poder. Não obstante tal voga, a compreensão do fenômeno — a *accountability* — jamais foi unívoca; transformou-se ao longo dos séculos e adquiriu a atual denotação em virtude do processo de afirmação e de consolidação da democracia a partir da Segunda Guerra Mundial, sobretudo nos países periféricos.

Adam Przerworski (1999, p. 329) acrescenta que, num cenário de separação de poderes, o postulado de Kelsen segundo o qual “soberania popular” significa “soberania parlamentar”, indica que o legislativo é o *unchecked power* no sistema, razão pela qual a estrutura deste poder fora substancialmente influenciada e alterada pelas reflexões federalistas nos Estados Unidos do século XVIII. A experiência americana, neste caso, criou um modelo de controle e de verificação (*checks and balances*), no qual cada função estatal era exercida por mais de um órgão do governo³. Dessa forma, foram delineadas as competências dos controles e da aplicação de sanções em sentido lato pelos agentes estatais entre si, por meio de mecanismos institucionais criados para esse fim. Eis o campo de aplicação daquilo que passou a ser compreendido como *accountability* horizontal.

Atualmente, autores consagrados como O’Donnell e Przerworski⁴ defendem a equivalência entre os mecanismos de *accountability* horizontal e os mecanismos de *checks and balances*. Contudo, os argumentos expostos por Ana Carolina Andrade Mota, em sua tese de doutorado *Accountability no Brasil: Os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes* (2006), demonstram que ambos os institutos tiveram origens diversas e são protagonizados por atores diferentes. Tal assunto será retomado adiante. Para o momento, trato de um tema pacífico entre os autores: a necessidade de os agentes públicos

³ A experiência americana foi tão fértil e original ao ponto de se introduzir a concepção de supremacia constitucional, para o que ao Poder Judiciário compete exercer o controle de constitucionalidade.

⁴ “[...] penso que o argumento de O’Donnell, de que as democracias na América Latina são distintas das bem estabelecidas porque elas sofrem da ausência de *accountability* horizontal, está de fato incorreto. Essa é apenas uma impressão, mas vejo, em muitos países da América Latina, instituições, tais como Legislativo, cortes, agência de fiscalização, partidos políticos, Ombudsman Institutions, imprensa independente etc., que não são fracas ao exercerem *checks and balances* sobre o executivo [...]” (PRZERWORSKI, 1999, p. 347).

serem *accountable* (prestarem contas de seus atos) aos cidadãos só faz sentido no contexto de uma democracia representativa contemporânea (MOTA, 2006, p. 12).

De fato, conforme assinala Luís Felipe Miguel (2005, p. 166), desde que a teoria democrática se tornou a preocupação dominante de quase toda Ciência Política (isto é, a partir da segunda metade do século XX) a expressão “democracia representativa” passou a encerrar a contradição segundo a qual, um governo do povo, não implicaria necessariamente numa forma de governo na qual o *demos* seria protagonista no processo de tomada de decisões.

E, desse embate, surgem ao menos três problemas fundamentais, estreitamente ligados entre si:

- a) A separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a tais decisões;
- b) A formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional;
- c) A ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes.

Segundo Miguel, a resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability*. Assim, propõe o autor (2005, p. 167): “isso se refere ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical)”.

No mesmo sentido, para Przeworski (1999, p. 327), existem mecanismos horizontais, isto é, instâncias oficiais de *checks and balances* mútuos entre os diferentes níveis de governo, e mecanismos verticais, quais sejam, aqueles através dos quais os cidadãos exercem controle sobre as ações do governo, como, por exemplo, a eleição popular. Segundo ele, seria através de tais mecanismos institucionais que os direitos dos cidadãos podem ser exercidos nas democracias. Já O’Donnell, o autor pioneiro dessa distinção das formas de *accountability*, especificamente no texto *Democracia Delegativa?* (1991), apresenta a seguinte reflexão:

A representação acarreta a idéia de *accountability*: de algum modo o representante é

considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, 'verticalmente' em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas 'horizontalmente', em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras impróprias de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades (O' DONNELL, 1991, p. 32).

Outro tema afim tratado de maneira pacífica refere-se à fragilidade do principal mecanismo de controle vertical: as eleições. Para Luís Felipe Miguel (2006, p. 167),

as esperanças depositadas na *accountability* (vertical), no entanto, não encontram mais do que uma pálida efetivação na prática política (...), devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda. (MIGUEL, 2006, p. 167).

Para Przeworski e Stokes, de um lado,

as instituições democráticas não contém mecanismos de reforço da representação prospectiva e, de outro, a votação retrospectiva, que toma informações apenas no desempenho passado do candidato, não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsavelmente. (STOKES, 1995, p. 56).

E para O'Donnell (1997, p. 29), "a insatisfação popular não necessariamente desencadeia procedimentos públicos apropriados", mesmo com repercussão da mídia, tornando a *accountability* vertical eleitoral fraca e temerária.

Avançando na reflexão sobre o assunto, Bernard Manin sugere as raízes dessa precariedade do processo eleitoral:

A conclusão dessa análise deve ser que o controle dos cidadãos sobre os políticos é, na melhor hipótese, altamente imperfeito nas democracias. As eleições não são um mecanismo que tenha a capacidade de assegurar que os governantes farão todo o possível a seu alcance para maximizar o bem-estar dos cidadãos (...) as eleições não são exatamente um instrumento apto de controle sobre os políticos. Os governantes tomam mil decisões que afetam o bem-estar individual; e os cidadãos tem apenas um instrumento para controlar essas decisões: o voto. Não se pode controlar mil objetos com um único instrumento (MANIN, 1999, p. 50).

Tal argumento sintetiza o panorama de assimetria de informações dos eleitores⁵ em relação aos políticos, o que permite a estes agir com um alto grau de independência em relação àqueles, de modo que não atendam aos anseios diretos da população, tampouco sintam-se pressionados pelo julgamento retrospectivo do eleitorado nas eleições seguintes.

⁵ Schumpeter e Dahl já explicavam que o eleitor médio não se encontra em condições de investir tempo e recursos necessários para monitorar as ações de seus representantes.

Nesse momento, surge um questionamento vital para a democracia expresso por Manin, na obra *The Principles of Representative Government* (1991): como as instituições representativas estabelecem alguma ligação entre a decisão dos que governam e os interesses dos cidadãos? Entre as respostas possíveis, a elaborada construção teórica de Hannah Pitkin, na obra *The Concept of Representation* (1967), lança mão de vários argumentos quanto à natureza da representação política para encontrar na *accountability* o instrumento de conexão democrática entre *principals* (eleitores) e *agents* (políticos).

Segundo Pitkin (1967, p. 42), existem duas formas de se considerar a representação política: como autorização e como *accountability*. O que ela entende como uma concepção formalista da representação. Na perspectiva da autorização, a representação política tem nas eleições sua vestimenta de autoridade por meio da qual os representantes têm o direito de agir de forma independente.

A origem e o auge de referida ideia ocorreram na segunda metade do século XVIII, com Edmund Burke, em seu *Discurso aos eleitores de Bristol* (1774), quando triunfou nas democracias representativas a noção de “mandato livre”. Segundo Miguel (2005, p.168), a doutrina burkeana sustentava-se na *expertise* e na especialização dos tomadores de decisão para lhes garantir liberdade em relação ao povo. Nas palavras de Pitkin, seria, então, possível que os representantes tomassem decisões no interesse dos eleitores, mas contra a vontade deles, desde que suas ações fossem acompanhadas da justificação dos motivos, conforme se depreende nesta passagem:

And, despite the resulting potential for conflict between representative and represented about what is to be done, that conflict must not normally take place. The representative must act in such way that there is no conflict, or if it occurs an explanation is called for. He must not be found persistently at odds with the wishes of the represented without good reason in terms of their interest, without a good explanation of their wishes are not in accord with their interest (PITKIN, 1967, p. 209/210).

Pitkin concorda parcialmente com a concepção burkeana de representação, no sentido de que, em assuntos técnicos, não faz sentido a um representante prestar contas de seus atos aos cidadãos comuns, geralmente incientes de conhecimentos técnicos ou habilidades. Contudo, ela observou que os assuntos políticos, numa gama extensa de situações, estão enquadrados em um lugar intermediário no qual as decisões não dependem simplesmente do arbítrio, mas também não são questões de conhecimento, nas quais um especialista seria o mais indicado a fornecer a resposta. Aqui, Pitkin (1967, p. 212) inaugura

uma expressão central no tema da *accountability*: é nesse campo da discricionariedade das decisões políticas que a representação política surge enquanto uma “atividade substantiva”, permitindo que os representantes ajam independentemente do interesse dos representados, mas respondendo a eles por seus abusos, desvios e ilegalidades.

Para efetivar essa relação de autonomia controlada entre representantes/representados, Ana Carolina Mota (2006, p. 17) afirma que “essa liberdade discricionária vem acompanhada de parâmetros limitantes, tais como a obrigação de motivação e publicidade dos atos praticados”. Mais uma vez, Bernard Manin (1997, p. 162) promove pertinente observação a respeito, quando afirma que o governo democrático representativo reúne características não democráticas e contrapesos democráticos. Ou seja, os mandatos políticos não são livres (no sentido de que os mandatários precisam motivar suas ações) nem imperativos (na medida em que os representantes não podem agir independentemente da vontade dos eleitores). Nesse momento, estão descortinadas suas premissas teóricas da *accountability*.

Segundo Pitkin, a teoria formalista da *accountability* define representante como alguém que deve ser sempre mantido sob controle, isto é, alguém que invariavelmente deverá responder pelos seus atos. Nas palavras da própria autora, “ser representante significa ter obrigações novas e especiais” (PITKIN, 1967, p. 55).

Na visão de Luís Felipe Miguel,

nos estudos sobre democracia, a *accountability* ganha destaque por prometer um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas. Ela apresenta um modelo mais sofisticado e atraente das relações entre representantes e representados do que as visões antitéticas do ‘mandato livre’ e do ‘mandato imperativo’. (MIGUEL, 2005, p. 168)

Assim, é possível ver a *accountability* como uma espécie de meio termo ou mesmo de conexão entre o mandato livre e o mandato imperativo. Ela traz maior racionalidade ao sistema e aprofunda a sensação de legitimidade da representação política. Para Ana Carolina Mota (2006, p. 19), a *accountability*

fornece um contrapeso democrático atuante com força contrária à independência dos representantes. Mas é importante notar que a *accountability* é um instrumento de soberania popular dentro do contexto do governo representativo, ela não é um mecanismo de ação do “governo do povo pelo povo”. Ela é um instrumento do povo para que os representantes do povo ajam segundo os seus interesses. Ora, se existisse um governo do povo, pelo povo, se fosse possível existir tal tipo de governo atualmente (uma democracia direta), os institutos representativos não

teriam serventia (MOTA, 2006, p.19).

Para Miguel (2005, p. 169), esse raciocínio traz uma descrição engenhosa do funcionamento da *accountability*, por fazer com que um governo representativo seja, de fato, o espaço em que o povo age através de seu governo, não simplesmente através da autorização necessária aos políticos (pelas eleições), mas mediante a criação de um espaço público multifuncional, no qual estão presentes as condições permanentes de expressão de opiniões e de contestações públicas, os canais de comunicação entre políticos/eleitores, a transparência dos atos de gestão pública, o acesso à informação e a previsão de sanções⁶.

Essa descrição se apresenta como a melhor justificativa contemporânea da necessidade da *accountability*. Em sua tese, Mota (2006, p.24) sustenta que a *accountability* faz com que o governo representativo não seja definido por ações particulares (voto do eleitor) em um momento particular (dia da eleição), mas por arranjos sistemáticos de longa duração (mecanismos que garantam explicações, respostas e motivações públicas). Encerra com a seguinte avaliação:

Neste sentido, a *accountability* reafirma o princípio da igualdade, ao colocar em um mesmo patamar cidadãos e agentes públicos e possibilitar que os cidadãos, se não podem governar, ao menos possam controlar a execução dos atos de gestão dentro dos limites legais e critérios de proporcionalidade e razoabilidade (MOTA, 2006, p. 25).

Ocorre que, se é certo que a discussão atual sobre *accountability* tem suas origens recentes na “terceira onda de democratização”, na terminologia de Samuel Huntington (1991), justificada na perspectiva de um aprofundamento da qualidade da democracia entre o período de 1974 e 1990, tem pertinência a preocupação de Luís Felipe Miguel (2005, p. 169) quanto aos obstáculos para a consecução dos mecanismos de *accountability*.

Retomando sua reflexão sobre o caráter multifuncional da representação política, segundo o qual os mandatos concedidos aos políticos e aos gestores públicos abrangem poder de decisão sobre uma quantidade indeterminada de questões, tal multifuncionalidade implica múltiplas prestações de contas, para que o eleitor não somente seja capaz de acompanhá-las, como também que atribua, a cada uma, seu justo peso no momento de produzir o julgamento global do desempenho do político. Sem isso, o conteúdo substantivo da representação política, no conceito de Pitkin, estará descaracterizado.

⁶ Mais sobre o tema, ver Mota (2006, p. 21/26).

Miguel (2005, p. 169) alerta para os riscos e ameaças nos processos de concepção de instrumentos de *accountability*, mencionando que:

É frequente, então, a adoção de estratégias de redução do significado da *accountability*, transformando a interlocução sobre as alternativas políticas em mera avaliação impressionista do impacto da ação governamental sobre a vida de cada indivíduo, como faz Downs (1957). Ou, então, limitando a *accountability* a formas de controle sobre corrupção, exilando de vez a apreciação de políticas substantivas, o que aparece, por exemplo, em documentos do Banco Mundial (WORLD BANK, 1999) ou influenciados por sua perspectiva (SHAH, s/d; AFONSO, 1999).

Tais observações são importantes e pertinentes, pois reformas que instituem mecanismos de *accountability*, sem atender ao interesse político disseminado em diferentes grupos da sociedade, tornam mais fácil a efetivação desses instrumentos de controle, mas ao preço de rebaixar o sentido da democracia, na medida em que abrem mão da ideia de governo popular (MIGUEL, 2005, p. 169).

Nesse sentido, veja-se a influência determinante do Banco Mundial no processo de reforma do Poder Judiciário brasileiro, cujo êxito na criação de mecanismos de controle, segundo Ana Paula Candeas (2004, p. 24), representa para o Banco uma reformulação do papel do Estado para que o Judiciário se torne uma externalidade não-prejudicial à expansão do mercado, contribuindo para que a litigiosidade se pautem na proteção à propriedade privada e no respeito aos contratos.

Assim, tem-se um indicativo de que diversos enfoques e sujeitos relacionados ao processo de controle do Poder Judiciário podem ter sido subestimados durante a reforma do Judiciário em 2004.

Para o momento, já se pode diferenciar, a partir dessas formulações teóricas, a *accountability* de outras formas de autocontrole estatal, tais como os mecanismos de *checks and balances* e do controle interno hierárquico da burocracia. Esse pensamento se compatibiliza com a tese defendida por Ana Carolina Mota (2006, 60/109). Segundo ela, a bibliografia corrente faz referências, na maioria das vezes, equiparando a *accountability*, na modalidade horizontal, ao mecanismo de controle de *checks and balances*.

A autora sustenta que ambos os institutos surgem em épocas distintas, com sujeitos ativos diferentes e com objetivos distintos, de modo que a *accountability* não constitui nem um atributo, nem um mecanismo de *checks and balances* (2006, p. 61). Para demarcar esta

distinção conceitual, a autora recorre à análise dos *Federalists Papers*, dentre cujas criações está a introdução ao princípio dos *checks and balances*. Em decorrência da crise que se seguiu à revolução de 1776, os federalistas se convenceram de que o princípio puro da separação de poderes era insuficiente, haja vista que o risco da degeneração do poder seria causado mais pelo acesso e controle do poder popular do que pelo abuso do poder político instituído (2006, p. 65). Ou seja, o arranjo dos *checks and balances* pretendeu alcançar a estabilidade do sistema político ao neutralizar o risco de prevalência da câmara baixa do parlamento, a qual representava os interesses mais impetuosos da população. Segundo a autora:

Os *checks and balances* seriam obstáculos para os desejos impetuosos, adiando a ação praticada no calor do momento. Em um sistema de linhas rígidas, ninguém poderia ultrapassar as barreiras estabelecidas [...] Na concepção federalista não era qualquer desejo popular que deveria prevalecer, mas apenas os amainados e bem sopesados. O sistema de *checks and balances* fora desenhado com este propósito. Os desejos transitórios seriam filtrados e seriam implementados somente após alguma insistência. As paixões seriam resfriadas com o passar do tempo: os caprichos e os desejos irracionais não passariam no teste do tempo (MOTA, 2006, p. 77).

Vê-se, pois, a visão elitista que orientou a criação dos *checks and balances*. A divisão de poder entre autoridades capazes de se manter sob controle servia também para um objetivo maior que o da divisão funcional de poder: o de refrear o poder do povo. Bernard Manin (1999, p. 32) bem avalia tal situação ao argumentar que esse mecanismo de *checks and balances* tornava o sistema constitucional muito complexo, o que obstruía a *accountability* democrática, pois o povo teria dificuldade para identificar a fonte da má administração ou do abuso.

Numa síntese crítica, Mota (2006, p. 85) observa que o mecanismo de *checks and balances* refere-se mais à contenção social (*balancing social forces*), ou seja, reduzir o radicalismo e o extremismo que poderia advir dos *commons* ou do Executivo, do que à divisão institucional de forças dentro da estrutura do governo.

Dessa reflexão da autora, extraem-se conclusões que deixam evidente as diferenças entre esse modelo de controle de poder e o preconizado pelas práticas contemporâneas de *accountability*, destacando-se as seguintes características: 1) os *check and balances* surgem quando o conceito de cidadania não era estendido em seu patamar máximo, enquanto a *accountability* é um atributo das democracias consolidadas ou dos países que passaram pela “terceira onda de democratização” mundial; 2) os *check and balances* servem para assegurar

o equilíbrio do poder distribuído entre as elites institucionais, enquanto a *accountability* funciona como contrapeso democrático para as características não democráticas do sistema representativo; 3) os *check and balances* visam, como questão substancial, a proteger a minoria da tirania da maioria, enquanto a *accountability* postula prestigiar o princípio da igualdade, ao colocar em um mesmo patamar cidadãos e agentes públicos e possibilitar que os cidadãos, caso não possam governar, ao menos possam controlar a execução dos atos de gestão dentro dos limites legais; 4) nos *check and balances*, os sujeitos ativos e passivos são os próprios Poderes instituídos, já na *accountability*, os sujeitos ativos se estendem aos cidadãos; e 5) nos *check and balances*, o fim preponderante é evitar a usurpação de poderes entre os próprios poderes, enquanto na *accountability* o escopo é evitar descaminhos da gestão da coisa pública e punir os agentes públicos por erros ou ilegalidades.

Adiante, na diferenciação da *accountability* de outros mecanismos de controle do poder, observa-se que o controle hierárquico interno, preconizado de forma vertical pelos órgãos superiores a toda pirâmide integrante do corpo burocrático, possui delineamentos bem diferentes da *accountability*. Senão vejamos.

Max Weber (1974, p. 45), em sua obra *Ensaio de Sociologia e Outros Escritos*, já constatou que o poder de todos os burocratas residia no reconhecimento do seu *know-how* técnico, adquirido pela especialização do serviço, bem como pelo seu poder de transformar as informações oficiais em material sigiloso. Essa situação possibilitou à burocracia uma posição privilegiada frente às exigências e às cobranças populares, de modo que o controle hierárquico superior se habituou a atuar sob uma perspectiva pouco responsiva, mas principalmente direcionada à adequação da atuação dos serviços inferiores aos interesses e às metas determinadas pela cúpula do respectivo poder.

Por outro lado, a *accountability* foi elaborada como outra forma de controle desta burocracia, através de meios não eleitorais, os quais reúnem as dimensões de publicidade, de motivação e de potencialidade de sanção dos atos praticados por agentes que exercem múnus público (MOTA, 2006, p. 107), com a possibilidade de atuação direta ou indireta pelos cidadãos.

Desse modo, a preocupação com a cidadania se fortaleceu como um vetor que fundamenta a *accountability* para controlar a burocracia estatal, por meio da instituição dos seguintes deveres aos agentes públicos: 1) ser transparente; 2) prestar esclarecimentos quando exigidos; e 3) motivar suas ações com razões públicas. Como consequência por

omissões ou por falhas em seus deveres, a previsão de sanções, diretas ou potenciais.

Nesse sentido, foi bem formulada a avaliação de Anna Maria Campos (1990, p. 1), precursora do tema no Brasil, com seu texto *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?*, para quem “a simples criação de mecanismos de controle burocrático não tem se mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos”, no sentido de que a noção de *accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa, mas sim demanda uma mudança da cultura do próprio relacionamento entre a administração pública e seu público⁷. Portanto, a autora já lançava luzes para a *accountability* como uma forma de proteger os cidadãos da má conduta burocrática.

Feitas tais considerações, conclui-se que a experiência contemporânea da *accountability* pode ser concebida como um salto na temática do controle do poder político em direção à consolidação da cidadania e da democracia.

Numa outra vertente, O'Donnell, em seu artigo *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, apresenta uma panorâmica diferente sobre o sentido da *accountability* horizontal, na qual leva em consideração a relação entre as tradições democrática, liberal e republicana com a figura do Estado.

O'Donnell sintetiza sua preocupação com a mesma questão posta por Madison e os federalistas:

como construir poderes que, em um espírito liberal e republicano, refreiem as tentações usurpadoras de outros poderes e que ainda satisfaçam à demanda democrática de propiciar governos não se esqueçam de que são devedores frente àqueles que são a fonte de sua pretensão de governar? (O'DONNELL, 1997, p. 52).

Para tanto, ele analisa os pilares teóricos que formam as poliarquias modernas. Segundo o autor, tais poliarquias são sínteses complexas de três correntes históricas – democracia, liberalismo e republicanismo, cujas convergências formaram as instituições formais e cujas tensões possibilitaram características únicas de dinâmica e abertura (O'DONNELL, 1997, p. 30). Dito de outro modo, a história e a realidade de cada Estado construíram equilíbrios próprios entre esses componentes teóricos, de modo que expressam

⁷ Segundo Campos (1990, p. 2), pelo lado dos funcionários, um desrespeito pela clientela (exceto dos clientes conhecidos ou recomendados) e uma completa falta de zelo pelos dinheiros públicos (supostamente pertencentes a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar). Pelo lado do público, uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios; tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos.

suas peculiaridades na forma que lidam com o império da lei e com o controle de suas burocracias. Como premissas para tal consideração, O'Donnell (1997, p. 30/34) firma as diferenças entre as três tradições históricas:

1) O componente liberal dispõe, basicamente, que há alguns direitos que não devem ser usurpados por nenhum poder, incluindo, em especial, o Estado, sendo, portanto, basicamente defensivo. Justifica que a área do desenvolvimento pleno da vida humana é a esfera privada;

2) O componente republicano identifica no cumprimento dos deveres públicos uma atividade de tal forma enobrecedora que requer uma cuidadosa sujeição à lei e um devotado serviço ao interesse público, mesmo que à custa de sacrificar os interesses privados dos mandatários. Defende a dedicação ao bem público e nutre valor pelas altas virtudes, sendo basicamente elitista;

3) O componente democrático ignora essas distinções, pois o *demos* pode deliberar sobre qualquer questão, sendo basicamente majoritário. Portanto, a democracia não é dualista, mas monista, na medida em que não conhece limites entre a esfera privada ou pública.

Todas essas tradições são normativas e, de certa forma, contra-intuitivas, além de apresentarem diversos pontos de tensão. Ocorre que possuem uma convergência: o império da lei. Com efeito, a democracia, em seus impulsos de igualação; o liberalismo, com seu compromisso com a proteção das liberdades à sociedade; e o republicanismo, em sua severa visão das obrigações daqueles que governam, apoiam a noção de que todos têm direitos iguais de participar de decisões coletivas. Ninguém, inclusive os governantes, está acima da lei; e algumas liberdades e garantias não devem ser infringidas (O'DONNELL, 1997, p. 33).

Assim, O'Donnell (1997, p. 37) construiu um suporte teórico para justificar que as poliarquias modernas podem ser amplamente comparáveis entre si quanto à existência da *accountability*, não simplesmente manifestada em eleições livres e periódicas (sentido vertical), mas levando-se em conta o peso relativo das correntes liberal, republicana e democrática, em suas variações no tempo e no espaço, na organização de suas instituições formais. Como ilustração, explica que, na história dos Estados Unidos, o componente democrático foi relativamente fraco, enquanto o republicano e liberal foram fortes. E, na França, os componentes democrático e republicano foram fortes, e o liberal fraco.

Essa abordagem é pertinente ao presente trabalho por ter O'Donnell (1997, p. 30)

apresentado uma hipótese para os países considerados novas poliarquias, como o caso do Brasil: a de que a existência da *accountability* vertical assegurou que esses países sejam *democráticos*, pelo menos no sentido de participação da escolha dos governantes, mas há claros sinais de fragilidade da *accountability* horizontal pela deficiência dos componentes *liberais e republicanos*.

Lançados esses argumentos, fecha-se nosso ciclo teórico. E, assim, conclui-se que a noção de *accountability* visa a fortalecer, claramente, o controle democrático sobre o poder político, na visão unânime dos autores, mas também os valores do liberalismo e do republicanismo, na ótica precursora de O'Donnell. A busca pela proteção de tais valores vem sendo perseguida por várias formas institucionalizadas de *accountability*, abrindo o leque de experiência do controle político que ultrapassa os mecanismos tradicionais de controle burocrático. Essa já havia sido a constatação de Anna Maria Campos (1990, p. 5):

Os melhores mecanismos de controle burocrático – incluindo sistemas de recompensas e punições; as práticas de avaliação do desempenho; a estrita definição de autoridade e de responsabilidades – estarão sempre limitados aos valores burocráticos tradicionais: eficiência, honestidade, observância das regras (CAMPOS, 1990, p. 5).

E ela questiona: “Serão estes mecanismos suficientes para defender os direitos dos abusos de poder? Serão necessariamente eficazes na promoção da justiça social e política? Garantirão que o governo trabalhe para o povo?” (CAMPOS, 1990, p. 5).

Portanto, não se pode desconsiderar que a *accountability* possui, entre seus escopos primários, a busca pela economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade. Mas há, segundo a autora, outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios; grau de adequação dos resultados dos programas às clientelas, etc. E, por fim, sua mais relevante advertência: o verdadeiro controle do governo só vai ocorrer efetivamente se as ações dos agentes públicos forem fiscalizadas pelos cidadãos (CAMPOS, 1990, p. 5).

Encerrando a temática da *accountability* como cultura política contemporânea, destaca-se a atuação determinante de organismos internacionais, como o Banco Mundial, especialmente por influência de teorias neoinstitucionalistas, nos processos da segunda geração da reforma do Estado (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 8). Com efeito, o Banco Mundial, atuando como elemento facilitador da economia de mercado, promoveu, por exemplo, o debate em torno da reforma do Judiciário para favorecer um ambiente propício aos investimentos, propondo que o judiciário combata a síndrome de ilegalidade e seja

previsível⁸.

O resultado da influência de tais teorias foi o acréscimo à noção de *accountability* de mecanismos de controles dos resultados da administração pública, sem que isso signifique ofensa aos valores tradicionais da *accountability* (democracia, liberalismo e republicanismo), mas sim um salto de qualidade do próprio sistema de controle, ao possibilitar a responsabilização do Poder Público conforme o desempenho dos programas governamentais. Ou seja, atualmente, a fixação de metas aos agentes públicos é um mecanismo fundamental da *accountability*, por possibilitar a aferição da eficiência na alocação de recursos e de pessoal.

Sobre o assunto, Ana Rita Sacramento e José Antonio Gomes de Pinho, no artigo *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*, identificam essa introdução lógica dos resultados entre os escopos da *accountability*, como paradigma da nova gestão pública, revelando-se fundamental a utilização de sistemas de avaliação *ex post* das políticas públicas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos funcionários responsáveis, tanto por sua execução quanto pelos resultados obtidos (SACRAMENTO e PINHO, 2009, p. 1353)⁹.

Em síntese, a noção contemporânea de *accountability* envolve escopos instrumentais: dever de transparência, de informação e de motivação dos atos dos agentes públicos. E escopos finalísticos: obediência à lei, dever de eficiência e qualidade do serviço prestado. A compreensão de tais marcos teóricos é imprescindível para se analisar o desenho institucional no qual foi criado o Conselho Nacional de Justiça e a maneira como vem desempenhando suas funções nos seus primeiros dez anos de existência.

2. Estrutura Analítica do Conceito de *Accountability*

A ideia de *accountability*, como já dissemos, refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos. No entanto, quando se trata de delimitar o conceito pela identificação de seus objetos, sujeitos, meios de exercício e escopo, a debate fica bem acalorado

⁸ Sobre o tema, a dissertação de mestrado de Ana Paula Lucena Silva Candeas, com o título “*Juízes para o mercado? Os valores recomendados pelo Banco Mundial para o Judiciário em um mundo globalizado*” (2004).

⁹ No artigo *Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens* (2011), o autor Arlindo Carvalho Rocha detalha as características da *accountability* nos modelos da Administração Pública Tradicional, na Nova Gestão Pública e no Novo Serviço Público.

(CENEVIVA, 2006, p.1). Coube a Jon Elster (1999) criticar a definição da *accountability* constante no *Dicionário Oxford de Inglês (The Oxford English Dictionary)*, o qual trata como sinônimos *accountability*, *responsibility* e *answerability*. Esses conceitos são afins, mas suas relações não são de metonímia, mas sim de agregação. Por exemplo, num artigo fundamental sobre o tema, intitulado *Conceptualizing Accountability*, Andreas Schedler (1999, p. 14) afirma que, em essência, a *accountability* carrega duas denotações básicas: a de *answerability*, isto é, a obrigação dos agentes públicos quanto a informar e explicar à comunidade acerca do que estão fazendo; e a de *enforcement*, ou a capacidade das agências de controle quanto à autoridade para imporem sanções a quem tenha violado deveres públicos.

Essas duas denotações do conceito intentam demonstrar que a *accountability*, para além de significar uma técnica específica de domesticação do poder, abrange três diferentes modos de prevenir e reparar o abuso do poder político: 1) com a ameaça de sanções; 2) com a obrigação de que o exercício do poder seja transparente, e 3) forçando-o a justificar seus atos (SCHEDLER, 1999, p. 14). Contudo, essa definição não está indene de críticas, quer seja pela divergência com seus elementos constitutivos, quer seja por sua abrangência limitada.

Certo é que a falta de consenso na Ciência Política quanto à definição do conceito deixa o debate obscuro e justifica a razão da palavra *accountability* aparecer sempre adjetivada: horizontal, vertical, social, societal, econômica, política (MOTA, 2006, p. 35). Diante deste imbróglio, o importante é identificar quais são os elementos constitutivos permanentes a qualquer conceito de *accountability*. Para tanto, Scott Mainwaring (2003, p. 9), na sua introdução *Democratic Accountability in Latin America*, enumera cinco áreas de divergência conceitual sobre *accountability*. A mais fundamental e básica questão – da qual as outras divergências parecem originar-se – diz respeito ao escopo e à abrangência do conceito. Quais mecanismos de controle dos governantes e da burocracia devem ser incluídos sob a rubrica de *accountability*? (2003, p. 9)

Para alguns autores, como O'Donnell (1997), Charles Kenney (2003), Abrucio e Loureiro (2004) e o próprio Mainwaring (2003), apenas os mecanismos de controle formais e institucionalizados devem ser compreendidos sob a noção de *accountability*. Eles defendem uma noção de responsabilização que não compreende as relações informais de fiscalização e de controle, de modo que a imprensa e as organizações da sociedade civil, as

quais se incumbem de monitorar e de denunciar abusos e condutas impróprias de agentes públicos no exercício do poder, não são consideradas como agentes de *accountability*. Essa é, portanto, uma concepção menos abrangente do conceito.

Outros autores, como Robert Keohane (2002), admitem um rol de relações mais abrangente, desde que incluam a capacidade de sanção aos agentes públicos. Para eles, *accountability* implica não apenas *answerability* (responsividade), mas, principalmente, a capacidade de o agente fiscalizador demandar justificação do governante ou burocrata por seus atos ou omissões e, eventualmente, imputar-lhe algum tipo de sanção. Veja-se que as sanções não se limitariam à letra da lei, ou seja, às sanções legais, mas abrangeriam também sanções simbólicas ou de caráter reputacional, o que justifica que uma grande variedade de atores possa ser identificada como agentes de fiscalização e de controle, além das previstas relações institucionalizadas.

Duas críticas diretas põem em cheque a validade desse conceito mais abrangente de *accountability*. A primeira adverte-nos que esses atores informais promovem atividades de controle não intencionais, isto é, seus mecanismos de ação não foram explicitamente concebidos para esse fim de fiscalização. A segunda crítica assinala que a ideia de *accountability* não se limita à necessidade de justificação pública e de prestação de contas, mas também, deve incluir a possibilidade de sanção legal institucionalizada.

Essa tensão entre as posições ainda não encontrou um ponto de equilíbrio na literatura das Ciências Sociais. Para fins deste trabalho, considero mais plausíveis os argumentos de O'Donnell, para quem a eficácia da *accountability* depende de uma rede de agentes capazes de fortalecer o sentido de controle político. Nesta mesma lógica, Ceneviva (2006, p. 2) afirma que “não se pode minorar a inegável importância da atuação das organizações da sociedade civil e da imprensa na fiscalização e no controle do exercício do Poder Público pelos governantes e burocratas”. Mota, nesta mesma direção, diz que (2006, p. 56), “a sanção é potencial, ou seja, a potencialidade da imputação de uma sanção é permanente, pois ela permanece o tempo inteiro”.

A segunda divergência teórica refere-se ao *objeto* da *accountability*. Para alguns autores, como Kenney (2003, p. 61) e O'Donnell (2003, p. 43), os mecanismos de *accountability* (entenda-se, *accountability* horizontal) limitam-se ao controle e à fiscalização de violações legais por parte de autoridades e de agências públicas. Essa noção é muito estreita, pois relaciona o emprego da *accountability* unicamente aos casos que envolvam

delitos ou infrações legais. Ora, a concepção contemporânea do conceito ultrapassa esses limites para alcançar a responsabilização política de agentes públicos pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos. Ou seja, os governantes e burocratas são controlados por seus atos e omissões no exercício da função pública, mas não apenas como responsabilização legal ou jurídica.

Uma terceira área de discordância analítica diz respeito exatamente à capacidade de sanção pelos atores de *accountability*. Para Kenney (2003, p. 64), uma atividade ou mecanismo de controle e de fiscalização só pode ser considerada instrumento de *accountability* se for capaz de impor sanções aos governantes ou burocratas sujeitos a seu escrutínio. Já O'Donnell (2003, p. 51) e Schedler (1999, p. 18) apontam que alguns mecanismos de *accountability* sustentam-se apenas pela capacidade de demandar por versões confiáveis (dimensão informativa), por justificações válidas (dimensão argumentativa) e por prestação de contas dos agentes públicos por seus atos e omissões (dimensão responsiva). Estas três dimensões — informativa, argumentativa e responsiva —, limitam-se à exigência de *answerability*, sem necessariamente ter em seu poder a capacidade de impor qualquer tipo de sanção (*enforcement*).

Mainwaring (2003) já havia elaborado uma distinção a respeito dessa questão antes de Ana Carolina Mota (2006), citada anteriormente. Para o autor, os mecanismos e agentes de *accountability* podem ser diferenciados com base em sua capacidade institucionalizada de impor sanções direta ou indiretamente. Assim, de acordo com o autor:

I distinguish between direct legally ascribed sanctioning power and other sanctions. Accountability cannot exist with no sanctioning power, some capacity to redress wrongdoing by referring a case to other venues (especially the justice system) is critical to systems of accountability. As defined here, however, accountability does not require direct, legally ascribed sanctioning power. Agencies of oversight are expected to refer possible wrongdoings to actors that can impose sanctions; this indirect sanctioning power suffices to characterize a relationship of accountability (MAINWARING, 2003, p. 13).

Desse modo, concorda-se que a *accountability* não pode se limitar à exigência de justificação ou prestação de contas, envolvendo necessariamente alguma forma de sanção, mesmo que de forma indireta. Quer dizer, são considerados mecanismos de *accountability* o conjunto dos instrumentos de responsabilização dos agentes públicos que tenham o poder ou a aptidão de acionar outras formas de sanção institucionalizada, em especial, o sistema judiciário.

A concepção de que o poder de sanção institucional é um elemento constituinte do conceito de *accountability* não reconhece, por exemplo, o Ministério Público como agência para esta finalidade, haja vista que não está entre suas atribuições a capacidade de punir diretamente governantes, burocratas ou agências públicas. No máximo, pode acionar o sistema judiciário para aplicação de sanções. Esse seria, também, o caso da figura do *ombudsman*. Contudo, ambos são incluídos pela grande maioria da literatura como agentes ativos de *accountability*.

Ademais, gozam de bastante prestígio os argumentos de Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, em cujo artigo intitulado *Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship*, sustentam que as sanções, no contexto democrático, não se limitam às formas legais ou institucionalizadas, mas incluem formas simbólicas de sanção política. Assim, para esses autores, como a vida política dos governantes depende do maior número de votos que possam obter nas eleições, denúncias e exposições de transgressões e de delitos, por parte de organizações da sociedade civil e da mídia, podem impor custos indelévels à reputação e à credibilidade desses políticos, comprometendo sua sobrevivência política (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2003, p. 311/313).

Uma quarta área de divergência entre os autores relaciona-se à possível restrição dos mecanismos de *accountability* àqueles que sejam adequados às relações de tipo *principal-agent*. Moreno (2003) argumenta que a noção de *accountability* restringe-se às relações de agência, isto é, às relações em que um principal “A” encarrega um agente “B” para executar uma ação “X” em seu lugar. Dito de outro modo, apenas nos casos em que o principal “A” tem a capacidade de responsabilizar e punir diretamente o agente “B”, através de algum tipo de punição ou da não-renovação de sua condição de agente, pode-se caracterizar tal relação como *accountability*.

Já para a maioria dos autores, prevalece a compreensão de que a limitação dos mecanismos de *accountability* às relações *principal-agent* torna o conceito muito restrito, subestimando algumas relações institucionalizadas de fiscalização e de controle entre agências públicas e órgãos estatais. Na prática, organizações governamentais e agentes públicos podem se encontrar legalmente sujeitos à fiscalização e ao controle de outros agentes estatais, independentemente da existência de uma relação *principal-agent* entre ambos.

A principal observação e crítica é que

caso se reconhecesse essa redução dos mecanismos de *accountability* tão-só às relações principal-agente, os controles judiciais, o Ministério Público e mesmo os Tribunais de Contas – instituições-chaves nas modernas democracias representativas como agentes garantidores de responsabilização política e sanção legal – permaneceriam excluídos da noção de *accountability* (CENEVIVA, 2006, p. 4).

Por último, o quinto campo de discussão foca nos atores legitimados a exercer o papel de agentes de *accountability*. De um lado, os autores que adotam concepções mais restritivas de *accountability*, como Kenney (2003), Mainwaring (2003), Abrucio e Loureiro (2004) e O'Donnell (2003), admitem apenas atores institucionais como agentes de responsabilização. Por outro lado, autores que optam por noções mais abrangentes de *accountability* (SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2003) consideram um maior número de atores e organizações, institucionais ou não, como agentes de *accountability*.

Para fins deste trabalho, a concepção de *accountability* adotada compreende uma noção mais restrita de quais atores podem exercer o papel de agentes de responsabilização, haja vista a previsão legal que fixa a atribuição expressa do Conselho Nacional de Justiça como agente de fiscalização e de controle com poderes de sanção direta sobre os órgãos do Poder Judiciário.

Contudo, não se desconsidera a avaliação de O'Donnell de que existem ligações e interações marcantes entre os mecanismos de *accountability* (O'DONNELL, 2003, p. 49), de forma que a efetividade de um modo de atuação depende do incremento dos outros mecanismos de fiscalização, o que cria um sentido dinâmico de rede de *accountability*, a qual atua em prol da melhoria da qualidade da democracia (O'DONNELL, 2003, p. 52). Assim, comunga-se da importância da *accountability* social, preconizada por Smulovitz e Peruzzotti (2003), para quem não só atores institucionais podem ou devem desempenhar função de fiscalização e de controle do Poder Público, mas também associações de cidadãos, usuários de serviços públicos, organizações da sociedade civil e a mídia. Todos estes agentes podem incumbir-se da tarefa de zelar pela administração pública, uma vez que têm a seu dispor a possibilidade de aplicação de sanções indiretas, além do dever de encaminhar notícias de desvios e de ilegalidades ao Ministério Público e ao Judiciário para responsabilização dos agentes públicos.

3. Tipologia da *Accountability*

O'Donnell, em seu artigo *Delegative Democracy?* (1994, p. 55/69), foi o precursor em estabelecer conceitos para as diferentes formas de *accountability*. Sua classificação, considerada ainda hoje uma das principais referências na literatura de Ciência Política, cunhou duas expressões centrais nesse debate teórico: *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

A *accountability* vertical designa as atividades de fiscalização empreendidas pelos cidadãos e pela sociedade civil no intuito de exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, em especial no momento das eleições diretas. Ademais, de acordo com O'Donnell, a *accountability* vertical compreende, além do processo eleitoral (eleições, plebiscitos e consultas públicas), ações de organizações da sociedade civil e dos meios de comunicação que busquem expor atos contrários aos interesses públicos e delitos cometidos por agentes públicos no exercício do poder.

Já a *accountability* horizontal, segundo O'Donnell, dá-se por meio dos mecanismos institucionalizados de controle e de fiscalização mútua, na forma de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os poderes, assim como mediante a atuação de outras agências governamentais independentes que têm por finalidade específica o monitoramento e a fiscalização do poder público e de outros órgãos estatais. Esta distinção estabelecida por O'Donnell, como observado por Mainwaring (2003, p. 20), orientou a agenda dos debates contemporâneos acerca das formas não-eleitorais de controle sobre as autoridades e sobre as organizações governamentais. Como saldo, atualmente existem análises e críticas subsequentes que apontam as inconsistências desses conceitos.

O foco central das críticas gira em torno dessa metáfora espacial do Poder e sua relação com a *accountability*. Para Schedler (1999, p. 23) e Moreno (2003), na classificação formulada por O'Donnell, a expressão *accountability* vertical exprime uma relação de hierarquia cuja uma imagem visualizada é piramidal no sentido de uma assimetria de poder, bastante apropriada para as relações *principal-agent*. Não obstante, a imagem desta pirâmide hierárquica deixa em aberto as situações nas quais a *accountability* é exercida de cima para baixo ou inversamente. Mais do que isso, esta imagem piramidal desconsidera o sentido de verticalidade inerente ao clássico exercício do poder burocrático, caracterizado pelo controle dos agentes do escalão mais alto (*principals*) sobre os agentes dos escalões hierárquicos mais baixos (*agents*).

Do mesmo modo, a imagem que O'Donnell faz da *accountability* horizontal alude a uma hipótese de independência e de igualdade de poder, situação que não se presta às relações entre órgãos estatais. Primeiro, porque seria impossível aferir esse critério de igualdade entre poderes, além do que, como já dito acima, muitas relações entre agentes públicos ou entre agências estatais são relações do tipo *principal-agent*. Sendo assim, a imagem de horizontalidade se mostra inapropriada, pois não há uma relação de iguais ou de independência, mas, ao contrário, observa-se uma relação de hierarquia que se enquadraria mais apropriadamente à imagem de verticalidade.

Enfim, a correspondência que O'Donnell estabelece entre relações horizontais como as intra-estatais, e as verticais como eleitorais, mostra-se inadequada. Em sua defesa, Mota (2006, p. 41) justifica que, em nenhum momento o conceito de *accountability* horizontal traz a ínsita ideia literal de igualdade: trata-se de uma metáfora. E Schedler, na realidade, cria um paradoxo inexistente no conceito original de O'Donnell, tanto que o próprio autor em sua crítica apenas substitui a noção de horizontalidade pela de autonomia entre os agentes públicos envolvidos.

As críticas também vieram de Mainwaring (2003, p. 19), para quem a confusão do conceito de O'Donnell reside na suposta relação entre hierarquia, independência e qualidade do agente de *accountability*. Para ele, algumas relações intra-estatais são, na verdade, verticais, razão pela qual não se pode igualar *accountability* horizontal com *accountability* intra-estatal. E seria ainda mais problemático relacionar o par horizontal-vertical com a distinção baseada no local onde se encontra o agente de controle: no Estado ou na sociedade, respectivamente. O autor propõe dois tipos de *accountability*: a eleitoral e a intra-estatal, não misturando o agente (Estado *versus* sociedade) da *accountability* com a natureza da relação (horizontal *versus* vertical).

Nesse sentido, nos últimos anos, têm se firmado a distinção e a definição das formas de *accountability* baseadas no agente de controle, ramificando a *accountability* democrática em dois grandes grupos: (1) *accountability* eleitoral e (2) *accountability* intra-estatal, também denominada *controle institucional durante o mandato*. Esta é a nomenclatura usada por Abrucio e Loureiro (2005), autores cuja classificação da *accountability* democrática mostra bem o panorama atual dos instrumentos e das condições necessárias para cada forma de controle, conforme se vê adiante:

Tabela 1: Formas, instrumentos e condições de Accountability.

Formas de Accountability	Instrumentos	Condições
Processo Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário. • Debates e formas de disseminação da informação. • Regras de Financiamento de Campanhas Justiça eleitoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado. • Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas). • Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações.
Controle Institucional durante o Mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle Parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.). • Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.). • Controle Administrativo-Procedimental (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira). • Controle do Desempenho dos Programas Governamentais. • Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, Orçamento participativo etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Independência e controle mútuo entre os Poderes. • Transparência e fidedignidade das informações públicas. • Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) • Predomínio do império da lei • Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público. • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”).
Regras estatais Intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas). • Segurança contratual individual e coletiva. • Limitação legal do poder dos administradores públicos. • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes. • Mecanismos de restrição orçamentária • Defesa de direitos intergeracionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Predomínio do império da lei • Eficácia dos mecanismos judiciais • Definição de assuntos e regras que valham para o Estado, independentemente dos governos de ocasião

Fonte: ABRUCIO e LOUREIRO, 2005, p. 3.

É certo que a classificação acima equipara alguns mecanismos de *checks and balances* tradicionais com mecanismos de *accountability*, porém não dificulta a compreensão geral do tema, com o benefício de esta classificação já apresentar uma tipologia baseada nos diferentes escopos da *accountability*.

De maneira similar, Mainwaring (2003, p. 20) ramifica a *accountability* intra-estatal em três tipos de relações entre agentes públicos em suas respectivas formas de controle e de fiscalização. São elas: 1) Relações *principal-agent*: são aquelas nas quais um principal designa um agente para cumprir uma determinada tarefa, ou conjunto de tarefas, e, portanto, goza de ascendência hierárquica sobre ele. Nesses casos, o principal acha-se numa posição propícia para controlar e, eventualmente, punir o agente. Os corpos burocráticos ligados ao Executivo ou ao Legislativo são os exemplos clássicos desse tipo de relação; 2) O Sistema Legal, ou os órgãos do Poder Judiciário e, em algumas partes do mundo, as câmaras arbitrais. Tais atores não se enquadram nas relações de tipo *principal-agent*, mas antes poderiam ser denominados agentes de sanção (*sanctioning actors*); e 3) Atores e Agências estatais com a função específica de fiscalizar e controlar autoridades e organizações públicas, como o *General Accounting Office* nos EUA e os Tribunais de Contas e o Ministério Público no Brasil.

Embora o modelo formulado por Mainwaring não apresente grandes diferenças com aquele desenvolvido por Abrucio e Loureiro, este último enfatiza uma outra maneira de se observar as formas de responsabilização política não-eleitorais, superando o modelo espacial formulado por O'Donnell e seus críticos. O modelo proposto por Abrucio e Loureiro permite examinar os instrumentos e as condições garantidores da *accountability* democrática no campo das relações estatais, motivo pelo qual se adotará neste trabalho algumas definições dessa tipologia para analisar as distintas experiências de *accountability* não-eleitorais desempenhadas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Segundo sua tipologia (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005, p. 5/7), dividem-se os mecanismos de *accountability* durante os mandatos em cinco tipos: 1) Controle Parlamentar, 2) Controle Judicial, 3) Controle Administrativo-Procedimental, 4) Controle do Desempenho dos Programas Governamentais e 5) Controle Social.

O primeiro deles é o controle parlamentar, que consiste basicamente na fiscalização e no monitoramento ostensivo do Executivo pelo Legislativo. Entre os principais instrumentos de controle parlamentar destacam-se: a fiscalização orçamentária tanto sobre a elaboração

do orçamento como sobre sua execução e posterior prestação de contas; a instauração de comissões parlamentares de inquérito para investigar possíveis equívocos de conduta ou atos de improbidade administrativa por parte de governantes; e as audiências públicas para avaliar leis em discussão no Legislativo e projetos do Executivo ou programas em implementação.

O segundo é o controle judicial. O aspecto fundamental desse tipo de controle é verificar e garantir que representantes políticos e burocratas atuem sob o império da lei. Todos os autores apontam a independência funcional e a existência de uma burocracia meritocrática do Poder Judiciário como condições fundamentais para o êxito dessa forma de controle. Além do que, cabe frisar que o sistema judiciário pode funcionar como agente de sanção dos mecanismos de controle social.

O controle administrativo-financeiro, também denominado de controle administrativo-procedimental das ações governamentais, refere-se tanto aos mecanismos internos da administração – tais como comissões de fiscalização e controladorias – como às auditorias independentes ou aos tribunais de contas. A finalidade desses instrumentos é não permitir o mau uso dos recursos públicos e, principalmente, a corrupção. Por outro lado, tais controles também buscam universalizar as regras e os procedimentos burocráticos evitando, assim, possíveis focos de patrimonialismo, clientelismo ou outras formas de privatização do acesso a bens públicos. Enfim, o ponto central desse instrumento de fiscalização é a probidade administrativa.

O quarto tipo de *accountability* provê a utilização de controles de resultados da administração pública. Trata-se de responsabilizar o Poder Público pelo desempenho das políticas, programas e projetos governamentais. O monitoramento e a fiscalização podem ser feitos por órgãos do próprio governo, desde que tenham autonomia para tanto, como também podem ser feitas por agentes externos à burocracia, como agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil. A novidade dos mecanismos de controle por resultados recai sobre o que se procura fiscalizar. Os agentes públicos são avaliados substantivamente pelo cumprimento de metas propostas. Segundo Ceneviva (2006):

há outras vantagens nessa forma de controle: os benefícios dessa forma de controle parecem não se limitar às sanções que os cidadãos podem impor aos ocupantes de cargos públicos; mas, sobretudo, ao fato de que tais instrumentos de fiscalização orientam-se por diretrizes que têm o potencial de melhorar o debate público e, nesse sentido, prestam-se não só como forma de controle, mas igualmente como aprendizado cívico. (CENEVIVA, 2006, p.8)

O autor prossegue justificando que a responsabilização por resultados busca atingir um duplo objetivo, qual seja, modificar o comportamento autorreferenciado da burocracia e configurar uma modalidade de *accountability* baseada no desempenho de políticas e programas governamentais, ou seja, na qualidade da gestão pública (CENEVIVA, 2006, p. 09). Com efeito, Abrucio e Loureiro (2005, p. 7) explicam que a importância da criação de mecanismos de responsabilização por resultados repousa nos resultados que tais mecanismos possam desempenhar na qualidade da gestão pública e no incremento do controle pelos cidadãos sobre a burocracia e sobre os governantes. Enquanto condições fundamentais para o êxito desse instrumento estão a transparência das ações do Poder Público e a fidedignidade das informações públicas, sem as quais não há como auferir o desempenho dos programas governamentais.

Dois problemas conceituais decorrem da introdução dos mecanismos de controle de resultados. São eles: i) quem é o agente avaliador?; e ii) o que avaliar?

Para a primeira indagação, Ceneviva (2006) apresenta o cenário e as dificuldades de conciliar interesses e visões numa provável coexistência de múltiplos avaliadores institucionais:

Tais mecanismos de responsabilização muitas vezes pressupõem mais de um controlador – representantes políticos e organismos da sociedade civil –, o que, por conseguinte, coloca a necessidade de compatibilizar a ação de diferentes grupos. Já que uma coexistência proveitosa dos participantes nas instâncias de fiscalização e controle não se dá naturalmente e tão pouco é facilmente atingida; pois a avaliação de políticas e programas governamentais é uma tarefa intrinsecamente conflituosa. Se, por exemplo, usuários locais de um programa decidem adotar determinada meta ou objetivo a ser mensurado, enquanto o representante político responsável pelo programa tem preferência por uma outra meta não compatível com a primeira, que meta escolher? Ou, se a própria burocracia é a responsável pelo processo de avaliação, que peso devem ter os outros atores (políticos e cidadãos) sobre ele? Tais indagações, longe de se constituírem tão-somente num problema teórico, dizem respeito à práxis da implementação de avaliações de políticas e programas públicos e das formas de controle por resultados da administração pública. Cabe dizer, no entanto, que uma combinação ótima da participação dos diferentes atores políticos no processo de responsabilização por resultados não significa consenso permanente entre as partes”. Ao contrário, o controle mútuo entre os agentes envolvidos é fundamental para o sucesso desse tipo de responsabilização (CENEVIVA, p. 9).

Para o segundo problema conceitual — *o que avaliar?* — a preocupação se refere à definição dos objetivos e metas a serem avaliados, pois, como argumenta Przeworski (1998, p. 57):

ao contrário das empresas privadas, cujo objetivo resume-se à maximização dos

lucros, no setor público as organizações têm objetivos múltiplos: atender o maior número de usuários, oferecer serviços com qualidade, antecipar-se preventivamente aos problemas cujos custos – sociais e econômicos – serão maiores mais tarde. Em tais situações a opção será sempre política – mesmo quando guiada por critérios técnicos – pois, afinal, não há nunca um critério meramente técnico para se resolver o problema da definição de objetivos e metas das avaliações. (PRZEWORSKI, 1998, p. 57)

Dedicou-se atenção especial a esta forma de controle da burocracia, por entender que ela está consoante o escopo principal do segundo movimento de reforma do Estado brasileiro, a partir da década de 90, suscitando interesse geral e levantando questionamentos imprescindíveis para se identificar a legitimidade desse controle e para se aferir a qualidade do serviço público numa abrangência democrática.

Por fim, o quinto tipo de *accountability*, o controle social. Como sabemos, existem instrumentos de controle exercidos diretamente pela sociedade, os chamados mecanismos de controle social. Para alguns autores, como visto, eles se constituem numa forma de *accountability* vertical que não se esgota com o processo eleitoral. Pelo contrário, dá-se de maneira ininterrupta, sujeitando-se a condições específicas, como a informação e o debate entre os cidadãos, de modo que as instituições incentivem o pluralismo e reprimam o privilégio de grupos mobilizados em detrimento da maioria desorganizada (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005, p. 7).

A responsabilização por meio do controle social, quer seja pela aplicação de sanções simbólicas, quer seja pela mobilização dos órgãos institucionais de controle e de fiscalização, está ainda bem distante de garantir uma *accountability* social efetiva. Contudo, é amplamente aceito pela literatura o argumento de McCubbins e Schwartz, em seu artigo *Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms* (1984), para quem o controle administrativo-procedimental ou, como eles denominam, controle burocrático ou *patrulha de polícia*, tende a ser menos eficaz do que a fiscalização via participação social, denominada de *alarme de incêndio*¹⁰.

¹⁰ Esses conceitos são apresentados na abertura do referido artigo (MCCUBBINS E SCHWARTZ, 1984, p. 166), como a seguir se mostra: Police-Patrol: Analogous to the use of real police patrols, police-patrol oversight is comparatively centralized, active, and direct: at its own initiative, Congress examines a sample of executive-agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals and, by its surveillance, discouraging such violations. Na agency's activities might be surveyed by any of a number of means, such as reading documents, commissioning scientific studies, conducting field observations, and holding hearings to question officials and affected citizens. Já o Fire-Alarm: Analogous to the use of real fire alarms, fire-alarm oversight is less centralized and involves less active and direct intervention than police-patrol oversight: instead of examining a sample of administrative decisions, looking for violations of legislative goals, Congress establishes a system of rules, procedures, and informal practices that enable individual citizens and

Fortalecendo esse raciocínio, o próprio Banco Mundial, em seu relatório “*O Estado num mundo em transformação*” (1997, p. 111), afirmou que a aproximação dos cidadãos e usuários com os governantes e burocratas responsáveis pelos programas e políticas públicas pode fortalecer as políticas de modernização da gestão pública.

No próximo tópico, será apresentada uma tipologia específica de *accountability* para Poder Judiciário, sobretudo, em função das peculiaridades dos serviços por ele prestados.

4. A *Accountability* no âmbito do Poder Judiciário

A justificativa para a *accountability* no âmbito do Poder Judiciário não está associada, necessariamente, à constatação de um cenário de crise desse poder, muito embora, na literatura, diversos autores foquem nos problemas estruturais e funcionais do sistema judiciário para encontrar as razões para a criação de mecanismos de controle e de fiscalização exercidos por órgãos externos e independentes.

Nos países com democracia consolidada, o Poder Judiciário, como órgão estatal estruturado em função da soberania popular, precisa comportar-se de forma responsiva e transparente para compensar a sua ausência de sufrágio popular no processo de formação de seus quadros. Se, como corolário da separação e do equilíbrio entre os poderes, o Poder Judiciário foi materializado sob a garantia de sua independência institucional e funcional, a *accountability* funciona como contrapeso democrático para que tal autonomia judiciária não se perverta em arbítrio e em desvios dos agentes públicos atuantes nesse poder. Desse modo, mesmo num plano normativo, independência e *accountability* do Judiciário são dois valores essenciais a serem perseguidos na perspectiva de uma democracia liberal. São, por assim dizer, duas faces da mesma moeda do Poder Judiciário.

A situação ganha novos contornos e tensões quando o papel do Estado e as responsabilidades do Judiciário se alargam, fortalecendo suas atribuições e seu protagonismo em temas de interesse e de repercussão sociais. Aqui, surge a questão oposta, conforme mostrada por Peter H. Russell, no texto *Toward a General Theory of Judicial Independence* (2001): “quão a independência de um Judiciário forte pode ser independente

organized interest groups to examine administrative decisions (sometimes in prospect), to charge executive agencies with violating congressional goals, and to seek remedies from agencies, courts, and Congress itself. Some of these rules, procedures, and practices afford citizens and interest groups access to information and to administrative decision-making processes.

sem debilitar a democracia. Nesse sentido, o princípio liberal da independência do Judiciário vai de encontro ao princípio democrático da *accountability*” (RUSSELL, 2001, p. 2).

Com razão, a independência do Judiciário é fundamental para que os tribunais possam cumprir sua função de controle constitucional (mecanismo de *checks and balances*), de *accountability* legal (como maior protagonista de *accountability* horizontal¹¹) e mesmo de administração da justiça (autogoverno dos Tribunais, como corolário da separação de poderes). A autonomia política dos tribunais e a independência funcional dos juízes são necessárias para se alcançar a imparcialidade nos julgamentos e a efetividade do Estado de Direito¹².

Contudo, como contrabalança Pilar Domingo, no artigo *Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America* (1999):

in the same way that the judiciary ideally acts as a check on other government branches, it is desirable also that the judges be subjected to some degree of political control to ensure a level of democratic accountability within the judicial branch (DOMINGO, 1999, p. 154).

Ou seja, da mesma forma que o Judiciário deve atuar, de maneira ideal, como fiscal dos outros Poderes de Estado, é recomendável também que os juízes estejam sujeitos a algum grau de controle político a fim de garantir um nível de *accountability* democrática dentro deste Poder. Isso é ainda mais importante quando as decisões judiciais têm um impacto político, uma vez que através de suas decisões os juízes também participam do processo de criação das leis e da função social de controle do Estado. Desse modo, o objetivo do princípio da separação dos poderes é alcançar um grau ideal, e não máximo, de independência institucional.

Assim, a preocupação na construção do sistema judiciário contemporâneo passa pelo “delineamento da zona de insusceptibilidade do Judiciário a influências externas e pela descrição de onde a independência realmente termina e a *accountability* realmente inicia” (GEYH, 2002, p. 161, tradução nossa). Decerto, o Poder Judiciário deve estar protegido de pressões e de represálias da sociedade e dos demais Poderes, desde que desenvolva suas ações de forma transparente, imparcial e motivadas por razões públicas.

¹¹ Przeworski (1999, p. 331) explica que, para os agentes estatais não violarem a lei, é o temor em receber sanções políticas e legais por outros agentes estatais (*accountability* horizontal) ou dos eleitores (*accountability* vertical).

¹² Robl Filho (2013, p. 125) esclarece que sem agentes para impor os sistemas legal e constitucional inexistente *accountability* legal.

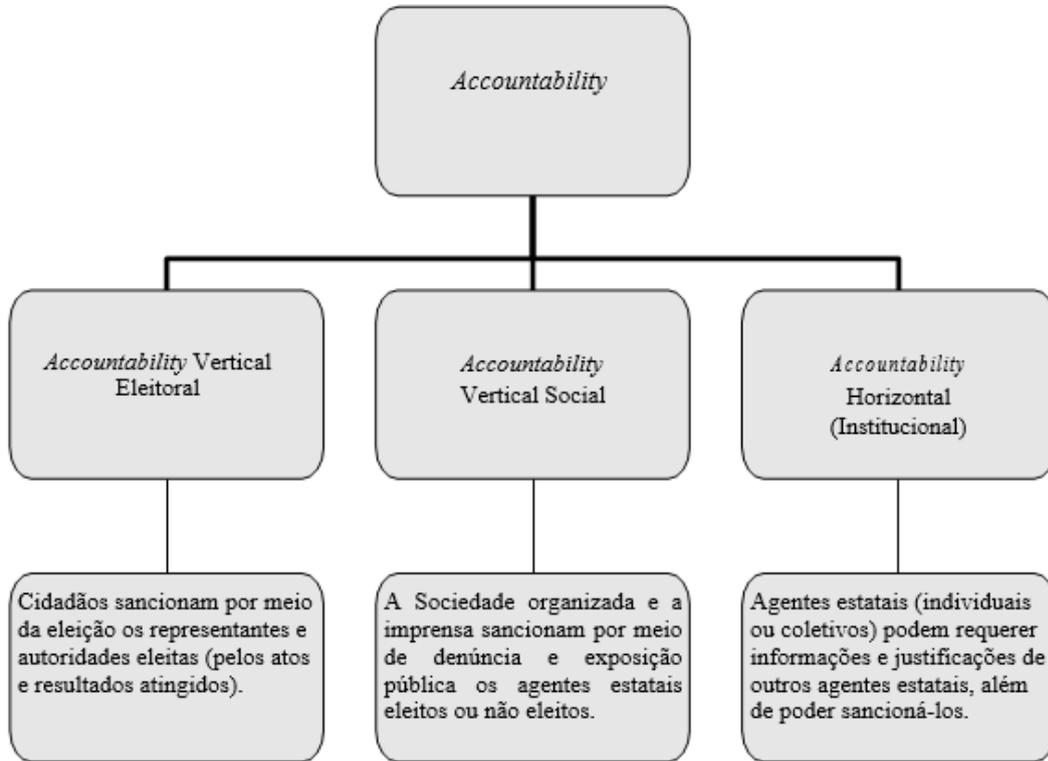
Observe-se, portanto, que, no centro do sistema de poder das democracias contemporâneas, o principal tipo de agente de *accountability* horizontal e legal é o Judiciário, cuja configuração institucional suscita a questão fundamental acerca do controle do poder: quem guarda e como se guarda o guardião? Ou, como situa Schedler (1999, p. 25): como criar instituições com funções de *accountability* horizontal que sejam elas mesmas *accountable*?

Em torno dessas questões, delinea-se o instituto da *accountability* judicial. Alguns aspectos sobressaem nessa discussão, como os analisados por Schedler (1999, p. 3) e Przeworski (1999, p. 334): o choque do Judiciário com os agentes eleitos; a imagem de que os juízes e os tribunais não são analisados por meios tradicionais de *accountability*; a existência de forte independência sem a devida *accountability*, tornando o judiciário um *unchecked power*; por fim, como sabemos, o próprio Judiciário — fiscalizado por outros poderes e agências responsáveis pela análise das informações judiciais — age de maneira a dificultar à sociedade civil o acesso às informações sobre seu funcionamento interno, sua administração, suas decisões e seus gastos.

Entre os autores, em especial da tradição norte-americana, a discussão sobre a *accountability* judicial relaciona-se, necessariamente, com a independência judicial. E, dessa interação, surgem formas de *accountability* que se diferenciam da tipologia tradicional (vertical, horizontal, social e legal), de modo a criar uma classificação específica para o Poder Judiciário: *accountability* judicial decisional, *accountability* judicial comportamental e *accountability* judicial institucional.

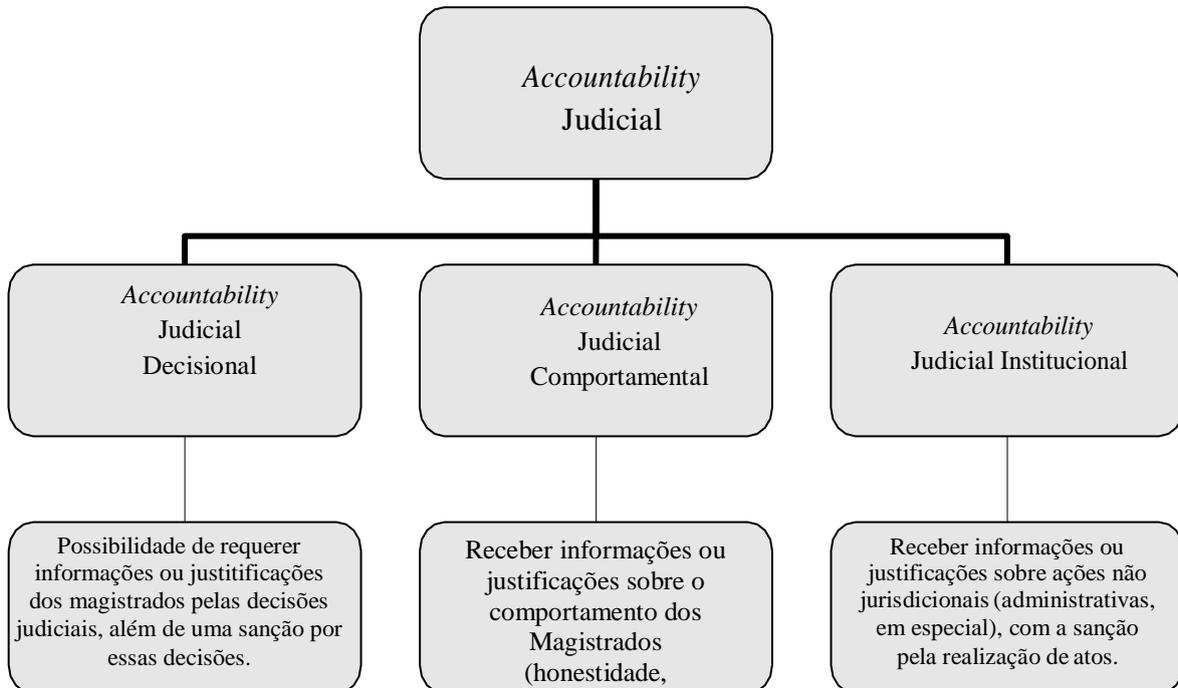
A partir da classificação apresentada por Ilton Robl Filho (2013, pp. 31-32) formulamos os seguintes organogramas das modalidades de *accountability*:

Diagrama 1: Classificação Geral da *Accountability*



Fonte: Autoria própria.

Diagrama 2: Classificação da *Accountability* Judicial



Fonte: Autoria própria.

Percebe-se que as três formas específicas de *accountability* judiciais são expressões de *accountability* horizontal, exercidas de forma externa (pelo cidadão, por grupos sociais ou por órgãos independentes) e interna (por auditorias e pelos órgãos superiores). Primeiro, a *accountability* judicial decisional deve ser concebida com cautela necessária para não afrontar o conceito de independência judicial decisional, cuja tensão foi bem identificada por David Brody, no artigo *The Use of Judicial Performance Evaluation to Enhance Judicial Accountability, Judicial Independence and Public Trust* (2009):

Decisional accountability involves holding judges answerable for their judicial decisions. In considering whether we should hold judges accountable for their decisions, there are several items that must be taken into account. First, was the decision contrary to established precedent? If the decision was contrary to established precedent, accountability can be maintained by appellate review. Were a judge to deliberately ignore precedent, state constitutions should provide for means of removing or disciplining the judge. On the other hand, if a decision was reasonable and based on precedent, the desire to hold a judge accountable for an unpopular ruling is fraught with peril. It is the impulse to hold judges accountable for legally sound rulings by means of electoral challenges that demonstrates the danger of majoritarian rule premised on decisional accountability. (BRODY, 2009, p. 9)

De um lado, a independência decisional afirma que o magistrado deve analisar os casos trazidos à sua jurisdição de acordo com a livre interpretação dos fatos, das leis e da constituição. O juiz, ao tomar decisões conforme seu livre convencimento, não pode ser sancionado por tribunais superiores, pelo povo ou por membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Por outro lado, a *accountability* judicial decisional impõe ao magistrado que, na sentença, apresente as principais informações sobre o caso e justifique por meio dos fatos, das leis e da constituição a sua decisão judicial. O controle sobre tal decisão é submetido a juízo através do sistema de recursos judiciais e não mediante sanções impostas à pessoa do juiz como agente público *accountable*.

Numa abordagem em que realça os aspectos normativo e institucional da independência judicial, John Ferejohn, no texto intitulado *Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence*, aponta que essa garantia não tem um fim em si mesmo e o sistema deve desenvolver meios de seu complexo controle:

Judicial independence is an idea that has both internal (or normative) and external (or institutional) aspects. From a normative viewpoint, judges should be autonomous moral agents, who can be relied on to carry out their public duties independent of venal or ideological considerations. Independence, or impartiality, in this sense is a desirable aspect of a judge's character. But judges are human, and the things they must decide can matter greatly to people. Therefore, we are also

concerned with providing institutional shields against the threats or temptations that might come their way. Judicial independence, in this sense, is a feature of the institutional setting within which judging takes place. Institutional judicial independence is, however, a complex value in that it really cannot be seen as something valuable in itself. Rather, it is instrumental to the pursuit of other values, such as the rule of law or constitutional values. (FEREJOHN, 1999, p. 353).

A maior preocupação nessa relação entre independência pessoal do juiz no exercício de sua função *versus accountability* é a possibilidade de a independência judicial decisional se submeter a um jogo político, no qual grupos sociais, econômicos e políticos mais organizados podem pressionar por decisões que impliquem a retirada ou o enfraquecimento de direitos constitucionais e legais de grupos fracos ou de minorias (BRODY, 2008, p. 9).

Por isso, o espaço para aplicação da *accountability* judicial decisional deve ser mais estreito, ainda que se reconheça sua legitimidade, em virtude do risco de desvirtuamento da independência judicial, submissão burocrática ou opressão por grupos do *status quo*.

Em seguida, tem-se a *accountability* judicial comportamental (*behavioral accountability*), a qual consiste na responsividade dos juízes pela sua conduta perante as partes, os advogados, os serventuários e o público em geral. Diversas características são albergadas sob essa modalidade de *accountability*, como imparcialidade, integridade¹³, urbanidade¹⁴ e eficiência¹⁵ na prestação judicial, não havendo afronta¹⁶ pelo seu exercício à independência judicial decisional. Assim ensina Brody (2008, p. 10):

As opposed to decisional accountability, behavioral accountability involves holding individual judges answerable for their conduct on the bench. As judges are the human element of the justice system, conduct which reflects badly on the integrity and impartiality of the justice system is likely to decrease public trust in the judiciary. Explicit statements or acts of bias and partiality, *ex parte* communications, rudeness, and a lack of respect for parties or counsel, are examples of actions for which a judge may be held accountable. Acts related to behavioral accountability are universally accepted as being appropriate components of judicial accountability and do not restrict appropriate aspects of judicial independence. Aspects of a judge's performance on the bench are appropriate foci for voters or reappointing authorities to consider in whether a judge should receive another term on the bench. While appropriate, such information is difficult for voters to obtain and examine at a broad enough level to promote judicial accountability (BRODY, p. 10).

¹³ A integridade judicial encontra-se na não corrupção, recebimento de favores, tratamento discriminatório e exposição de opiniões públicas, cujo descumprimento afeta a legitimidade social do Judiciário.

¹⁴ Por tratamentos truculentos e inadequados.

¹⁵ Esse é uma valor e um objetivo da jurisdição no contexto de Estado de Direito em um mundo globalizado, exigindo dos magistrados boa gestão das demandas e dos processos com soluções em tempo adequado.

¹⁶ Robl Filho fala em uma relação de complementaridade entre a *accountability* judicial comportamental e a independência judicial decisional (2013, p. 135).

Conforme se vê, a *accountability* judicial comportamental implica superar ou contornar um problema clássico de *accountability*: a dificuldade de obtenção de informações confiáveis para mensurar o cumprimento pelos agentes das ações, dos deveres e dos resultados esperados. Neste aspecto, a construção de um Poder Judiciário dotado de independência decisional e de *accountability* comportamental envolve uma série de fatores¹⁷, entre eles, como coloca Ferejohn (1999, p. 354-355), a forma de nomeação de magistrados para que cumpram suas funções de maneira adequada e a maneira como as relações de *accountability* comportamental são desenhadas, com regras claras impostas aos sistemas de avaliação e de punição.

Por fim, a dimensão relevante é a da *accountability* judicial institucional. Já foi dito que, no exercício da função jurisdicional, os magistrados atuam como agentes estatais de *accountability* horizontal em relação aos poderes Executivo e Legislativo. O Poder Judiciário também se encontra no desenho institucional de *checks and balances*, uma vez que constrói interações e limitações recíprocas entre os três poderes. Nesse ambiente, a independência judicial institucional diz respeito à autonomia de que goza o Poder Judiciário por ser um poder estatal independente dotado da função primeira de julgar os conflitos jurídicos.

Por outro lado, a *accountability* judicial institucional se direciona às relações de *accountability* horizontal que restringem e moldam a independência judicial institucional. Como coloca Ferejohn (1999, p. 353-354), ainda que exista independência de uma pessoa (o juiz) ou de um órgão (o próprio Poder Judiciário), se suas ações não dependem de forma imediata de outra instituição, o Poder Judiciário não é totalmente independente, pois a definição da jurisdição, as normas procedimentais e a execução das ordens judiciais dependem dos poderes Legislativo e Executivo. Quer dizer, o regime jurídico dos magistrados, as normas estruturantes e organizacionais dos órgãos do Judiciário, os recursos financeiros para manutenção e custeio dos serviços judiciais, a forma de realização da jurisdição e a efetividade das decisões judiciais dependem do protagonismo ou da participação dos demais Poderes. Portanto, o Poder Judiciário é um poder instituído com dimensão simbólica, na medida em que a efetivação de suas decisões depende do estágio de consolidação do Estado de Direito, em especial do respeito às normas pelas instituições e pelo cumprimento de seus desideratos políticos.

¹⁷ Ver Robl Filho (2013, p. 137-144), em que o autor apresenta a temática nos EUA e na Europa.

Desse modo, as interferências institucionais dos outros poderes no Poder Judiciário não devem afrontar a independência judicial decisional dos magistrados. E, na reflexão de Robl Filho (2013, p. 146), a forma como a independência judicial institucional é estabelecida depende das acomodações trazidas pelos confrontos entre Judiciário, de um lado, e Legislativo e Executivo, de outro lado.

Ocorre que, na tradição norte-americana e de muitos países latino-americanos, o desenho do Poder Judiciário foi na direção de grande independência judicial institucional, garantindo inúmeras características de autonomia e de autogoverno aos Tribunais, de forma que aos demais poderes limitou-se o exercício de fiscalização e de controle, gerando como efeito decorrente, num quadro geral, a debilidade dos mecanismos de *accountabilities* judiciais internos.

Como assinala Robl Filho (2013, p. 180), uma resposta institucional a esse problema encontra-se na criação de conselhos de justiça, com o objetivo de ampliar as *accountabilities* comportamental e institucional, quer seja por meio de controle externo, quer seja como controle interno do Poder Judiciário. Esse é o caso do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

5. *Accountability* e a Reforma do Judiciário no Brasil

O tema da *accountability* no judiciário ganha muita importância nos países que passaram pela terceira onda de democratização, ou seja, nas novas poliarquias e seus desenhos institucionais a partir das décadas de 70 e 80 do século passado.

O cenário de transição de um período autoritário para a democracia, em países como Brasil, Argentina e Peru, fez surgir democracias recém-instaladas denominadas por O'Donnell (1991, p. 26) como *Democracias Delegativas*, subespécies de democracias, no sentido de que elas cumprem os critérios de Robert Dahl (1989) para a definição de poliarquia, porém, não se caracterizam como *Democracias Representativas*, por não estarem consolidadas ou institucionalizadas.

O diagnóstico do autor foi o de que o Poder Executivo tinha poderes superlativos em detrimento dos demais, os quais estavam incapacitados de criar uma rede institucional de *accountability*, gerando hiatos e desequilíbrios de poder, o que resultou na figura enfraquecida do Poder Judiciário e na correspondente *accountability* legal por ele garantida.

Alie-se a isso, a série de fatores elencados por Ana Maria Campos, em 1987, no artigo *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?*, que explica bem

nossa histórica ausência de uma cultura *accountable* e responsiva com os serviços públicos.

Após a promulgação da Constituição de 1988, os contextos normativo, social e político foram bem diferentes. A administração pública foi submetida a um regime de princípios *accountables*, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, em 1998, a eficiência. Ao Poder Judiciário foi concedida a primazia da *accountability* legal, quando se instituiu o princípio da inafastabilidade da jurisdição, o qual assegurava a todo cidadão a garantia de apreciação do Judiciário em caso de ameaça ou lesão de seus direitos; foi concedida ainda a primazia da *accountability* horizontal, quando ao Poder Judiciário foi dada a prerrogativa de julgar os conflitos entre agentes estatais entre si.

E, para tanto poder de *accountability*, criou-se um sistema de proteção de prerrogativas no intuito de deixar incólume a independência judicial em relação à influência da pressão política dos demais poderes e, até mesmo, da sociedade. Tratava-se de garantias institucionais, como o autogoverno, a autoadministração, a competência exclusiva para iniciativa de leis relevantes para a magistratura, a autonomia financeira e a eleição pelos Tribunais de sua cúpula e de seus regimentos internos. No que diz respeito aos magistrados, asseguraram-se as garantias individuais no exercício da função, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

Tantos foram os meios de proteção à independência judicial decisional e institucional que Clemerson Clève (2011, p. 660) afirmou que, “aparentemente, não existe um Judiciário no mundo com maior independência do que o brasileiro”. Contudo, foi exposto que independência judicial e *accountability* eram, e continuam a ser, valores equivalentes em grau de importância nas democracias contemporâneas. O problema, então, passou a ser os severos déficits de *accountability* horizontal interno e externos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Some-se a essa relação normativa desequilibrada, dois movimentos em ascensão que se intensificaram na década de 90: a judicialização da política e o acesso à justiça. Ambos os temas foram bem estudados pela literatura, como Vianna, Burgos e Salles (2007) e Sadek (1999).

No entanto, na contramão de tanto prestígio e de tanta procura pelos serviços do Poder Judiciário¹⁸, houve insatisfação de vários governos e políticos pelo protagonismo judiciário, em especial capitaneado pelos juízes de primeiro grau, e frustração de parte da população, em especial os mais pobres, pelo serviço precário ou inacessível. Em comum, o

¹⁸ Ver Sadek (2004, p. 11).

balanço em geral do Poder Judiciário era o mesmo: a imagem de um sistema judicial disfuncional, ineficiente, moroso, obsoleto e, por vezes, corrupto¹⁹. Estava, pois, lançada a ideia de crise sistêmica do Poder Judiciário para justificar intervenções e reformas. Robl Filho (2013, p. 223) esclarece que essas reformas possuíam dois focos principais: 1) tornar a jurisdição mais célere e 2) estabelecer uma melhor *accountability* do Poder Judiciário.

Paralelamente, houve um movimento internacional paranormativo do Banco Mundial na década de 1990, com o debate em torno da reforma do Estado, em particular do Judiciário, com a finalidade de instituir um ambiente propício para os investimentos (CANDEAS, 2004, p. 21). Nessa área, existem relatórios anuais publicados pelo Banco que enfatizam o papel do Judiciário nas reformas do Estado: o Relatório nº 19, de 1997 (*O Estado num mundo em transformação*); o Relatório nº 24, de 2002 (*Instituições para os mercados*); por fim, o Documento Técnico 319S (*El sector judicial en América Latina y el Caribe: Elementos de Reforma*). Além disso, a primeira conferência do Banco Mundial sobre o Judiciário, realizada em 2000 intitulada *Comprehensive Legal and Judicial development – Toward an agenda for a just and equitable society in the 21st century*, tratou claramente sobre apoio dos meios de comunicação à reforma do Judiciário e treinamento para a reforma do Judiciário. A repercussão dessa influência do Banco Mundial no Brasil, já na esteira das reformas administrativas do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi imediata, ao ponto de, nesse mesmo ano de 2000, o Plano Diretor da Reforma do Estado²⁰ dispor expressamente que o objetivo da reforma passaria pelas seguintes dimensões:

- a) dimensão institucional-legal — voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias e as organizações sociais;
- b) dimensão gestão — definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática;
- c) dimensão cultural — associada à mudança de mentalidade, visando passar da

¹⁹ Na ótica do governo federal (RENAULT, 2005, p. 128-130), os principais problemas do judiciário eram: lentidão na tramitação dos processos judiciais, pouca transparência, obsolescência administrativa, dificuldade de acesso, complexidade estrutural, concentração de litigiosidade e desarticulação institucional.

²⁰ BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do Estado. Brasília: Enap, 2000. p. 44.

desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

Ainda entre as reformas propostas pelo Banco Mundial e encampadas pelo Estado brasileiro, destacam-se: a) garantia da independência do Poder Judiciário por meio de provisão orçamentária própria, mecanismos claros de nomeações de juízes e instituição de mecanismos de responsabilização; b) aprimoramento administrativo das Cortes; c) adoção de reformas da legislação processual; d) implantação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos; e) ampliação do acesso à justiça; f) incorporação de questões de gênero no processo de reforma; e f) redefinição e/ou expansão do ensino jurídico, programas de estágio para estudantes e treinamento para juízes e advogados²¹.

Na verdade, o objetivo do Banco Mundial foi criar um cenário de consenso entre Estado e Mercado, justificando que não se encontram essas instituições em situação de competição, mas de cooperação unidirecional – o Estado deveria fomentar o mercado (CANDEAS, 2004, p. 26). Para alcançar tal propósito, o Banco Mundial prescreveu a reformulação com vista a um “Judiciário Ideal” para o mercado num ambiente globalizado (PELEJA JÚNIOR, 2011, p. 100), com a missão de ser independente, imparcial e eficaz. Para tanto, o Banco Mundial recomendou a admissão dos seguintes princípios: Acesso à Justiça (acessibilidade); Credibilidade; Eficiência; Transparência; Independência; Previsibilidade; Proteção à propriedade e ao Respeito aos contratos.

É oportuno explicar o alcance e o sentido de cada um desses princípios na visão do Banco Mundial. Por acessibilidade, não se designa o acesso da população ao Judiciário, mas o acesso à Justiça, com a quebra da ideia de monopólio da administração da justiça com a introdução de outras esferas que competem com o Judiciário como, por exemplo, os MARD (Mecanismos Alternativos de Resolução de Disputas) neste caso, um mecanismo de arbitragem). Essa competição aumentaria a pressão sobre a eficiência do Poder Judiciário.

Por credibilidade, o Banco Mundial compreende os valores da previsibilidade e da transparência. Foca no combate à corrupção dos juízes e do sistema judicial como um todo. Por eficiência, por sua vez, o Banco recomenda que os governos façam mais do que estabelecer as regras do jogo; precisam maximizar a capacidade de resolver as demandas da sociedade com rapidez, equidade e acesso à justiça. Por transparência, designa-se a

²¹ BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do Estado. Brasília: Enap, 2000. p. 44.

responsabilidade dos juízes e a necessidade de prestação de contas (*accountability*). Na visão do Banco, não é o simples aumento de recursos financeiros e humanos que fará do Judiciário uma instituição mais eficiente e útil à expansão do mercado, mas a introdução de mecanismos que tornem os juízes responsáveis perante os usuários do sistema (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 118-119).

Por independência, o Banco compreende a autonomia decisória, isto é, a não-interferência no processo decisório dos magistrados por órgãos de instâncias superiores e a neutralidade dos juízes frente aos processos substanciais substantivos (ou seja, o dever de não influir na mudança social, cujo objeto de apreciação caberia aos outros Poderes).

Quanto à previsibilidade, o Banco julga que ela seria ainda mais importante que a eficiência, pois o Estado deve agir como vetor de certezas, devendo o Judiciário evitar mudanças frequentes no que diz respeito à interpretação das regras. Por último, por proteção à propriedade privada e respeito aos contratos, o Banco entende que o mercado se sustenta nesses alicerces institucionais, construídos numa visão liberal de intervenção mínima, devendo o Judiciário proteger rigorosamente a propriedade e evitar a alterar a interpretação dos contratos em favor de alguma das partes.

Vê-se que, dentre os princípios recomendados pelo Banco Mundial, incluem-se alguns que são de suma relevância para o funcionamento dos mecanismos tradicionais de *accountability* horizontal, além de outros que já se relacionam com a visão mais moderna de *accountability*. Portanto, são esses o referencial teórico e os sujeitos que influenciaram a implementação da *accountability* no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

6. Considerações Parciais

A sociedade brasileira vem promovendo um longo debate sobre as formas de limitação e de controle de suas instituições públicas, com o objetivo de criar uma cultura geral de transparência e de prestação de contas aos gestores públicos. Nesse sentido, a noção de *accountability* permeia e orienta as novas experiências no âmbito da reforma do Estado brasileiro. Como exemplo palpável desse debate, a criação do Conselho Nacional de Justiça, em 2004, teve a finalidade de correção dos déficits internos de *accountability* no seio do sistema Judiciário.

A análise da atuação do CNJ, ao longo de sua primeira década de funcionamento, por meio do levantamento de suas principais ações no plano normativo e institucional, nos

permitirá identificar o desenho institucional preponderante de *accountability* adotado.

CAPÍTULO II

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: A DINÂMICA DE SUA ATUAÇÃO NA PRIMEIRA DÉCADA

1. O Início do Funcionamento do Conselho Nacional de Justiça

A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no Brasil deve ser entendida no contexto mais amplo da Reforma do Poder Judiciário. A bem da verdade, tem razão Sampaio (2007, p. 247) ao afirmar que não houve no meio acadêmico, principalmente no jurídico, debates tão numerosos nem profundos quanto se poderia esperar para a criação de um Conselho dessa natureza. Para superar quase uma década de tramitação de inúmeros relatórios de propostas de emendas constitucionais (1995 a 2004), foi preciso haver uma convergência de fatores, os quais podem ser sintetizados desse modo: a) novos parlamentares a partir de 2003; b) presidência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de acordo com a Reforma, e c) uma secretaria especializada (a Secretaria de Reforma do Judiciário) em condensar as propostas dos parlamentares e levar adiante até sua aprovação.

Pode-se constatar, nos bastidores anteriores à Emenda Constitucional nº 45/2004, que a discussão sobre a legitimidade ou não do CNJ acabou passando à margem de uma avaliação jurídico-política isenta de interesses corporativos, de um lado, ou do interesse do Poder Executivo (governo do Presidente Lula) em aprovar sua primeira importante reforma constitucional, de outro. Com efeito, muitos dos argumentos a favor e contra o Conselho Nacional de Justiça vieram à luz somente após a sua aprovação.

A proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça no Brasil foi polêmica, seguida de uma breve e não muito aprofundada discussão, quanto à sua constitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal²². Após a publicação da decisão²³ que confirmou a legitimidade do Conselho Nacional de Justiça, havia pressa para que tal vitória histórica²⁴ não se limitasse à normatividade, mas sim se tornasse uma instituição em pleno funcionamento. Para tanto, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Nelson Jobim, notório defensor do controle externo do Poder Judiciário, providenciou que o

²² Veja-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3367-1, distribuída no STF em 09 de dezembro de 2004, antes mesmo da entrada em vigor da emenda constitucional que criou o CNJ.

²³ Acórdão publicado em 25 de abril de 2005.

²⁴ Expressão do Ministro e Presidente do STF, Nelson Jobim, em seu voto.

Conselho Nacional de Justiça fosse logo instalado. A solenidade inaugural ocorreu em 14 de junho de 2005, tempo exíguo para uma seleção criteriosa dos conselheiros, exceto considerando-se que os pretensos nomes já estavam, há meses, sendo escolhidos nos bastidores de cada instituição com prerrogativa para indicação²⁵.

Na sequência, a Presidência do CNJ criou, por meio da Resolução nº 01/2005²⁶, a Secretaria do Conselho, em 29 de junho de 2005, bem como, pela Resolução nº 02/2005²⁷, datada de 16 de agosto de 2005, aprovou o Regimento Interno. A partir de então, o Conselho Nacional de Justiça iniciou seus trabalhos com regularidade. Nessa mesma sessão em que foi aprovado o Regimento Interno, o Plenário do CNJ aprovou outras três Resoluções: a de nº 03²⁸, que acolhia as justificativas dos tribunais apresentadas no que diz respeito a assegurar as férias coletivas marcadas para julho de 2005, porém cientificando-os que seriam inadmissíveis quaisquer justificativas relativas a períodos futuros; a de nº 04²⁹, que instituiu o Sistema de Estatística do Poder Judiciário, com a obrigação de os tribunais já enviarem todos os dados até o dia 15 de setembro de 2005; e a de nº 05³⁰, que estabelecia novos limites de despesas com pessoal e encargos sociais para os órgãos do Poder Judiciário da União.

Pelo que se observa do teor e da forma veiculada por essas resoluções, o Conselho Nacional de Justiça anunciava seu perfil e sua visão institucional. De fato, o Conselho passou a desempenhar a direção da governança administrativa do Judiciário brasileiro, com a elaboração de planos nacionais, a partir de dados estatísticos consolidados (para tanto, exigiu a remessa imediata dessas informações pelos tribunais), cumprimento irrestrito das

²⁵ O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (Art. 103-B, da Constituição Federal).

²⁶ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=180>>. Acesso em 03 de abril de 2016.

²⁷ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=183>>. Acesso em 03 de abril de 2016.

²⁸ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=185>>. Acesso em 03 de abril de 2016.

²⁹ Vide em <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=188>>. Acesso em 03 de abril de 2016.

³⁰ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=191>>. Acesso em 03 de abril de 2016.

normas constitucionais de eficácia plena (como o fim das férias coletivas dos tribunais) e fixação de diversas obrigações através de resoluções, com base no permissivo normativo contido no art. 5º, §2º, da Emenda Constitucional nº 45/2004³¹.

Nesse mesmo ano de 2005, o CNJ disciplinou matérias que atingiram a rotina e várias práticas dos tribunais brasileiros. Em cada sessão ordinária do CNJ, um novo tema polêmico era disciplinado. E tudo por meio de resoluções, muitas das quais criadoras de obrigações não previstas na Constituição ou na Lei Nacional da Magistratura³².

De modo geral, a atuação do CNJ se expressou, em sua primeira década de funcionamento, sob a influência marcante de seus Presidentes e Corregedores, os quais ajustaram a agenda do órgão e focaram nos assuntos que entenderam ser os mais importantes institucionalmente para o Conselho. De fato, o poder superlativo do Presidente do CNJ está previsto no seu Regimento Interno, conforme se expressa nestas atribuições: representar o CNJ perante quaisquer órgãos e autoridades; convocar e presidir as sessões plenárias do CNJ, dirigindo os trabalhos, cumprindo e fazendo cumprir o presente Regimento; orientar e aprovar a organização das pautas de julgamento preparadas pela Secretaria-Geral; executar e fazer executar as ordens e deliberações do CNJ; instituir grupos de trabalho, visando à realização de estudos e diagnósticos bem como à execução de projetos de interesse específico do CNJ; instituir comitês de apoio, compostos por servidores, para a elaboração de estudos e pareceres técnicos sobre matéria de interesse do CNJ; e aprovar os pareceres de mérito a cargo do CNJ nos casos previstos em lei, com referendo do Plenário e encaminhamento aos órgãos competentes³³.

Além dessa influência marcante experimentada ao longo de toda a primeira década do CNJ, outros efeitos decorrentes da origem dos Conselheiros, em especial, os oriundos do Poder Judiciário, apontam que não exista, na prática dos trabalhos e das sessões plenárias, um sentido de horizontalidade inerente aos órgãos colegiados. Exemplificando esse argumento, durante a 79ª Sessão Ordinária, em 03 de março de 2009, o Conselheiro Advogado Técio Lins e Silva registrou sua reflexão quanto à hierarquia entre os Conselheiros do CNJ:

Senhor Presidente, a questão que suscito é de conteúdo ideológico, que tem a ver

³¹ Art. 5º § 2º. Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor.

³² Lei Complementar nº 35/1979.

³³ Constante no art. 6º, incisos III, IV, X, XIV, XXXI, XXXII e XXXIII do Regimento Interno.

com a estrutura desse próprio Conselho, sua origem, sua formação e o que está expresso no §1º do artigo 122 do Regimento Interno, que estabelece a ordem de assento nas sessões de julgamento, ordem esta a que também me acostumei nesses quase dois anos de convivência agradabilíssima e honrosa neste Plenário. Mas esta convivência também me permitiu verificar que a ordem que se estabelece neste Conselho é contrária ao que eu imaginei que pudesse ser e que talvez tenha sido o pensamento daqueles que defendiam, ao longo dos anos, a formação deste Conselho Nacional de Justiça - e eu participei de vários debates na ordem dos Advogados do Brasil. A ideia é que fosse um Conselho de iguais, um Conselho onde não houvesse a hierarquia e que fosse paritário com o Poder Judiciário, com membros do Poder Judiciário e membros laicos. O legislador preferiu por entendimento no processo de elaboração da Reforma do Judiciário a colocar 9 membros do Poder Judiciário e 6 excluídos do Poder Judiciário. Mas eu verifico que o §1º do artigo 122 do RI nem repete o texto constitucional nem estabelece uma modalidade de equilíbrio, de igualdade entre os pares. Estabelece, ao contrário, uma hierarquia do ministro, do desembargador, do juiz e dentre os juízes o juiz do estado, o juiz federal e o juiz do trabalho, depois o Ministério Público, advogados e a sociedade civil em último lugar. Isso se reflete, e não é uma questão de local de assentar, de local onde nós nos assentamos, até porque eu estou muito satisfeito com a companhia que tenho aqui, mas o que isso significa, o que isso representa ideologicamente é a hierarquia, a ordem de votação, a possibilidade até de ocupar a presidência numa eventual ausência do Presidente. Obedece-se a um critério de hierarquia entre os membros do Conselho, coisa que evidentemente não deveria existir e nem foi esse o espírito da sua formação³⁴.

Diante desse cenário, as ações de *accountability* adotadas pelo CNJ serão apresentadas a partir da descrição dos principais eventos ocorridos nas gestões dos Ministros do STF, na condição de Presidente do Conselho, e dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, na função de Corregedor Nacional de Justiça. Considerando-se que cada gestão encerra a cada biênio, serão analisadas as gestões entre os seguintes períodos: 2005/2007; 2007/2009; 2010/2012, 2012/2014 e 2014/2015. A metodologia aplicada foi o levantamento e leitura de resoluções, recomendações, portarias, instruções normativas e enunciados administrativos do Conselho Nacional de Justiça³⁵, bem como de informações sobre suas comissões técnicas, seus programas, seus sistemas e suas participações em encontros nacionais sobre o Poder Judiciário. Também se recorreu ao levantamento e estudo das decisões do Supremo Tribunal Federal em mandados de segurança, em reclamações, em ações originárias, em ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade. As informações foram obtidas dos sites do CNJ e do STF.

A análise desses diferentes aspectos requereu a utilização de extensa documentação, de forma que o presente estudo não se propõe a ser exauriente quanto à experiência de *accountability* do Conselho Nacional de Justiça, porém descreve, de forma sistemática, a

³⁴ Vide em <http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1956>.> Acesso em 04 de abril de 2016.

³⁵ Como expressão do poder normativo do CNJ, o art. 102 do Regimento Interno prevê a edição desses atos normativos.

sequência de atos normativos, planos e programas institucionais que tratem, direta ou indiretamente, desta temática.

2. A *Accountability* do CNJ vista a partir dos Atos de sua Presidência e da Corregedoria Nacional de Justiça

2.1. Gestão 2005/2007

A composição do Conselho Nacional de Justiça teve, como primeiro Presidente, o Ministro do STF, Nelson Jobim e, como Corregedor Nacional de Justiça, o Ministro do STJ, Antônio de Pádua Ribeiro, para os anos de 2005/2006. Após rápida instalação do Conselho e de seus órgãos vitais para funcionamento (o Plenário e a Secretaria-Geral), houve uma impressionante rapidez para se instalar a dinâmica dos trabalhos, através da apresentação de propostas da Presidência, como a fixação do calendário das sessões, a previsão de criação do Departamento de Pesquisas Judiciárias, a criação das comissões temáticas³⁶, assim como hospedagem em rede do sítio «www.cnj.gov.br» e a criação do sistema informatizado para a tramitação processual de “autos virtuais”³⁷.

Nesse início de funcionamento, a presidência do CNJ, ocupada por um presidente experiente, o qual já desempenhara cargos em todos os demais poderes constituídos federais no Brasil, revelou-se como um *locus* de destaque para se empreender uma função de protagonismo na fixação dos rumos do recém-instalado Conselho. Como prova, o Presidente atribuiu aos Conselheiros as áreas de atuação nas Comissões Temáticas³⁸, ditou o procedimento de debates e aprovou, por unanimidade, o Regimento Interno do CNJ.

Já na 3ª sessão ordinária, de 16 de agosto de 2005, o Conselho se deparou com o Pedido de Providências nº 08/2005, de autoria da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, no qual requeria-se que o CNJ dispusesse aos tribunais sobre a adoção do voto aberto e fundamentado nas promoções meritocráticas dos magistrados. Enquanto o Conselheiro Advogado José Argollo votou pela edição de uma Recomendação, o Conselheiro também

³⁶ Ata da 1ª sessão ordinária. Ver em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1924>> Acesso em 04 de abril de 2016.

³⁷ Ata da 2ª sessão ordinária. Ver em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1926>>. Acesso em 04 de abril de 2016.

³⁸ Assim ficaram estabelecidos: estatística e relatórios semestrais, composta pelos conselheiros Jirair Meguerian e Joaquim Falcão; informatização - Douglas Rodrigues e Oscar Argollo; especialização de varas; câmaras e turmas - Cláudio Godoy e Paulo Lôbo; juizados especiais - Germana Moraes e Eduardo Lorenzoni; regulamentação da Emenda Constitucional nº 45 - Paulo Schmidt e Alexandre de Moraes; fundos, depósitos judiciais e custas - Marcus Faver e Ruth Carvalho.

Advogado Paulo Lôbo votou no sentido de uma Resolução³⁹. Nessa mesma sessão, o CNJ editou a Resolução nº 03, através da qual acolhia as justificativas apresentadas pelos Tribunais quanto à manutenção das férias coletivas marcadas para julho de 2005, porém, advertia não mais admiti-las para os anos seguintes. Foi a única decisão possível, haja vista que o período de gozo já havia transcorrido. E, no campo simbólico, demonstrava que o Conselho não seria tão rigoroso com as cortes estaduais.

Tal impressão foi corroborada com a Resolução nº 24⁴⁰, em 24 de outubro de 2006, já sob o mandato da Presidente Ministra Ellen Gracie, segundo a qual, permitir-se-ia novamente as férias coletivas dos tribunais, pelas seguintes considerações: a) a manifestação do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça no sentido de que a suspensão das férias coletivas pudesse causar, como já causara anteriormente, graves prejuízos à prestação jurisdicional nos juízos e tribunais de segundo grau, comprometendo os princípios da celeridade e da eficiência; b) as preocupações manifestadas pelo Fórum Permanente de Corregedores-Gerais da Justiça Federal, no sentido de que a extinção das férias coletivas implicaria o dismantelamento não apenas das Turmas de Julgamento, como também das Seções Especializadas e do próprio Órgão Especial, ficando praticamente impossível concluir o julgamento dos feitos já iniciados, porque sempre mais de um membro do Colegiado estaria de férias, o que geraria dificuldade para manter a continuidade da jurisprudência em determinada matéria, por força da sucessiva composição diferenciada; e c) as informações prestadas por diversos presidentes de Tribunais Regionais Federais no sentido de que a suspensão das férias coletivas causaria forte comprometimento orçamentário para a Justiça Federal, decorrente do pagamento de diárias, passagens e diferenças remuneratórias de substituição de juízes de primeiro grau convocados, além de acarretar perda de produtividade nos julgamentos de primeiro grau.

Entretanto, nova Resolução nº 28⁴¹, de 18 de dezembro de 2006, menos de dois meses depois e sem declarar suas razões, decidiu revogar a Resolução anterior, reprimando os efeitos da Resolução nº 03. Mesmo assim, o STF findou o julgamento da Adin nº

³⁹ A diferença normativa entre ambas sempre foi destacada e tratada com rigor pelos estudiosos do direito. A recomendação não possui o caráter obrigatório de cumprimento, enquanto a resolução o detém. Porém, no caso do CNJ, tais institutos passaram a disciplinar matérias e situações que, por cuja posição privilegiada de ingerência do Conselho, pressionaram as Cortes Estaduais a cumpri-las de modo indistinto, por receio de sofrer sanções.

⁴⁰ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=199>>. Acesso em 04 de abril de 2016.

⁴¹ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=202>>. Acesso em 04 de abril de 2016.

3.823/DF⁴², cujo objeto era o questionamento da constitucionalidade da então revogada Resolução nº 24/2006. Entre seus fundamentos, consta o de que a dita Resolução não poderia contrariar a norma expressa no art. 93, inciso XIII, da Constituição Federal. A Ministra Relatora Carmen Lúcia admitia como aceitáveis as razões expostas pelos tribunais para justificarem a permanência das férias coletivas, mas somente o Congresso Nacional poderia disciplinar tal mudança no texto constitucional⁴³. Em seu voto, a Ministra teceu uma crítica ao CNJ, alegando que tal Conselho não teria autorização constitucional para expedir normas sobre o direito dos magistrados, tal como o gozo de suas férias⁴⁴.

Nesse mesmo julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski afirmou que era preciso estabelecer, de forma clara, a natureza jurídica do CNJ como um órgão eminentemente administrativo e não legislativo ou judiciário. Ele combateu, veementemente, o poder normativo primário do CNJ bem como a possibilidade dada a este Conselho quanto a limitar a prerrogativa administrativa e financeira que a Constituição atribuiu aos tribunais estaduais, salvo nas hipóteses estritamente balizadas no texto constitucional. Criticou, inclusive, a adoção de procedimentos judicialformes pelo CNJ, notadamente a concessão de liminares.

O que se constata é que o Ministro Lewandowski não participou do julgamento da Adin nº 3367 (Ação que legitimou a existência do Conselho Nacional de Justiça). Ainda que justificável a preocupação do magistrado quanto a firmar seu entendimento, eram consabidas a natureza jurídica e a atuação desse Conselho enquanto temas recorrentes no Supremo Tribunal Federal⁴⁵.

Retomando o tema da atuação inicial do CNJ, com a Resolução nº 04, de 16 de agosto de 2005, ficou evidente, por outro lado, que, com intuito de desempenhar sua missão constitucional⁴⁶, o CNJ teve um enfoque impositivo e imediatista em algumas deliberações,

⁴² Vide em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2446999>>. Acesso em 05 de abril de 2016.

⁴³ Mais uma evidência de que a Reforma do Poder Judiciário não foi o produto de um estudo aprofundado sobre o funcionamento de sua estrutura e sobre as causas de seus principais problemas, além de ter passado ao largo de um debate amplo com as lideranças judiciárias.

⁴⁴ No entanto, o Conselho passou a disciplinar diversas obrigações aos magistrados, a exemplo do campo disciplinar, as quais foram tidas como constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

⁴⁵ Naquela ocasião, os Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence também demonstraram preocupação com a atribuição regulamentar desempenhada pelo Conselho Nacional de Justiça. Ver Adin n. 3367 em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2260590>>. Acesso em 05 de abril de 2016.

⁴⁶ Nos termos do disposto no art. 103-B, § 4º, incisos VI e VII, da Constituição Federal, compete ao Conselho Nacional de Justiça elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário, e relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País.

pois se instituiu um Sistema de Estatística do Poder Judiciário, cujos órgãos judiciários deveriam encaminhar até o dia 15 de setembro de 2005, ou seja, em exatamente um mês, todos os dados solicitados, através da Presidência dos respectivos Tribunais de Justiça⁴⁷.

Durante a 4ª sessão ordinária, decidiu-se, por maioria, que o CNJ editaria uma resolução estabelecendo a votação nominal, pública, aberta e fundamentada para as promoções por merecimento⁴⁸. Assim, surgiu a Resolução nº 06, de 13 de setembro de 2005⁴⁹, a qual valorava, para efeitos de aferição do merecimento, a produtividade, a presteza no exercício da jurisdição e a frequência em cursos oficiais. Segundo essa norma, deveriam os Tribunais de Justiça editar atos administrativos disciplinando a valoração objetiva desses critérios.

Pelo que se observa, o CNJ teve a pretensão de regular esse tema tão importante para a *accountability* institucional dos tribunais e para a vida funcional dos magistrados, mas, sem ter amadurecido o tema, permitiu que as cortes locais ainda valorassem os critérios para a promoção por merecimento. E assim permaneceu entre os anos de 2005 até 2010, quando se editou a Resolução nº 106, de 06 de abril de 2010, na qual o CNJ especifica os critérios e suas valorações para fins de promoção por merecimento.

Aliás, no Mandado de Segurança nº 25.747/SC⁵⁰, o Supremo Tribunal Federal decidiu, à luz da Resolução nº 06 do CNJ, que, mesmo estando ausente expressamente, há obrigação de voto aberto para as remoções de magistrados⁵¹. Para o Ministro Luiz Fux, “essas práticas de transparências evitam aquilo que a Lei Orgânica da Magistratura sempre quis evitar, que é a politização do Poder Judiciário”.

⁴⁷ Segundo noticiou o Conselheiro José Argolo, somente o Tribunal de Justiça do Piauí descumpriu esse prazo, motivo que ensejou representação escrita contra o Desembargador Antonio de Freitas Rezende.

⁴⁸ O Conselheiro Ministro do TST, Vantuil Abdala, se manifestou contrariamente à edição de qualquer ato pelo Conselho, sustentando que o fim do voto secreto para as promoções por mérito apenas criará animosidades no âmbito dos Tribunais. O Conselheiro Desembargador Marcus Faver também se manifestou contrariamente ao fim do voto secreto para as promoções por mérito, ressaltando que tal medida não trará qualquer benefício à pronta e célere entrega da prestação jurisdicional, mostrando-se suficiente a fixação de requisitos objetivos ditados pela Constituição para que o candidato possa concorrer à vaga de promoção, especialmente o de residir na comarca. Ver em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1932>>. Acesso em 05 de abril de 2016.

⁴⁹ Vide em <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=171>>. Acesso em 05 de abril de 2016.

⁵⁰ Vide em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2344488>>. Acesso em 05 de abril de 2016.

⁵¹ O enunciado administrativo n. 06/2008 do CNJ definiu a seguinte regra para as remoções: "As remoções a pedido de magistrados, quando processadas pelo critério de merecimento, devem pressupor dois anos de exercício na respectiva entrância e integrarem os juízes a primeira quinta parte da lista de antiguidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem concorra a essas movimentações."

Adiante, durante a sessão ordinária nº 06⁵² de 27 de setembro de 2005, o CNJ iniciou um dos debates mais notórios e importantes de sua história: o combate ao nepotismo. Tudo começou por iniciativa da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, a qual pretendia a revogação do dispositivo da Resolução Administrativa nº 388/97 do TST de forma que determinasse a exoneração de todos os parentes de magistrados da Justiça do Trabalho, sobretudo aqueles nomeados em desrespeito ao art. 10 da Lei nº 9.421/96⁵³.

No CNJ, o Conselheiro Relator Juiz Jirair Aram Meguerian recomendava que se encaminhasse ao STF proposta de inserção de dispositivo similar no Estatuto da Magistratura, mas indeferindo que o Conselho pudesse expedir Resolução regulando a matéria. Do mesmo modo, também rejeitou o pedido de desconstituição da Resolução do TST. No entanto, o Conselho decidiu, por 10 (dez) votos a 04 (quatro), ser competente para editar resolução disciplinando a matéria. O Conselheiro Desembargador Marcus Faver solicitou que ficasse registrado seu posicionamento de que o CNJ não tinha funções jurisdicional ou legislativa⁵⁴.

No fundo, estava em discussão o poder normativo primário do CNJ, ou seja, a capacidade de o órgão instituir regras gerais e abstratas que a todos obriguem. Isto em razão de passar o Conselho a disciplinar normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata, mas cujos conteúdos eram genéricos. Percebia-se uma resistência por parte dos Conselheiros oriundos da cúpula do Poder Judiciário⁵⁵. Contudo, iniciava-se uma nova fase do Conselho, disposto a concretizar diretamente o texto constitucional.

Decidiu-se que, independentemente de se encontrar o tema *sub judice* nos autos da Adin nº 2642⁵⁶, o CNJ poderia conhecer e deliberar administrativamente sobre essa matéria. O que saltou aos olhos foi a propensão inequívoca de o CNJ criar instrumentos de *accountability* legal, ainda que em temas com controvérsias já existentes em processos a serem julgados pelo Poder Judiciário. Desse modo, o Conselho desconstituiu a Resolução do TST, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade

⁵² Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1937>>. Acesso em 06 de abril de 2016.

⁵³ Art. 10. No âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo é vedada a nomeação ou designação, para os Cargos em Comissão e para as Funções Comissionadas de que trata o art. 9º, de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, salvo a de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo das Carreiras Judiciárias, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao Magistrado determinante da incompatibilidade.

⁵⁴ Ver em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1937>>. Acesso em 06 de abril de 2016.

⁵⁵ Restaram vencidos os Conselheiros Ministro Pádua Ribeiro, Desembargador Jirair Aram Meguerian (Relator), Ministro Vantuil Abdala e Desembargador Marcus Faver.

⁵⁶ A ação não foi julgada porque a norma atacada foi revogada pelo próprio TST.

consagrados no art. 37 da Constituição Federal, além de editarem uma resolução de combate ao nepotismo em todo o Poder Judiciário. A convicção de que o Conselho tomara a decisão mais correta, em consonância às determinações do Presidente Nelson Jobim, fê-lo prescrever ao Conselheiro Juiz Douglas Alencar Rodrigues que elaborasse o anteprojeto de resolução em cinco dias⁵⁷.

E assim foi feito. Em 18 de outubro de 2005, editou-se a Resolução nº 07, a qual considerava vedada a prática do nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados⁵⁸. Foi concedido prazo de 90 (noventa) dias para os presidentes dos Tribunais de Justiça promoverem a exoneração dos então ocupantes de cargos em comissão. A repercussão pública e no meio forense justificou o seu imediato questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal, guardião maior da Constituição Federal.

A magistratura, nesse momento, demonstrou que não estava toda unida em prol de interesses comuns e que se dividia entre a defesa de posições corporativistas e de princípios republicanos. Dessa maneira, enquanto a Anamages - Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – defendia a inconstitucionalidade da Resolução nº 07/2005, a Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB – ajuizou uma ação declaratória pela constitucionalidade dessa norma.

A Anamages, em 23 de novembro de 2005, ajuizou a Adin nº 3617⁵⁹. Sua fundamentação reconhecia a necessidade de combate ao nepotismo, porém as leis estaduais também deveriam ser respeitadas, sob pena de se atentar contra o princípio do federalismo e a autonomia dos Tribunais de Justiça. Seu pedido foi pela não aplicação da Resolução nº 07 nos Estados onde já existissem leis regulando a matéria.

Ocorre que o Ministro Relator Cezar Peluso indeferiu a petição inicial por não reconhecer a legitimidade da Anamages para defender tal pretensão, uma vez que, embora fosse uma entidade classista de âmbito nacional, não exercia a representatividade de toda a categoria profissional, pois não estava presente em nove estados da federação. Por outro lado, a ação ajuizada pela AMB, assinada pelo então advogado Luís Roberto Barroso, foi distribuída em 02 de fevereiro de 2006, tendo como relator o Ministro Carlos Ayres Britto.

⁵⁷ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1937>>. Acesso em 06 de abril de 2016.

⁵⁸ Pelo enunciado administrativo n. 01/2008, aplica-se a Resolução 7 do CNJ inclusive às nomeações não-concursadas para serventias extrajudiciais.

⁵⁹ Vide em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2338056>>. Acesso em 06 de abril de 2016.

Essa mesma associação de juízes havia se posicionado, em princípio, contra a criação do Conselho Nacional de Justiça. Agora, porém, o defendia, por compactuar com seus propósitos de depuração ética do Poder Judiciário, através da criação de instrumentos de *accountability* judiciais de caráter institucional e comportamental, moralizadores dos serviços judiciários.

O interesse pela causa foi tamanho que se habilitaram, como *amicus curiae*, o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, a Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal, o Ministério Público da União e a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais⁶⁰.

O STF concedeu a liminar, nos termos do voto do relator, para: a) suspender, até exame de mérito desta ação, o julgamento dos processos que têm por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução nº 7; b) impedir que juízes e tribunais venham a proferir decisões que impeçam ou afastem a aplicabilidade da mesma Resolução; e c) suspender, com eficácia *ex tunc*⁶¹, ou seja, desde a sua prolação, os efeitos das decisões já proferidas, no sentido de afastar ou impedir a sobredita aplicação.

Ocorre que, mesmo sob a égide dessa cautelar, o Supremo se deparou com inúmeros casos de desrespeito por parte dos Tribunais de Justiça, sob as mais diversas justificativas, tal como o caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro — o qual tomara a decisão de assegurar o retorno da servidora Ana Maria da Silva Almeida "ao cargo de assessora de órgão julgador, nível DAS-8, junto a *seu pai*, Desembargador Jair Pontes de Almeida"⁶² — e o caso do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, cujo Desembargador Ernani Vieira de Souza determinou a reintegração do servidor Mauro Thadeu Prado de Moraes, exonerado pela Portaria nº 438/2005, aos quadros do Poder Judiciário Estadual, sob a alegação de que exercia o cargo de assessor jurídico no gabinete de seu próprio genitor, Desembargador Sebastião de Moraes Filho. Em outra decisão, oriunda também do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o fundamento foi de que a Resolução do CNJ deixara de excepcionar as nomeações que datavam mais de 05 anos.

⁶⁰ Vide a ADC n. 12 em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2358461>>. Acesso em 07 de abril de 2016.

⁶¹ Mecanismo jurídico que faz retroagir os efeitos da decisão judicial desde o momento expresso no seu dispositivo.

⁶² Vide as Reclamações nº 155378/07, 159028/07, 157315/07 E 161835/07.

Pelo que se denota, os Tribunais de Justiça tiveram uma de suas tradições abaladas diretamente pela Resolução nº 07 do CNJ, qual seja, a tradição segundo a qual tratava-se de um direito dos desembargadores, manter parentes de magistrados em cargos de confiança, como se o Poder Judiciário fosse uma extensão de suas famílias. Após dois séculos de insulamento burocrático, o Judiciário brasileiro nunca fez a menor distinção entre interesses públicos e privados. Daí a explicação para a reiterada prolação de decisões judiciais com argumentos supostamente jurídicos que tentaram driblar a eficácia da decisão liminar do STF. Essa foi a rotina no Supremo Tribunal Federal: julgar pedidos de reclamações por recalcitrante desobediência à sua decisão prescrita na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 12, até que se julgasse o mérito dessa ação em 20 de agosto de 2008.

Em seu voto, o Ministro Ayres Britto ratificou o poder normativo primário do CNJ, sob a justificativa de que o Conselho estava desempenhando sua função de densificar o texto constitucional, de forma que as normas dos artigos 37⁶³ e 125⁶⁴ da Constituição Federal de 1988 fossem reafirmadas pela Resolução nº 07 do CNJ, na medida em que os Estados pudessem organizar a sua própria Justiça, desde que jungida aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal.

O julgamento foi pela procedência da Resolução nº 07, tendo como único voto vencido o Ministro Marco Aurélio, por não admitir que o CNJ tivesse poderes legislativos.

Cabe citar um trecho do voto do Ministro Celso de Mello, para quem:

a teleologia da Resolução CNJ 07/2005 deriva da necessidade mesma de construir-se a ordem democrática, justificando-se, por isso mesmo, em função de seus altos propósitos, cuja realização impõe que se faça essencial a distinção entre o espaço público, de um lado, e o espaço privado, de outro, em ordem a obstar que os indivíduos, mediante ilegítima apropriação, culminem por incorporar, ao âmbito de seus interesses particulares, a esfera de domínio institucional do Estado, marginalizando, como consequência desse gesto de indevida patrimonialização, o concurso dos demais cidadãos na edificação da 'res publica'.⁶⁵

Em entrevista⁶⁶ concedida após o julgamento da ADC nº 12, o Ministro Carlos Britto, ciente do momento histórico, disse que a decisão do Supremo “é a confirmação de

⁶³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

⁶⁴ Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

⁶⁵ Trecho do voto à fl. 42 em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>>. Acesso em 07 de abril de 2016.

⁶⁶ Ler íntegra da entrevista à RBS em: <<http://www.clicrbs.com.br/especiais/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&tab=00052&newsID=a3591786.htm &subTab=5270&espid=83>>. Acesso em 07 de abril de 2016.

que não vale mais confundir tomar posse ‘no cargo’ com tomar posse ‘do cargo’, como se fosse um feudo, uma propriedade privada, um patrimônio particular”.

O mérito da decisão fortaleceu a legitimidade da atuação do Conselho Nacional de Justiça. E, politicamente, o Supremo Tribunal Federal dava uma resposta inequívoca aos que ainda aguardavam uma postura conservadora quanto aos temas de *accountability*, separação de poderes, federalismo e, mesmo, ativismo judicial.

Tanto assim que a tendência moralizadora do CNJ se estendeu aos Ministros do STF, ao ponto de aprovarem, logo em seguida, no dia 21 de agosto de 2008, a Súmula Vinculante nº 13, a qual vedou o nepotismo nos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios⁶⁷.

Adiante, tem-se que o CNJ editou a Resolução nº 08, de 29 de novembro de 2005, que estendeu o período de recesso natalino estabelecido à Justiça da União, inclusive aos Tribunais Superiores, para os Tribunais Estaduais. Mais uma vez o CNJ atuou com ativismo judicial, uma vez que o texto constitucional nada tratava a respeito. Entre suas justificativas, constava “a antiga reivindicação dos advogados, sobretudo os de menor poder econômico e não vinculados a grandes escritórios profissionais”⁶⁸. Para além desse ato de duvidosa generosidade, acredita-se que o CNJ se posicionou bem ao permitir e não impor aos Tribunais de Justiça a suspensão do expediente forense entre 20 de dezembro a 06 de janeiro, resguardando suas respectivas autonomias para deliberarem nos Órgãos Competentes.

Esse período inicial do Conselho também foi marcado pela solução individual de pedidos de providências, processos de controle administrativo, reclamações disciplinares e por excesso de prazo, formulados por particulares ou por sindicatos de advogados, de servidores públicos e por associações de juízes. A cada caso polêmico ou sem precedentes, o CNJ resolvia a questão e tratava de editar uma norma geral e abstrata. Nesse ritmo, o Conselho ia sendo impulsionado pelas demandas individuais e coletivas, e se retroalimentando delas para disciplinar outros campos normativos lacunosos ou conflitantes nos Tribunais de Justiça.

⁶⁷ Súmula Vinculante n. 13 do STF: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

⁶⁸ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=203>>. Acesso em 08 de abril de 2016.

No julgamento do Pedido de Providências nº 76/2005⁶⁹, em 31 de janeiro de 2006, o CNJ tentou determinar, pela primeira vez, que a Corregedoria Nacional de Justiça realizasse inspeção para averiguar a real situação do Poder Judiciário no Estado da Bahia, designando-se um grupo de Conselheiros para fazer uma visita de cortesia ao Tribunal de Justiça do referido Estado, com o intuito de se inteirar dos eventuais problemas existentes e envidar esforços na busca de soluções e melhorias.

A tônica da decisão se esmerou na linguagem para não revelar uma intervenção “branca” desse órgão central sobre uma corte estadual. Nesse sentido, não houve votação unânime entre os Conselheiros. Existia o justo receio da repercussão negativa para o Conselho caso se promovesse a devassa dos serviços e das rotinas judiciárias. Dessa maneira, decidiu-se tão somente agendar uma visita ao referido Tribunal, bem como estabelecer contatos com o Governador do Estado, com o Presidente da Assembleia Legislativa e com a Seccional da OAB no Estado⁷⁰.

A necessidade de o CNJ instalar um modelo de *accountability* clássico, segundo o qual os deveres de informação e de transparência são essenciais para a superveniente fiscalização e controle dos atos e dos serviços, enfrentava resistências na inteira ausência de uma cultura *accountable* na estrutura dessas instituições judiciárias brasileiras, de forma que o próprio CNJ não era integrado por membros seguros o bastante para impor essa mudança de paradigmas — verdadeira revolução de práticas administrativas — sem o receio de se tornar um fracasso constrangedor e significativo para o êxito futuro desse recente órgão de controle central.

Ademais, nessa fase inicial, havia a convicção pelo CNJ quanto à necessidade de modernização dos sistemas de gestão dos Tribunais de Justiça, para que se obtivessem informações confiáveis, as quais embasariam novos planos e projetos para o Poder Judiciário. Foi assim que se editou a Resolução nº 12, de 14 de fevereiro de 2006⁷¹, a partir da qual se criou o Banco de Soluções do Poder Judiciário, com o objetivo de reunir e divulgar a todos os interessados, da forma mais completa e ampla possível, os sistemas de informação implantados ou em desenvolvimento. Tais sistemas visavam à melhoria da administração da Justiça e uma prestação jurisdicional mais eficiente.

⁶⁹ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1963>>. Acesso em 08 de abril de 2016.

⁷⁰ A referida inspeção só veio a ocorrer em outubro de 2008, já na gestão do Corregedor Nacional de Justiça, Min. Gilson Dipp, conforme se verá.

⁷¹ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=206>>. Acesso em 08 de abril de 2016.

O foco se direcionou à definição de padrões de intraoperabilidade a serem utilizados no Poder Judiciário, sobretudo no que diz respeito ao parque tecnológico, aos sistemas de informação, à conectividade e à padronização dos identificadores dos processos, das unidades e dos magistrados. Ficou evidente o papel de gestor do CNJ nesse processo de unificação das tecnologias de informação. Por serem elevados os custos de implementação, de licenciamento e de capacitação de recursos humanos, o CNJ não obrigou os Tribunais a aderir aos sistemas, mas tão somente disponibilizou esse banco de soluções. Percebe-se que o Conselho, com o passar dos anos, envidou esforços para desenvolver seus próprios sistemas informatizados, tais como o *Projudi* (Processo Judicial digital), utilizado pelos Juizados Especiais Cíveis e o VEP-CNJ (sistema de Varas de Execuções Penais Virtuais), utilizado nas varas de execução penal. Ambas as plataformas foram distribuídas gratuitamente aos Tribunais de Justiça.

Durante a 15ª sessão ordinária do CNJ, em 21 de março de 2006 — a última presidida pelo Ministro Nelson Jobim e secretariada pelo Juiz Federal Flávio Dino — foram aprovadas duas Resoluções, de nº 13 e nº 14, as quais fixavam o teto remuneratório constitucional e o subsídio mensal dos membros da magistratura. Nas palavras do Presidente, essas resoluções tinham o objetivo de fazer um ajuste com o futuro⁷². Buscavam, portanto, solucionar as disparidades criadas ao longo dos anos, principalmente pelos Tribunais dos Estados, bem como estabelecer a devida transparência no que diz respeito a fixação da remuneração da magistratura. Tais medidas fortaleciam o senso de *accountability* da legalidade e da moralidade.

Não sabemos se os Conselheiros desconfiavam da provável desobediência a essas normas por parte dos Tribunais de Justiça. Todavia, poderíamos antever tal desobediência em virtude da estipulação de tetos remuneratórios diferenciados para os membros das magistraturas estadual e federal. Para os estaduais, o teto correspondia a 90,25% do subsídio concedido ao Ministro do Supremo Tribunal Federal, enquanto para os federais, o teto remuneratório seria o mesmo dos membros do STF.

Tais disparidades foram reconhecidas pelo STF, nos autos da Adin nº 3.854/DF, cujo relator, Ministro Cezar Peluso, aduziu que: “a mera diversidade das respectivas categorias da estrutura judiciária nacional não legitima, como critério teórico de diferenciação, quebra do

⁷² Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1983>>. Acesso em 08 de abril de 2016.

modelo unitário de escalonamento vertical dos subsídios dos magistrados”⁷³.

Nesse julgamento, firmou-se o entendimento pela inadmissibilidade de fixação arbitrária, já que desamparada de qualquer justificativa razoável no que diz respeito aos limites remuneratórios diferenciados, considerando-se o caráter nacional do Poder Judiciário, razão pela qual, referidas resoluções do CNJ ofenderam a regra constitucional da isonomia.

A partir de abril de 2006, a Ministra Ellen Gracie assumiu a Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Em sua primeira sessão, foram deliberadas duas resoluções: i) uma sobre o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, sob a relatoria do Conselheiro Advogado Joaquim Falcão; ii) e outra sobre a eleição de metade dos integrantes de Órgão Especial nos Tribunais, sob a relatoria do Conselheiro Desembargador Marcus Faver.

Já em 20 de abril de 2006, a Resolução nº 15 trazia toda a regulamentação do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, cuja obrigação pelo levantamento e pela transmissão das informações ao CNJ de todos os dados recaía sob o Presidente dos Tribunais de Justiça (art. 2º). Esses, por sua vez, seriam responsabilizados disciplinarmente em caso de descumprimento dos prazos estabelecidos (art. 26). Conforme enunciado no art. 1º, esta Resolução representou medida concreta de *accountability* por veicular os princípios da publicidade, eficiência, transparência, obrigatoriedade de informação dos dados estatísticos, presunção de veracidade dos dados estatísticos informados, atualização permanente e aprimoramento contínuo.

Constata-se que, apesar de a Resolução nº 04 ter criado o Sistema Estatístico do Poder Judiciário, havia falta de estabelecimento de indicadores, de prazos para remessa dos dados específicos e, especialmente, de determinação de penalidades. Assim, a Resolução nº 15 — a qual foi revogada pela Resolução nº 76, de 12 de maio de 2009 — instalou um sistema nacional integrado por todos os órgãos do Poder Judiciário. Tal sistema era capaz de dar concretude à atribuição do CNJ prevista no inciso VI, do §4º, do art. 103-B, da Constituição Federal.

Quanto ao tema da eleição do Órgão Especial dos Tribunais, a Resolução nº 16, de 30 de maio de 2006, expressamente admitia que, enquanto não houvesse o novo Estatuto Nacional da Magistratura, o CNJ poderia integrar o texto constitucional através de fontes normativas primárias. Sendo assim, dispôs o Conselho sobre os critérios da eleição, sobre o

⁷³ Trecho do Voto à fl. 13 em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469714>>. Acesso em 09 de abril de 2016.

prazo dos mandatos e sobre as condições de elegibilidade dos desembargadores⁷⁴. Foi uma ação importante de *accountability* institucional para estabelecer regras mínimas e uniformes em área tão fechada da competência dos tribunais⁷⁵.

Essas resoluções poderiam confundir o juízo público acerca do perfil da Ministra Ellen Gracie na Presidência do CNJ. Porém, não foi um período de muitas imposições e cobranças. O seu comportamento conciliador e a postura diplomática da Ministra repercutiram na rotina das sessões do Conselho.

Durante a 19ª sessão ordinária, a Presidente demonstrou preocupação com os episódios de violência em São Paulo, os quais já extravasavam os presídios e atingiam as ruas. Ressaltou, na ocasião, o quanto o CNJ poderia contribuir, na condição de órgão organizador e coordenador as atividades do Poder Judiciário Nacional, para a solução efetiva do problema do sistema carcerário do país. O propósito de tal declaração foi o de inserir o CNJ no centro de uma rede de agentes sociais, incluindo os demais atores do sistema judiciário, a fim de formar um banco de dados iterativo das execuções penais e apresentar um plano de ação efetiva. Com isso, o CNJ alargou seu espectro de atuação, encampando temáticas não exclusivas ao Poder Judiciário, com vistas a implementar possíveis medidas de *accountability* relacionadas à eficiência e à distribuição equitativa de bens e serviços públicos.

Nessa mesma oportunidade, celebraram-se diversos termos de cooperação técnica para o desenvolvimento da padronização e uniformização taxonômica, assim como para facilitar o intercâmbio de projetos e experiências com os Tribunais de Justiça de São Paulo e do Rio Grande do Sul. No fundo, a Ministra Presidente entendia que a legitimidade do Conselho passava pelo convencimento e pela sua aceitação por parte das cortes paulista e gaúcha⁷⁶.

Em outra ocasião, na 21ª sessão ordinária⁷⁷, a Ministra acolheu a indicação técnica de que o projeto de software livre desenvolvido pelo Tribunal de Justiça de Sergipe era o mais

⁷⁴ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=208>>. Acesso em 09 de abril de 2016.

⁷⁵ Entre essas regras mínimas, cite-se o enunciado administrativo n. 05/2008: “O inciso XI do art. 93 da Constituição Federal, com a nova redação da Emenda Constitucional n.º 45/2004, estabeleceu a existência de duas classes de Desembargadores nos Órgãos Especiais dos Tribunais, ambas ocupadas em caráter efetivo: a dos antigos e a dos eleitos. I - A efetivação na classe de antiguidade, que é vitalícia, será feita na ordem decrescente da antiguidade do Desembargador no Tribunal, observada a classe de origem (magistratura, OAB e Ministério Público). II - A efetivação na classe dos eleitos, que é temporária, decorrerá da eleição realizada pela maioria dos membros do Tribunal Pleno, observada a classe de origem, com mandato de 2 (dois) anos a contar da data da respectiva eleição, admitida uma recondução”.

⁷⁶ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2095>>. Acesso em 09 de abril de 2016.

⁷⁷ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2099>>. Acesso em 09 de abril de 2016.

completo para formar um banco de dados da população carcerária do país. Nessa ocasião, reverenciou publicamente a contribuição dada pelas cortes estaduais.

Durante a 29ª sessão ordinária, em 14 de novembro de 2006, o Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, enviou aos demais conselheiros sua proposta de resolução sobre o processo disciplinar para toda a magistratura⁷⁸.

Enquanto amadurecia o tema, o CNJ tomou duas outras medidas interessantes de *accountability*: 1) estabeleceu um acordo de cooperação técnica com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Tal acordo permitia que houvesse mais agilidade por parte do Estado brasileiro em todos os casos levados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização de Estados Americanos, em Washington^o. A mesma agilidade deveria ocorrer na tramitação dos processos ajuizados junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Costa Rica, bem como junto aos demais organismos internacionais das Nações Unidas. Portanto, o Brasil soberanamente decidiu submeter-se a tais foros internacionais de acompanhamento, o que evidenciou disposição e destemor diante de toda a problemática dos Direitos Humanos⁷⁹; ou 2) promoveu o lançamento do evento chamado *Dia Nacional da Conciliação*, ocorrido em 08 de dezembro de 2006, contando com a adesão de todos os 27 (vinte e sete) Tribunais de Justiça e com o apoio de diversas associações de magistrados, além da participação das associações de agências de publicidade e de emissoras de rádio e televisão para a realização de 30 mil audiências⁸⁰. Mais um exemplo de gestão amistosa e com deliberações compartilhadas por parte da Presidência do Conselho. Nas sessões seguintes, vários Desembargadores se manifestaram sobre os resultados positivos dessa iniciativa do CNJ.

Na 33ª sessão ordinária, em 23 de janeiro de 2007, o Conselho Nacional de Justiça reconheceu as providências adotadas pelos Tribunais de Justiça do País com relação à Recomendação nº 2⁸¹, reconhecendo que "a situação, ainda que est[ivesse] distante do ideal, havia sofr[ido] uma sensível melhoria após a interferência do Conselho Nacional de Justiça". O Conselheiro Juiz Paulo Schmidt ressaltou as situações exemplares dos Tribunais de São

⁷⁸ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2231>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

⁷⁹ Declaração do Ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Sr. Paulo Vanucchi.

⁸⁰ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2236>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

⁸¹ Recomendação nº 2, de 25.04.2006 – RECOMENDAR aos Tribunais de Justiça dos Estados que, em observância à legislação de regência, adotem as providências necessárias à implantação de equipes interprofissionais, próprias ou mediante convênios com instituições universitárias, que possam dar atendimento às comarcas dos Estados nas causas relacionadas a família, crianças e adolescentes, devendo, no prazo de 06 (seis) meses, informar a este Conselho Nacional de Justiça as providências adotadas.

Paulo e Rio Grande do Sul.

Outra aproximação realizada pela Presidência do CNJ ocorrera com o Tribunal de Contas da União, através de termo de cooperação técnica o qual visava à atuação integrada entre o Conselho Nacional de Justiça e o TCU em todos os Estados brasileiros. O propósito de tal integração era coordenar e incrementar os mecanismos de *accountability* direcionados ao Poder Judiciário, formando o que o Conselheiro Joaquim Falcão chamou de uma “*justiça politicamente mais poderosa, economicamente mais social e administrativamente mais eficiente*”⁸².

O contraponto exposto nessa sessão foi feito pela Ministra Presidente, a qual expôs ao Plenário a situação dos diversos Tribunais de Justiça acerca do limite de vencimentos estabelecidos na Constituição Federal. O Relato, além de tratar da ocorrência de salários excedentes, lembrava que foi estabelecida a data de 20 de janeiro de 2007 para que todos os Tribunais prestassem as informações e/ou esclarecimentos complementares referentes aos dados anteriormente enviados ao CNJ. O Tribunal de Justiça do Acre sequer havia prestado suas informações, enquanto os Tribunais de Justiça do Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rondônia e Territórios, permaneciam omissos quanto ao fornecimento de informações complementares, especialmente no que se referia a eventuais vencimentos que extrapolavam o limite constitucional estabelecido.

O CNJ se deparava com nova situação de desobediência a suas determinações normativas, o que o ensejava à aplicação de um aspecto elementar da *accountability*, qual seja, o *enforcement* como ferramenta imprescindível de sua eficácia. Assim, determinou-se a instauração de processos individualizados contra os presidentes de cada uma dessas cortes de justiça, em especial contra o presidente do Tribunal de Justiça do Acre (TJAC). No entanto, logo em seguida, a Presidente do Conselho suspendeu tais procedimentos disciplinares até que o STF decidisse quanto à constitucionalidade do teto remuneratório fixado na Resolução do CNJ. Desse modo, ficou claro mais uma vez que o CNJ era uma agência nacional de *accountability* do Poder Judiciário e integrante de um sistema de instituições cuja preeminência competia ao Supremo Tribunal Federal, responsável pela *accountability* legal definitiva de todo o Estado de Direito.

⁸² Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2243>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

Adiante, ocorreu que, mesmo com tanto respeito e cordialidade na condução da Presidência do Conselho, não se postergou a edição da Resolução nº 30, de 07 de março de 2007, aprovada por unanimidade, a qual dispunha sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados.

Como sabemos, o controle disciplinar da magistratura representa uma forma de *accountability* judicial comportamental e integra a espinha dorsal do próprio instituto da *accountability*, cuja regulamentação deve seguir um regime de normas criadas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Magistratura. A justificativa para um regramento específico se dá em virtude da natureza da função judicante. O Conselho deve estabelecer normas disciplinares que não afetem ou criem obstáculos à independência judicial, compreendida como garantia essencial numa democracia.

Para a edição dessa Resolução, duas circunstâncias foram enunciadas como justificativas principais. Primeiro, o fato de a Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar nº 35/79) ser anterior à Constituição Federal e suas emendas, ocasionando diversas situações não previstas ou insuficientemente disciplinadas. Segundo, porque as leis de organização judiciária dos Estados, os regimentos dos tribunais e as resoluções em vigor sobre a matéria eram discrepantes, achando-se muitas dessas normas superadas por outras de superior hierarquia.

O tema atingia outro núcleo concernente à autonomia dos Tribunais de Justiça, pois a Resolução nº 30 revogava, tacitamente, diversos dispositivos de seus regimentos internos, bem como afetava, diretamente, a atividade disciplinar das Corregedorias Estaduais de Justiça. Entretanto, na prática, o texto da resolução não inovava no regramento da matéria, apenas sintetizava um emaranhado de normas pré-existentes, razão pela qual não houve reação ou impugnação judicial pelos tribunais ou pelas associações de magistrados.

Na 38ª sessão ordinária, datada de 10 de abril de 2007, o Conselho Nacional de Justiça deliberou, mediante uma consulta aos Tribunais de Justiça, acerca da elaboração do Código de Ética da Magistratura, um instrumento importante de *accountability* legal e judicial-comportamental.

Em seguida, o Conselho, a partir do julgamento do Pedido de Providência nº 841, editou a Resolução nº 36⁸³, de 24 de abril de 2006, a qual definia os parâmetros a serem observados na regulamentação da prestação jurisdicional ininterrupta, por meio de plantão

⁸³ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=66>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

permanente. Ou seja, o CNJ ditava as regras mínimas a serem implantadas no âmbito de cada Tribunal. Esse era um tema polêmico em razão de muitas decisões suspeitas e discrepantes serem tomadas nos regimes de plantão, quando determinada autoridade assumia a competência para apreciar processos que, ordinariamente, não seriam de sua competência.

Segundo essa Resolução, cabia a previsão de uma cláusula geral que autorizasse o plantonista a avaliar a urgência merecedora de atendimento célere, mesmo fora do rol casuístico estabelecido no Tribunal. Em consequência dessa cláusula, a Resolução não teve efeito prático positivo algum, uma vez que as situações esdrúxulas apreciadas em regime de plantão ainda eram constantes.

Corrigindo tais distorções, criou-se a Resolução nº 71, de 31 de março de 2009, a qual regulamentava a necessidade e a conveniência de os plantões judiciários atuarem com objetividade e clareza para jurisdicionados e advogados que utilizam os serviços judiciários; regulamentava-se também a padronização das hipóteses de comprovada urgência, inclusas na competência jurisdicional em regime de plantão. Dessa vez, o Conselho chamou para si a responsabilidade de fixar quais as matérias que poderiam ser apreciadas nos plantões do primeiro e do segundo grau de jurisdição. São elas⁸⁴: a) pedidos de *habeas-corpus* e mandados de segurança nos quais figuram como coator qualquer autoridade submetida à competência jurisdicional do magistrado plantonista; b) medida liminar em dissídio coletivo de greve; c) comunicações de prisão em flagrante e ações que demandam apreciação de pedidos de concessão de liberdade provisória; d) casos de justificada urgência, de representação da autoridade policial ou do Ministério Público visando à decretação de prisão preventiva ou temporária; e) pedidos de busca e apreensão de pessoas, bens ou valores, desde que objetivamente comprovada a urgência; f) medida cautelar, de natureza cível ou criminal, a qual não possa ser realizada no horário normal de expediente ou nos casos nos quais a demora possa resultar em risco de grave prejuízo ou de difícil reparação; g) medidas urgentes, cíveis ou criminais, da competência dos Juizados Especiais a que se referem as leis nº 9.099/95 e 10.259/01.

Trata-se de rol taxativo, configurando-se como falta disciplinar a apreciação de pedido fora das hipóteses acima enumeradas. O dado incompreensível foi a não inclusão, nesse regime de plantão, do próprio Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais Superiores, os quais deverão disciplinar a matéria em seus regimentos internos. Ora, se a

⁸⁴ Vide no art. 1º da Resolução n. 71/2009 em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=63>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

resolução do CNJ fixava apenas regras mínimas, não havia motivo para que dar aos Tribunais Superiores um tratamento diferenciado. Assim, viu-se que tais medidas de *accountability* instituídas pela resolução em defesa da moralidade, da transparência e da legalidade tiveram alcance limitado aos Tribunais de Justiça dos Estados e seus respectivos juízes de direito.

Já no Pedido de Providência nº 1435, o CNJ acatou uma proposta ecológica apresentada por um servidor público do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), a qual deu ensejo à edição da Recomendação nº 11, de 22 de maio de 2007, para que os Tribunais de Justiça adotassem políticas que visassem à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além de proporcionarem a conscientização dos servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente. Caberia aos Tribunais de Justiça instituírem comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente. Essa foi uma ferramenta inovadora de *accountability*, desta feita, preocupada com a sustentabilidade, a eficiente gestão de recursos e a participação social.

Em seguida, por decorrência do Procedimento de Controle Administrativo nº 152 e dos Pedidos de Providências nº 559 e nº 883, o CNJ editou a Resolução nº 37, em 06 de junho de 2007, com o firme propósito de dar efetividade à obrigação dos magistrados em residirem nas comarcas onde atuam, conforme disposto no inciso VII do art. 93 da Constituição Federal e no inciso V do art. 35 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

Trata-se de um dos problemas mais recorrentes no Poder Judiciário, o da constante ausência dos juízes em suas respectivas comarcas, o que compromete o efetivo serviço judiciário. Os Tribunais de Justiça, historicamente, fizeram vistas grossas a tais práticas, revelando-se como uma das situações de maior déficit de *accountability* do Poder Judiciário brasileiro. Para corrigir tal distorção, o CNJ criou a referida resolução para reafirmar a norma constitucional que obriga a residência dos magistrados em suas respectivas comarcas e para obrigar os Tribunais a regulamentar os casos excepcionais de juízes residirem fora das respectivas comarcas. O CNJ não regulamentou rigorosamente quais seriam as hipóteses excepcionais de autorização de residência dos magistrados fora de suas comarcas, pois o Brasil possui unidades federativas com diferentes extensões territoriais, sendo mais conveniente que cada Tribunal expeça seu ato normativo, desde que observem o caráter

excepcional dessas autorizações ou o caráter não lesivo à efetiva prestação jurisdicional.

Em 12 de junho de 2007, durante a 42ª sessão ordinária, findou a gestão do primeiro Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, o qual apresentou relatório das atividades realizadas nos dois anos de seu mandato. Nas suas palavras, "o Conselho conseguiu firmar-se como órgão de cúpula da Administração Judiciária no País, como quis o legislador constituinte. Consubstanciou-se, ainda, como órgão de governança do Poder Judiciário e de sua interlocução com a sociedade"⁸⁵.

Na verdade, chegava ao fim o primeiro biênio do Conselho Nacional de Justiça, um órgão do Poder Judiciário, mesmo que desprovido da função de julgar. O Conselho firmou-se como um misto de agência clássica de *accountability* horizontal e órgão superior de governança do Poder Judiciário nacional. A última ressalva do Corregedor deixou clara a necessidade de o Poder Judiciário ouvir as vozes da sociedade, prestar um serviço de qualidade e ser fiscalizado continuamente⁸⁶.

2.2. Gestão 2007/2009

O segundo biênio iniciou-se em 26 de junho de 2007, com a realização da 43ª sessão ordinária. Ainda sob a Presidência da Ministra Ellen Gracie, o Conselho firmou convênio com a Receita Federal para facilitar o acesso de informações por parte dos magistrados. Autorizou-se a compra de cinco mil microcomputadores e quinhentas impressoras para serem distribuídos aos Tribunais de Justiça, viabilizando-se a Rede de Operadores do Judiciário⁸⁷.

Para exigir o cumprimento das obrigações impostas aos Tribunais de Justiça, concluíra o CNJ, seria imprescindível equipar a estrutura das unidades judiciais com um mínimo de recursos de informática. Em face de nossa Federação desigual e assimétrica, a cobrança rigorosa por parte do CNJ não teria muito resultado sem que houvesse a respectiva contrapartida. É nessa perspectiva que se compreende o auxílio técnico e material do

⁸⁵ Comentário do Corregedor Nacional de Justiça na última sessão em <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2276>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

⁸⁶ Ainda nessa sessão, o Conselheiro Advogado Paulo Lôbo, entre os mais eloquentes, em seu discurso derradeiro, lembrou que desde os congressos pré-constituintes, em 1985, teve contato com o que veio a ser o Conselho Nacional de Justiça, um modelo sem paralelo com experiências estrangeiras, tanto pela formação quanto pelas atribuições e que coube aos seus primeiros integrantes o papel fascinante de construtores e de criadores de uma instituição que tem recebido a credibilidade do povo.

⁸⁷ Vide em <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2278>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

Conselho, especialmente às cortes dos estados mais pobres.

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.BR), especificamente no âmbito da Internet do Brasil, auxiliou o Conselho Nacional de Justiça na elaboração e aprovação da Resolução nº 41⁸⁸, de 11 de setembro de 2007. Segundo tal Resolução, os endereços dos sítios eletrônicos dos órgãos do Poder Judiciário brasileiro deveriam ser redirecionados para o domínio primário ".jus.br". A partir daí, assistiríamos à edição da Resolução nº 45⁸⁹, de 17 de dezembro de 2007, responsável pela padronização dos endereços eletrônicos de todos os órgãos judiciários do país.

Assim, abandonou-se a previsão do antigo domínio “.gov.br”, o qual passou a estar restrito a órgãos do Poder Executivo. Em 23 de outubro de 2007, o Ministro Corregedor, Francisco Cesar Asfor Rocha, noticiava a entrada em funcionamento do novo endereço eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.jus.br)⁹⁰.

Outra providência de integração entre os órgãos do Poder Judiciário foi a criação de Tabelas Processuais Unificadas, mediante a padronização e uniformização taxonômica e terminológica a ser empregada em sistemas processuais de todos os tribunais do país. A Resolução nº 46⁹¹, de 18 de dezembro de 2007, determinou que os Tribunais de Justiça adaptassem os seus sistemas internos e implantassem as novas tabelas processuais até o dia 30 de setembro de 2008.

Essas ações do CNJ revelavam que o combate aos déficits de *accountability* no Judiciário demandava investimentos na criação de padrões linguísticos e comunicacionais uniformizados em todos os tribunais do país. Sem tais investimentos, não seria possível exigir o cumprimento dos deveres de prestar informações e de publicar os atos administrativos e judiciais.

Durante a reunião da 54ª sessão ordinária, o CNJ aprovou quatro resoluções, dentre as quais, uma dedicada à alteração da estrutura orgânica dos Tribunais de Justiça.

A Resolução nº 49⁹², de 18 de dezembro de 2007, determinou que os Tribunais de Justiça organizassem em sua estrutura, uma unidade administrativa competente para elaboração de estatísticas e de um plano de gestão estratégica para o Tribunal. Essa unidade

⁸⁸ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=181>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

⁸⁹ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=169>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

⁹⁰ Vide em <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2290>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

⁹¹ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=167>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

⁹² Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=159>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

se chamaria Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica⁹³ (art. 1º, §1º). Tal núcleo de gestão teria caráter permanente e estaria vinculado à Presidência do Tribunal, sobretudo para auxiliar na racionalização do processo de modernização institucional. Ele seria supervisionado pela Comissão de Estatística e Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça (art. 3º).

Com tais medidas, instaurou-se no âmbito do Poder Judiciário uma nova fase de administração: a da gestão baseada em dados estatísticos. Desde então, o CNJ assumiu sua atribuição constitucional de orientar o planejamento estratégico do Poder Judiciário. Em termos de *accountability*, essa Resolução nº 49/2007 direcionou-se aos escopos finalísticos desse instituto, com a criação de núcleos responsáveis pelo planejamento a médio e longo prazo das ações institucionais. Tal planejamento visava otimizar a distribuição equitativa de bens e de pessoal, além de propor atingir resultados eficientes e céleres.

A crítica a tais medidas referia-se a um possível excesso por parte do CNJ, sobretudo porque o controle exercido adentrava o campo da estrita autonomia dos Tribunais Estaduais, cuja competência em decidir sobre a criação ou modificação de seus órgãos internos, deveria ser resguarda⁹⁴.

O final da gestão da Presidente Elle Gracie foi marcado pela discricção e pelo amplo julgamento de processos administrativos. Destacou-se a apresentação, pelo Corregedor Nacional de Justiça, do sistema de cadastro das serventias e secretarias judiciais e do sistema de acompanhamento estatístico da produtividade dos magistrados de 1º grau dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal⁹⁵. O CNJ já demonstrava ter condições técnicas para iniciar sua fase de fiscalização da produtividade dos magistrados, uma medida muito relevante de *accountability* do Poder Judiciário.

Na 60ª sessão ordinária, em 08 de abril de 2008, o CNJ, já sob a Presidência do Ministro Gilmar Mendes, aprovou a Resolução nº 52/2008⁹⁶, que regulamentava a atribuição de nomes de pessoas vivas aos bens públicos sob a administração do Poder Judiciário brasileiro. Segundo o Corregedor Nacional, o tratamento adequado, a partir da interpretação constitucional, seria a proibição, em todo o território nacional, de atribuir nome de pessoa viva a bem público sob a administração do Poder Judiciário nacional, salvo se o

⁹³ Composto, preferencialmente, por servidores com formação em direito, economia, administração e ciência da informação, sendo indispensável um servidor com formação em estatística.

⁹⁴ Art. 99 da Constituição Federal: Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

⁹⁵ Vide em <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2358>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

⁹⁶ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=150>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

homenageado fosse ex-integrante do Poder Público e estivesse em inatividade, seja por motivo de aposentadoria decorrente de tempo de serviço, seja por força da idade.

Desse modo, o CNJ proibia somente a atribuição de nomes a prédios do Poder Judiciário quanta se tratasse de pessoas vivas e em atividade.

O propósito da Resolução, como expressão de ação de *accountability*, foi prestigiar o princípio republicano da impessoalidade. De fato, o batismo de fóruns, tribunais e demais prédios com nomes de membros, de políticos ou de outras pessoas vivas sempre foi uma marca de patrimonialismo⁹⁷ que se manifestava correntemente nos Tribunais de Justiça. No entanto, o CNJ permitiu a permanência em bens públicos com nomes de políticos e de juízes aposentados que já emprestavam seus nomes a fóruns e prédios do judiciário em todo o Brasil.

Somente com a Resolução nº 140⁹⁸, de 26 de novembro de 2011, o CNJ corrigiu sua deficiência, de maneira a vedar, expressamente, a atribuição de nome de qualquer pessoa viva a um bem público sob a administração de órgãos do Poder Judiciário. Consideraram-se, a bem da verdade, ainda válidas as atribuições de nomes firmadas até 29 de março de 2011, nos termos da Resolução nº 52/2008.

Ocorre que, enquanto a Resolução nº 52/2008 previa a retirada obrigatória dos nomes irregularmente atribuídos aos Tribunais, placas, letreiros e outras referências no prazo de 60 dias, a Resolução vigente quedou-se silente quanto a essa obrigação. Em razão dessa contradição legal, ainda existem centenas de prédios públicos do Judiciário ostentando nomes de pessoas vivas e que ainda desempenham suas funções laborais.

Já na gestão do Ministro Gilmar Mendes, a tônica do aperfeiçoamento dos serviços judiciários com o incremento das tecnologias ganhou ênfase. Dentre as ações de Mendes, destacam-se a assinatura do Termo de Cooperação entre o CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público⁹⁹ (visando o desenvolvimento e a implantação do chamado "processamento virtual") e o lançamento, em 10 de junho de 2008, do Sistema de Processo Judicial, o PROJUDI, destinado aos juizados especiais cíveis, às turmas recursais e às varas

⁹⁷ Sobre patrimonialismo, remete-se à obra *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro e *Poder Judiciário, Judiciário e Cidadania na Constituição da República brasileira* (1841-1920), de Andrei Koerner.

⁹⁸ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=115>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

⁹⁹ Na ocasião 63ª sessão ordinária, o Procurador Geral da República bem destacou a importância da aproximação desses Conselhos: “O intercâmbio de informações e documentos, o compartilhamento do apoio técnico-institucional, a utilização dos métodos e tecnologias produzirão resultados positivos em todos os setores em instâncias do judiciário e do Ministério Público. A cooperação conforme está ajustado inspira-se nos princípios da universalidade, da simplicidade, da atualidade, da economicidade, da eficiência e da disponibilidade.” Ver em <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2367>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

de execução fiscal. O entusiasmo do Presidente do CNJ era tamanho que, em seu pronunciamento na 64ª sessão ordinária, assinalou que:

Os projetos de modernização, como o do Sistema de Processo Judicial, o PROJUDI, auxiliam o CNJ a cumprir sua missão constitucional de formular diretrizes para o Poder Judiciário. Por meio dessas iniciativas é possível promover mudanças estruturais no funcionamento dos órgãos do judiciário, que serão beneficiados pela melhoria de seus processos de gestão e pelo conhecimento efetivo de suas práticas. Sem informações adequadas, que são facilitadas pelas tecnologias de informação, o CNJ encontraria obstáculos quase intransponíveis para promover uma de suas principais tarefas que é a integração do judiciário. Para responder a esse desafio, o CNJ apoiou os processos de virtualização dos tribunais, questão que já vinha preocupando os órgãos da Justiça. A iniciativa liderada pelo CNJ com a implantação do PROJUDI revela o caminho aberto para a transformação do judiciário. O sistema já está presente em 136 varas e já contabilizava, até a última sexta-feira, 73.758 mil processos, processos esses que já nasceram virtuais. Há 20 dias, esse número chegava apenas aos 40 mil processos. Este crescimento, a partir de agora, será exponencial e os resultados financeiros, sociais e gerenciais começam a aparecer. O maior beneficiário do PROJUDI é, sem sombra de dúvida, o cidadão brasileiro. Primeiro, porque o sistema reduz em 70% o tempo de tramitação dos processos. Para que fique clara a dimensão do esforço empreendido pelo CNJ basta lembrarmos que a nossa "Diretoria de Projetos e Modernização" tem uma meta muito bem definida: Dentro de um ano, ou seja, em julho do ano 2009, deveremos ter todos os juizados especiais, varas de execução fiscal e turmas recursais de todo Brasil já informatizados. A sociedade brasileira já deu mostras no passado de que é capaz de superar graves desafios e crises institucionais, como o comprovam a luta pela redemocratização, pela estabilidade econômica e pela superação das desigualdades sociais. Essa capacidade é ampliada quando os diferentes agentes públicos unem esforços, compartilham experiências e estabelecem metas e responsabilidades comuns.¹⁰⁰

O perfil apresentado pelo Ministro Gilmar Mendes demonstrava sua preocupação em firmar a marca simbólica do Conselho Nacional de Justiça como um órgão capaz de estabelecer um diálogo permanente com os Tribunais em todo o país. Além disso, revelava-se como grande orador, tal como num pronunciamento feito na 66ª sessão ordinária, quando disse que:

é fundamental, e eu tenho destacado nas minhas várias falas, nos meus vários pronunciamentos, que o Conselho seja visto não como um *ex adversus* do Poder Judiciário ou como estranho ao Poder Judiciário, mas como um elemento integrante do Poder Judiciário, um elemento de proteção e desenvolvimento do sistema judiciário como um todo¹⁰¹.

O presidente do CNJ também advertiu que a experiência de *accountability* do Conselho somente ocorreria a contento com a cooperação de outras instituições e da sociedade civil. Foi assim durante a assinatura do termo de Cooperação Técnica firmado

¹⁰⁰ Vide em <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2369>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

¹⁰¹ Vide em <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2372>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

entre o Conselho Nacional de Justiça e a Secretaria Especial de Direitos Humanos. O Termo visava a criação do Cadastro Nacional de Adoção, para agilizar e tornar mais seguros os processos de adoção no país. Mendes teceu, então, a seguinte reflexão¹⁰²:

Nós agradecemos as palavras e a presença aqui do Secretário Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e também nós entendemos que a construção rumo a um novo padrão civilizatório em termos de Direitos Humanos passa por atitude de cooperação; todos nós devemos estar munidos de um certo espírito de humildade no contexto do Estado de Direito. Nós não conseguimos realizar as nossas tarefas sozinhos e é preciso então ter essa dimensão e acredito que este convênio é a demonstração dessa percepção. Eminentemente Secretário, muitas vezes o judiciário é responsabilizado por inúmeras questões que não são de suas atribuições diretas, questões, por exemplo, relacionadas com o próprio sistema prisional e tudo que daí deriva, mas as vezes a leitura, inclusive dos órgãos de imprensa internacional, acabam atribuindo ao judiciário uma responsabilidade que pode até ser dele, mas que não é exclusivamente dele. Há também outras questões, por exemplo, a proposta de investigação criminal, que também são (sic) atribuídas ao Poder Judiciário, falhas nesse sistema e o judiciário acaba arcando, portanto, com o ônus bastante significativo exatamente porque na compreensão geral, às vezes não só do estrangeiro, mas também do homem comum, tudo isto diz com a justiça e nós sabemos que não podemos fugir a essas nossas responsabilidades. E sabemos também que não podemos avançar sem essa cooperação, porque em muitos casos as transformações dependem muitas vezes do acicate, da provocação do Poder Judiciário, mas não exclusivamente dessa iniciativa. Depende, na verdade, de reformas estruturais.

Na 68ª sessão ordinária, realizada em 26 de agosto de 2008, o Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Cesar Asfor Rocha, concluía seu mandato, sob a reputação de ser um articulador dos bastidores na condução de sua função disciplinar. E como contribuição ao Conselho, foram firmados acordos de cooperação técnica com os Ministérios das Cidades e da Justiça, tendo por objeto a implantação do sistema RENAJUD (Restrições Judiciais Sobre Veículos Automotores), bem como com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, para a implantação do Sistema *HERMES* em órgãos do Poder Judiciário, o qual passou a permitir o envio de correspondência por meio de malote eletrônico¹⁰³.

Na primeira sessão do novo Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, o Presidente do CNJ o saudou afirmando que o Conselho, guiado pela responsabilidade de órgão de coordenação, planejamento e supervisão administrativa do Poder Judiciário, pretendia atuar como interlocutor efetivo de intercâmbios de experiências. O objetivo seria alcançar o máximo de eficiência e aprimorar a prestação jurisdicional mediante o

¹⁰² Vide em <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2366>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

¹⁰³ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2377>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

cumprimento das diretrizes. Em suas palavras¹⁰⁴:

É essa a relação de cooperação e subsidiariedade que se almeja aprofundar. Sem esquecer as peculiaridades regionais, o CNJ atuará sempre proativamente para conseguir a unidade de esforços necessária ao aprimoramento institucional desejado. Convergentes os desígnios, unificados os propósitos e concentradas as vontades, nada há de maior que impedirá a modernização definitiva do Poder Judiciário, colocando no compasso de vanguarda que exige e merece a população brasileira. De modo a refletir não somente o grau de amadurecimento das instituições nacionais, mas a definitiva consolidação do Brasil como Estado Democrático de Direito.

Destacam-se os princípios da cooperação e da subsidiariedade. O primeiro vinha assegurar que não deveria existir antagonismos entre o CNJ e os Tribunais, pois todos tinham finalidades comuns. A segunda garantia que o Conselho não iria assumir a gestão ou a execução dos serviços, somente atuando para dar suporte, cobertura ou em casos de insuficiência de condições do próprio Tribunal.

Como exemplo, citou-se o *Projeto de Mutirões Carcerários*, o qual operaria o deslocamento de uma equipe do CNJ para os tribunais com o propósito instalar um sistema de controle de cumprimento de pena e controle de prazos de prisões preventivas e provisórias¹⁰⁵. Na prática, o projeto existiu entre os anos de 2008 e 2010. Na ocasião, o CNJ percorreu vários Estados, entre os quais, Rio de Janeiro, Alagoas, Maranhão, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

Nesses mutirões, foram realizadas revisões das situações dos presos provisórios e condenados, encontrando-se as mais diversas ilegalidades e reconhecendo-se direito à liberdade a mais de trinta e seis mil presos. Contudo, a forma como foram conduzidos os mutirões ocasionou alguns choques de interesses entre os juízes auxiliares do CNJ e os responsáveis pelos Tribunais, já que havia, em geral, velada pressão para que se reconhecesse direitos aos presos, o que foi considerado como indevida intromissão na independência judicial dos magistrados. Além de que, o CNJ não demonstrava preocupação

¹⁰⁴ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2378>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

¹⁰⁵ Para tanto, foi firmado o termo de cooperação técnica com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para a cessão sem ônus para os partícipes e demais órgãos do Poder Judiciário, do sistema de controle de cumprimento de pena e controle de prazos de prisões preventivas e provisórias, levando a efeito a transparência requerida pelo exercício pleno das garantias constitucionais compatíveis com o Estado Democrático de Direito no Brasil. Com o mesmo escopo, foi firmado com o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, termo de cooperação técnica para a cessão do chamado sistema VEC VIRTUAL. Nas palavras do Presidente do CNJ: “Os sistemas possibilitam a almejada fiscalização, bem como a agilização dos procedimentos judiciais, de modo a reduzir o número de detentos, eliminando prisões desnecessárias ou descabidas, mitigando a espera de julgamento como condição *sine qua non* para a fruição dos benefícios previstos em lei” (Ver em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2378>>. Acesso em 12 de abril de 2016.).

em identificar as mazelas conjunturais do sistema carcerário, mas apenas identificar os casos de morosidade judicial na apreciação dos direitos dos presos. Pode-se dizer que se iniciava um período áspero nas relações entre o CNJ e os Tribunais de Justiça.

Nessa ocasião, instituiu-se o Código de Ética da Magistratura Nacional, através da Resolução nº 60, de 19 de setembro de 2008. Em seu preâmbulo, foram elencadas as seguintes considerações: 1) a adoção de Código de Ética da Magistratura é instrumento essencial para os juízes incrementarem a confiança da sociedade em sua autoridade moral; 2) o Código de Ética da Magistratura traduz compromisso institucional com a excelência na prestação do serviço público de distribuir Justiça, como também mecanismo para fortalecer a legitimidade do Poder Judiciário; 3) é fundamental para a magistratura brasileira cultivar princípios éticos, pois lhe cabe também função educativa e exemplar de cidadania em face dos demais grupos sociais¹⁰⁶. Tais justificativas enunciadas para criação do Código enfatizam a importância de tornar o Poder Judiciário *accountable* também no plano da postura e da conduta individual de cada magistrado. As determinações previstas na Resolução nº 60 visam a *accountability* judicial comportamental, a qual se apresenta como essencial para a garantia da probidade, decoro, dignidade, integridade, sigilo profissional, capacitação, transparência e, mesmo, independência judiciais¹⁰⁷, sem os quais se fragiliza a legitimidade das ações do Poder Judiciário.

Destacam-se, entre os princípios éticos de conduta, o princípio da transparência (Capítulo IV), sob o qual a atuação do magistrado deve se dar de forma transparente, exercida a partir de atos documentados, e, sempre que possível (mesmo quando não legalmente previsto), de modo a favorecer sua publicidade (Art. 10). Nesta lógica, cumpre ao magistrado manter conduta positiva e de colaboração para com os órgãos de controle e de aferição de seu desempenho profissional (Art. 14). No que diz respeito à capacitação, o Capítulo X do Código prescreve a exigência de conhecimento e de capacitação permanente dos magistrados. Tal exigência tem como fundamento o direito dos jurisdicionados e da sociedade em geral à obtenção de um serviço de qualidade na administração de Justiça (Art. 29).

¹⁰⁶ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=127>>. Acesso em 13 de abril de 2016.

¹⁰⁷ Art. 1º O exercício da magistratura exige conduta compatível com os preceitos deste Código e do Estatuto da Magistratura, norteando-se pelos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e capacitação, da cortesia, da transparência, do sigilo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro.

Adiante, o CNJ regulamentou¹⁰⁸ (Resolução nº 61/2008) o cadastramento de conta única para efeito de constrição de valores em dinheiro por intermédio do Convênio BACENJUD¹⁰⁹, considerando que a eficiência das atividades jurisdicionais teria na efetividade da execução um aspecto fundamental. Neste sentido, as facilidades tecnológicas tornariam mais ágeis e seguras as ordens judiciais de bloqueio de valores por via eletrônica.

Na 72ª sessão ordinária, o CNJ deu novo passo em direção ao aprimoramento de sua rede de *accountability* institucional e social, por meio do Termo de Cooperação com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O Termo tinha por objeto a conjugação de esforços para a institucionalização de uma política pública nacional de acesso à justiça, em especial, para as micro e pequenas empresas. A ideia era utilizar métodos alternativos de resolução de controvérsias. As ações de mediação deveriam promover: I) a realização de levantamentos e diagnósticos relativos à morosidade da justiça e o conseqüente impacto econômico-financeiro e social para as micro e pequenas empresas; II) a adoção de mecanismos céleres, simplificados e de baixo custo para a resolução de litígios que envolvessem direitos patrimoniais disponíveis; III) o engajamento da sociedade civil na institucionalização da política pública de acesso à justiça; IV) a diminuição do índice de conflitividade social¹¹⁰.

Entre os dias 15 e 17 de outubro de 2008, o Corregedor Nacional de Justiça¹¹¹ deu início à primeira Inspeção realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça em um Tribunal de Justiça brasileiro, no caso, o Tribunal de Justiça da Bahia.

Após a realização de uma audiência pública com a participação ampla de associações, sindicatos e demais sujeitos envolvidos na vida forense, a inspeção resultou num relatório de trinta e três páginas nas quais a Corregedoria Nacional estabeleceu trinta providências a serem executadas, com seus respectivos prazos estabelecidos. Foi um verdadeiro “raio X” do Tribunal de Justiça baiano, com demonstração técnica e detalhada das deficiências estruturais, orgânicas, funcionais e conjunturais¹¹². O diagnóstico

¹⁰⁸ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=126>>. Acesso em 13 de abril de 2016.

¹⁰⁹ BACENJUD é o sistema informatizado de envio de ordens judiciais e de acesso às respostas das instituições financeiras pelos magistrados devidamente cadastrados no Banco Central do Brasil, por meio da Internet.

¹¹⁰ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1930>>. Acesso em 13 de abril de 2016.

¹¹¹ Quase passou despercebida a comunicação feita pelo Corregedor Nacional de Justiça de que estava compartilhando todo sistema de informações da Corregedoria, o **Justiça Aberta**, a todos os Conselheiros a partir de 04/11/2008. Tal sistema de consulta veio facilitar o acesso dos cidadãos a informações sobre a localização de varas cíveis, tribunais, cartórios e outras instituições a serviço do sistema judiciário do Brasil e sobre relatórios de produtividade das secretarias processuais.

¹¹² Vide em <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorio_insp_n01_bahia>.

apresentado pelo relatório era grave, sobretudo por identificar a ausência de um comando compatível com a dimensão e as responsabilidades do Tribunal. Além de que, essa realidade encontrada não se diferenciava muito da encontrada em diversas Cortes de Justiça do país.

A Corregedoria Nacional de Justiça ainda percorreu mais seis estados do Brasil com suas inspeções. O Ministro Gilson Dipp se destacou. O órgão assumiu um novo papel. As inspeções revelaram o que nunca havia sido revelado, colocando no site do CNJ o resultado de cada visita. Por sua iniciativa, foram apurados fatos graves, tais como pagamento de diárias indevidas, omissão de fiscalização por parte de Corregedorias, liminares concedidas em plantões liberando verbas significativas, Tribunais de Justiça com dezenas de funcionários comissionados, má divisão de verbas beneficiando Tribunais de Justiça em prejuízo da primeira instância, nepotismo cruzado. Enfim, uma sucessão de irregularidades, por vezes até, atos criminosos, antes totalmente ignorados.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça havia criado diversas ferramentas de *accountability* no plano normativo, especialmente contra diversos comportamentos perniciosos nos Tribunais de Justiça. Contudo, na prática, muitas providências administrativas foram postergadas, informações mal prestadas intencionalmente e muitas ações irregulares ainda eram tomadas rotineiramente.

A atitude do CNJ de inspecionar as rotinas administrativas dos tribunais, inclusive com o acesso aos gabinetes de desembargadores e de juízes, causou alvoroços por onde passou. No entanto, a cada relatório de inspeção publicado no portal do CNJ, a imprensa nacional revelava os absurdos encontrados e apoiavam a ação da Corregedoria Nacional de Justiça. A percepção do Corregedor Nacional era de que o CNJ não precisaria empreender este *tour de force* caso as Corregedorias dos Tribunais de Justiça não houvessem se tornado inertes. Para ele, a *accountability* não era modismo, tampouco deveria causar desconforto nos magistrados, pois, segundo ele, “é elitista quem comunga a ideia de que o CNJ expõe a magistratura brasileira”¹¹³.

O resultado da depuração ética realizada durante este período pelo Ministro Gilson Dipp foi tal que dezenas de magistrados foram afastados, muitos desembargadores, dois corregedores-gerais da Justiça (AM e RJ), vários juízes e um ministro do Superior Tribunal

Pdf>. Acesso em 13 de abril de 2016.

¹¹³ Entrevista à Carta Capital em 29/09/2009, disponível em: <<http://www.oabrj.org.br/noticia/59183-contras-os-fidalgos-dos-tribunais-entrevista-com-gilson-dipp>>. Acesso em 13 de abril de 2016.

de Justiça, todos aposentados compulsoriamente¹¹⁴. Como afirmou o Desembargador Vladimir Passos de Freitas: “é possível dizer, sem favor algum, que o Judiciário brasileiro tem um antes e um depois de Gilson Dipp. Fez-se o que nunca se fez antes neste país. A história se encarregará de fazer-lhe justiça”¹¹⁵.

Veja-se que a retidão e inflexibilidade ética do Ministro Gilson Dipp não lhe tolheram seu sentimento de solidariedade, tal quando presidiu a 75ª sessão ordinária na qual recomendou aos Tribunais de Justiça que os recursos arrecadados com sanções pecuniárias ou aplicação de penas restritivas de direito, fossem destinados para o fundo de defesa civil do Estado de Santa Catarina, em razão da calamidade das chuvas que assolavam aquela região¹¹⁶.

Nesse período, a Presidência e a Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça tiveram igual posição de destaque no cenário jurídico. E compartilhavam do pensamento de que a atuação do Conselho Nacional de Justiça não podia se pautar apenas em deliberações centralizadas, cujo acompanhamento do cumprimento se dava unicamente por meios informatizados.

A realidade que persistia e que ainda saltava aos olhos nos Tribunais de Justiça demonstrava que, pela amplitude territorial do país e por suas diferenças estruturais, o Conselho precisava reformular mais que seu plano de ações, mas a própria metodologia de atuação do CNJ. Com efeito, não bastava a aprovação de novos cadastros de dados e a fixação de novas limitações ou regramentos se não houvesse a aquiescência e a colaboração dos Tribunais de Justiça, bem como a dinamização do planejamento interno em cada corte de justiça.

Diante desse quadro, realizou-se em Brasília-DF o *I Encontro Nacional do Judiciário*, no dia 25 de agosto de 2008. O propósito do Encontro era aperfeiçoar e modernizar os serviços judiciais. Para tanto, todos os Presidentes dos Tribunais brasileiros elaborariam, juntamente com o CNJ, o planejamento estratégico nacional, com base na cooperação mútua entre as instituições.

Nesse encontro foi estabelecida a Carta do Judiciário¹¹⁷, um documento de 04 laudas,

¹¹⁴ Reportagem sobre o rigor disciplinar do Corregedor Nacional de Justiça: <<http://www.conjur.com.br/2010-ago-03/fortes-indicios-crime-bastam-aposentar-juiz-decide-cnj>>. Acesso em 13 de abril de 2016.

¹¹⁵ Vide em: <<http://www.conjur.com.br/2010-ago-29/segunda-leitura-ari-pargendler-gilson-dipp-sao-exemplos-vida>>. Acesso em 13 de abril de 2016.

¹¹⁶ Vide em /, <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1940>>. Acesso em 13 de abril de 2016.

¹¹⁷ Vide em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/02/ed966676f0fe2743134ff50b3adfd26a.pdf>

assinado pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, do Tribunal Superior Eleitoral, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal Superior do Trabalho, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, do Coordenador-Geral da Justiça Federal, dos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais Regionais Eleitorais, dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais de Justiça Militar e do Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça.

Em seu teor, estabeleceram-se como diretrizes do trabalho: a celeridade, a facilidade e a simplificação da prestação jurisdicional no acesso à Justiça. A Carta previa também a ampliação dos meios de alcance à informação processual, o aprimoramento da comunicação interna e externa no atendimento ao público, o aproveitamento racional e criativo dos recursos humanos e materiais, a otimização dos recursos orçamentários, a valorização e qualificação dos servidores, o melhor uso da tecnologia em prol do acesso à Justiça e o desenvolvimento de políticas de segurança institucional.

No seguinte trecho da Carta do Judiciário, fica clara a relação do processo de integração entre as instituições judiciárias e a formação de uma rede de *accountability*, a qual passa pela aceitação e compromisso em ser *accountable* nos termos legais:

A evolução deste processo de integração é compromisso do Poder Judiciário e, como tal, deve ser estimulada em todas as suas instâncias e especialidades, constituindo-se em condição para que as medidas de aprimoramento dos serviços que venham a ser adotadas surjam a partir do debate, de forma propositiva, com respeito às diferenças regionais e à história da instituição. Cientes da sua responsabilidade para solucionar as grandes questões da Administração da Justiça e da importância de que as ações aconteçam de forma coordenada e integrada, evitando-se medidas repetitivas, contraditórias, e a descontinuidade de metas, os signatários comprometem-se a desenvolver mecanismos eficazes para o aprimoramento dos serviços judiciários, para a realização efetiva dos direitos individuais e sociais, de forma a impulsionar a realização do Estado de Direito. (BRASIL, 2008, p. 3)

O saldo desse encontro foi mais simbólico do que em ações propriamente ditas. Representava mais que uma trégua entre o CNJ e os Tribunais, se não, um avanço para outro nível de relacionamento interinstitucional, orientado pela integração, pela cooperação e pelo respeito mútuo.

Em função de o Conselho Nacional de Justiça apresentar características que ultrapassavam a de uma agência clássica de *accountability* horizontal — haja vista que detinha a prerrogativa de determinar o planejamento e as diretrizes de governança judicial

do Poder Judiciário nacional através de seu poder regulamentar (na verdade, uma forma de *accountability* legal) —, o caminho encontrado pela Presidência do CNJ quanto a flexibilizar a formulação do planejamento estratégico, pareceu o único viável para manter a legitimidade do Conselho no âmbito interno do Poder Judiciário.

A partir desse ambiente de cooperação, já em 16 de fevereiro de 2009 houve o *II Encontro Nacional do Judiciário*, em Belo Horizonte-MG. O objetivo do Encontro era delinear as diretrizes para o planejamento estratégico do Judiciário Nacional e consolidá-las no documento intitulado *Planejamento Estratégico do Poder Judiciário*. Ao final do encontro, os Tribunais brasileiros traçaram dez metas de nivelamento para o Judiciário no ano de 2009, as quais tinham como foco modernizar e promover a integração das justiças estadual, federal, do trabalho, eleitoral e militar, respeitando as particularidades de cada Justiça e região do país.

Estas foram as dez metas de nivelamento do Judiciário: 1) desenvolver e/ou alinhar o planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial; 2) identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31 de dezembro de 2005 (seja em tribunais de primeiro ou segundo grau, bem como aqueles retidos em tribunais superiores); 3) informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet); 4) informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos; 5) implantar um sistema de gestão eletrônica de execução penal, além de mecanismos de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias; 6) capacitar o administrador de cada unidade judiciária na gestão de pessoas e na gestão de processos de trabalho a fim de que haja uma imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas; 7) tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça; 8) cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de acesso a informações sobre ordens judiciais (*Bacenjud*, *Infojud* e *Renajud*); 9) implantar núcleo de controle interno; 10) implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias¹¹⁸.

¹¹⁸ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/2-encontro-nacional-do->

Pelo que se observa, todas as metas dizem respeito a ferramentas de *accountability*, cuja maioria já havia sido objeto de resoluções pelo CNJ, mas não vinham sendo cumpridas satisfatoriamente. Porém, a partir de então, não havia mais sentido a crítica de que tais exigências não tinham sido originadas após deliberações conjuntas entre os interessados, mas sim impostas por um órgão central e distante da realidade dos Tribunais de Justiça.

Agora, com a assinatura de um documento, no qual os Presidentes dos Tribunais se comprometiam a cumprir tais metas, além de submeter os novos objetivos estratégicos à aprovação do Plenário ou do Órgão Especial de cada Tribunal, o Conselho Nacional de Justiça fortalecia-se tanto como órgão gestor da governança judiciária brasileira quanto como agência central de *accountability* do Poder Judiciário.

Nessa fase, editou-se a Resolução nº 70¹¹⁹, em 18 de março de 2009, a qual criou o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário¹²⁰. Tratava-se de um documento permanente de planejamento estratégico do Poder Judiciário nacional, no qual fixavam-se (Art. 1º): a *Missão* (realizar justiça), a *Visão* (ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social) e os *Atributos de Valor Judiciário para a Sociedade*. Dentre tais atributos enumeravam-se: a) credibilidade; b) acessibilidade; c) celeridade; d) ética; e) imparcialidade; f) modernidade; g) probidade; h) responsabilidade Social e Ambiental e; i) transparência. Além disso, propunham-se quinze (15) objetivos estratégicos, distribuídos em oito (8) temas: a) Eficiência Operacional, b) Acesso ao Sistema de Justiça; c) Responsabilidade Social; d) Alinhamento e Integração; e) Atuação Institucional; f) Gestão de Pessoas; g) Infraestrutura e Tecnologia e; h) Orçamento. Constatava-se a preocupação do CNJ em orientar o Poder Judiciário quanto a realizar a justiça através de um sistema baseado na *accountability* permanente e integrada de seus órgãos.

Assim, segundo a Resolução nº 70, o Conselho Nacional de Justiça e os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal, deveriam elaborar os seus

judiciário>. Acesso em 14 de abril de 2016.

¹¹⁹ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=118>>. Acesso em 14 de abril de 2016.

¹²⁰ Entre as justificativas elencadas na Resolução n. 70, destaco as seguintes: 1) os Presidentes dos tribunais brasileiros, reunidos no I Encontro Nacional do Judiciário, deliberaram pela elaboração de Planejamento Estratégico Nacional, a fim de aperfeiçoar e modernizar os serviços judiciais; 2) o trabalho realizado nos 12 (doze) Encontros Regionais, consolidado no Plano Estratégico apresentado e validado no II Encontro Nacional do Judiciário, realizado em 16 de fevereiro de 2009, na cidade de Belo Horizonte-MG; 3) a aprovação, no II Encontro Nacional do Judiciário, de 10 Metas Nacionais de Nivelamento para o ano de 2009; e 4) a necessidade de se conferir maior continuidade administrativa aos tribunais, independentemente das alternâncias de seus gestores.

respectivos planejamentos estratégicos, alinhados ao Plano Estratégico Nacional, com abrangência mínima de cinco (5) anos (Art. 2º). Os tribunais deveriam priorizar a estruturação de Núcleos de Gestão Estratégica, os quais deveriam coordenar ou assessorar a implementação e gestão do planejamento estratégico (Art. 3º, §1º), em cuja elaboração e execução seriam garantidas a participação efetiva de serventuários e de magistrados de primeiro e segundo grau, indicados pelas respectivas entidades de classe (Art. 2º, §4º).

Por parte do Conselho Nacional de Justiça, caberia a coordenação da realização de Encontros Anuais do Poder Judiciário, com os objetivos de: i) avaliar a Estratégia Judiciária Nacional; ii) divulgar o desempenho dos tribunais no cumprimento das ações, projetos e metas nacionais no ano findo; iii) definir as novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias (Art. 6º-A e incisos) e; iv) manter disponível um banco de dados de Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário (Art. 4º).

Analisando a dimensão política dessa Resolução, verifica-se a democratização, na prática, da elaboração e da gestão do planejamento estratégico no Poder Judiciário. De fato, assim como os Tribunais foram obrigados a incluir servidores e magistrados de primeiro grau na discussão das ações e na execução orçamentária dessas cortes, o Conselho Nacional de Justiça fora obrigado a assumir o compromisso de reunir-se anualmente com todos os presidentes de tribunais para debaterem os novos rumos do Poder Judiciário Nacional. Tais Encontros Anuais deveriam ser precedidos de reuniões preparatórias com representantes dos tribunais e com as associações nacionais de magistrados (Art. 6º-A, §2º).

Em seguida, durante todo o ano de 2009, o Conselho Nacional de Justiça, contando com uma menor resistência dos Tribunais, editou algumas resoluções que interferiram, diretamente, na organização de alguns serviços administrativos das cortes. Com efeito, além da Resolução nº 71, responsável por corrigir as distorções nos plantões judiciários, regulamentou-se a Resolução nº 72, a qual tratava da convocação de juízes para substituírem e auxiliarem nos Tribunais; a Resolução nº 73, a qual dispunha acerca do pagamento de diárias a magistrados e servidores e a Resolução nº 75, a qual impunha regras para a realização de concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário. Eram normas indispensáveis para o aprimoramento da *accountability* dos Tribunais, uma vez que promoviam a transparência, a probidade dos atos administrativos e o recrutamento pessoal e eficiente dos novos magistrados.

Já por influência da presidência do CNJ, editaram-se as Resoluções nº 76 e nº 78¹²¹, as quais dispunham acerca da necessidade de controle estatístico no Poder Judiciário. Segundo tais resoluções, as estatísticas constituíam um meio para a formulação do planejamento estratégico, de modo que era necessário o aprofundamento do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (SIESPJ)¹²², com a fixação da obrigação por parte dos Presidentes de Tribunais de Justiça quanto a encaminhar dados estatísticos consolidados anuais e semestrais de suas respectivas cortes de justiça. E, como maneira de sancionar positivamente as melhores práticas e permitir o acesso público às informações, instituiu-se o Prêmio Nacional de Estatísticas Judiciárias, o qual foi extinto pela Resolução nº 129/2011. A Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná, fora, naquela ocasião (2010), premiada com o primeiro lugar, na Categoria *Órgão Judiciário*. O prêmio fora concedido em razão do ato normativo que estabeleceu procedimento de monitoramento de Varas Judiciais centrado na coleta de dados, na eficiência, no desempenho das Varas, na produtividade dos magistrados e na duração do processo¹²³.

Note-se que o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, cujos princípios foram enumerados na Resolução nº 76/2009, representa um momento marcante no processo de instalação e de consolidação da *accountability* como vetor de gestão no Poder Judiciário. Com efeito, a partir daquele ano, criaram-se normas para dar concretude aos princípios da publicidade, da eficiência, da transparência, da obrigatoriedade de informação dos dados estatísticos e da presunção de veracidade dos dados estatísticos informados pelos Tribunais. Assim, reconheceu-se a importância das estatísticas para fundamentar decisões em matéria de políticas públicas do Poder Judiciário, de modo que os dados estatísticos anuais e semestrais deveriam ser transmitidos nos prazos fixados¹²⁴, para que fossem consolidados pela Comissão de Estatística e Gestão Estratégica (Art. 8º, §1º). Aos Conselheiros do CNJ, caberia a elaboração de análises críticas acerca das tendências desses dados estatísticos, bem como a apresentação de um relatório anual ao Congresso Nacional (Art. 103-B, § 4º, inciso

¹²¹ Vide, respectivamente, em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=110> e <http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=108>>. Acesso em 14 de abril de 2016.

¹²² Cf. Resolução nº 04/2007.

¹²³ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/68998-cnj-anuncia-ganhadores-do-premio-nacional-de-estatisticas-judiciarias>>. Acesso em 14 de abril de 2016.

¹²⁴ Art. 3º. II - os dados estatísticos semestrais serão transmitidos respectivamente no período de 10 de julho a 31 de agosto (primeiro semestre) e no período de 10 de janeiro a 28 de fevereiro do ano seguinte (segundo semestre). III - as retificações porventura existentes poderão ser transmitidas no período de 15 de março a 15 de abril e no período de 15 de setembro a 15 de outubro. Ver Resolução n. 76/2009 em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=110>>. Acesso em 14 de abril de 2016.

VII, da Constituição Federal). Com o tempo, passou a ser publicado anualmente o relatório *Justiça em Números*, enviado ao Congresso Nacional como parte do referido relatório anual, no qual os diversos segmentos do Poder Judiciário publicizam seus indicadores estatísticos fundamentais apresentados nas seguintes categorias: a) insumos, dotações e graus de utilização (receitas e despesas; estrutura); b) litigiosidade (carga de trabalho, taxa de congestionamento, recorribilidade e reforma de decisões); c) acesso à Justiça e; d) perfil das demandas (Art. 14).

Portanto, o CNJ passou a exigir dos Tribunais de Justiça, mediante demonstração estatística periódica, condutas institucionais em conformidade com os diversos escopos da *accountability*, quer dizer, obediência aos princípios da publicidade, da transparência, da legalidade e da eficiência no desempenho da função pública.

Adiante, através das Resoluções nº 80 e nº 81¹²⁵, o CNJ regulamentou os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, bem como declarou a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a preservação da ampla defesa dos interessados, para o período de transição. Essa era uma área, que sempre despertou manobras políticas e judiciais nos Tribunais de Justiça, sobretudo porque promovia uma intensa movimentação financeira. Por essa razão, mantinha-se resistente a quaisquer mecanismos de transparência ou controle. Daí sua relevância em estabelecer uma disciplina padronizada para fins de outorga das novas e das já existentes delegações de notas e de registro, como forma de instituir um regime de *accountability* nacional a partir de então.

Já com a Resolução nº 79¹²⁶, de 09 de junho de 2009, dispôs-se sobre a transparência na divulgação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário. A justificativa era de que o princípio da publicidade deveria compreender a transparência, a acessibilidade, a integralidade e a integridade das informações referentes à gestão administrativa e financeira da coisa pública. Nesta lógica, o dispêndio habitual de recursos financeiros para impressão e distribuição de relatórios de atividades, deveria ser substituído pelas mídias eletrônicas. É dizer, tal norma caracterizava contundente mecanismo de *accountability* institucional, por ordenar que todas as atividades do Poder Judiciário deveriam tornar-se transparentes, submetidas aos princípios do caráter informativo, educacional ou de orientação social das

¹²⁵ Vide, respectivamente, em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=105> e <http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=104>>. Acesso em 14 de abril de 2016.

¹²⁶ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=107>>. Acesso em 14 de abril de 2016.

publicações, e da livre acessibilidade das informações (Art. 2º).

Sendo assim, determinou-se que os Tribunais deveriam oferecer livre acesso, a qualquer pessoa, das informações alusivas à sua gestão administrativa, financeira e orçamentária, tais como a discriminação dos valores desembolsados, mensal e anualmente, a classificação de todas as despesas por rubrica própria e específica, e ainda, o pagamento a fornecedores, os dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa natural ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Nessa mesma 86ª Sessão Ordinária, o CNJ editou a Resolução nº 83¹²⁷, sobre a aquisição, locação e uso de veículos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, a partir da solução de um caso concreto no Procedimento nº 200810000019087¹²⁸. A norma chegou a ser impugnada pela *Anamages*, através da Adin nº 4311, sob a justificativa de que a Resolução violava a autonomia dos Tribunais, na medida em que exauria a regulamentação sobre a matéria, bem como criava regras gerais para os juízos de conveniência e oportunidade sobre qual providência tomar, ou seja, se aquisição ou se locação de veículos, além de sua forma de utilização pelos magistrados. Contudo, o Relator da ação no STF, Ministro Joaquim Barbosa, indeferiu a petição inicial, fundamentando a falta de legitimidade ativa da associação interessada. E os próprios Tribunais demonstraram se adaptar a essa Resolução, o que indicava que essa medida de *accountability* era legítima por implementar disciplina uniforme em tema concernente à gestão patrimonial nos órgãos do Poder Judiciário nacional.

Com a Resolução nº 85¹²⁹, de 08 de setembro de 2009, o CNJ deu um importante passo em direção ao fortalecimento de uma rede de *accountability*, por meio da regulamentação das ações de Comunicação Social do Poder Judiciário, considerando os seguintes aspectos: 1) a crescente exigência da sociedade por uma comunicação de maior qualidade, eficiência e transparência, capaz de facilitar o conhecimento e acesso dos cidadãos aos serviços do Poder Judiciário; 2) o necessário estabelecimento de uma política nacional de comunicação social integrada de modo a cobrir os dois grandes vetores de sua atuação: a comunicação interna e a divulgação externa, e; 3) finalmente, o Convênio firmado

¹²⁷ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=102>>. Acesso em 15 de abril de 2016.

¹²⁸ Pedido de Providências (PP 200810000019087), sob a relatoria do Conselheiro Antonio Umberto de Souza Junior.

¹²⁹ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=98>>. Acesso em 15 de abril de 2016.

pelos Tribunais Superiores com o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça para a criação do INFOJURIS (*Sistema de Informativo de Jurisprudência*)¹³⁰. Com tal política de comunicação aliada à plataforma digital de divulgação das principais decisões judiciais do país, o CNJ promovia a aproximação da população para conhecimento das ações relacionadas ao Poder Judiciário e para exercício da *accountability* social¹³¹.

A Resolução nº 86¹³², também de 08 de setembro de 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. Na prática, o CNJ determinou que os Tribunais criassem mais um órgão em sua estrutura: um núcleo ou unidade administrativa de controle interno, com os seguintes propósitos (Art. 1º, §1º): I) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual respectivo; II) acompanhar e avaliar a execução orçamentária e os programas de gestão; III) verificar a observância e comprovação da legalidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, especialmente quanto à eficiência e à eficácia das ações administrativas, relativas à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, nos seus vários órgãos; IV) examinar as aplicações de recursos públicos alocados por entidades de direito privado; V) subsidiar meios e informações, bem como apoiar o controle externo e o CNJ no exercício de sua missão institucional.

O Conselho Nacional de Justiça justificou que estava dando cumprimento à meta 9, aprovada no *II Encontro Nacional do Poder Judiciário*¹³³, de forma que passava a contar com um órgão técnico dentro de cada Tribunal. Esse, por sua vez, repassava todas as informações necessárias e auxiliava no acompanhamento da execução orçamentária e dos programas de gestão. Como justificativa, o CNJ baseou-se nas crescentes inovações e aprimoramentos na área do controle interno, bem como na promoção da padronização e busca da excelência nos métodos, critérios, conceitos ou sistemas utilizados na atividade de controle interno no âmbito do Poder Judiciário. Consideradas as peculiaridades, diferenças

¹³⁰ O Sistema de Informativo de Jurisprudência é um sistema utilizado para consulta de jurisprudência dos processos do CNJ, ferramenta de busca disponibiliza as ementas (resumo da decisão) dos acórdãos e dos votos. Por meio do Infojuris magistrados, advogados e até mesmo pesquisadores poderão pesquisar a partir das datas de julgamento, do número do processo, do nome do relator e até mesmo do tribunal, obtendo resultados mais fidedignos e seguros.

¹³¹ Com esse mesmo propósito, a Resolução nº 99, de 24.11.2009, a qual instituiu o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Poder Judiciário.

¹³² Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=96>>. Acesso em 16 de abril de 2016.

¹³³ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/2-encontro-nacional-do-judiciario>>. Acesso em 16 de abril de 2016.

regionais e de especialização, as quais acometem o Poder Judiciário em geral, o propósito era de que essa atividade nos tribunais pudesse cumprir a sua missão institucional, bem como o postulado constitucional de integração.

Ao CNJ competia celebrar termos de cooperação, acordos de transferência de tecnologia que permitissem difundir a capacitação de pessoal e a tecnologia (*softwares*) já desenvolvida para as atividades de controle interno (Art. 5º). Competia, outrossim, promover e organizar cursos e seminários destinados à plena capacitação de magistrados e servidores dos tribunais, ensejando a maior eficiência na gestão e, por fim, avaliar a funcionalidade dos órgãos de Controle Interno (Art. 7º, §1º).

Outra norma nesse sentido foi a Resolução nº 90¹³⁴, de 29 de setembro de 2009, sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário. Tal norma obrigou os Tribunais a constituírem um quadro de pessoal permanente de profissionais da área de tecnologia da informação e comunicações (TIC), além de contratar ou desenvolver sistemas de informação que passariam a se integrar ao CNJ, acompanhados por seu Comitê Nacional de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (art. 6º).

Assim, o Conselho alargava seu alcance de fiscalização nos Tribunais, sem dispêndio financeiro para instalar uma estrutura mínima ou para deslocar seu pessoal constantemente a todos os Estados. Ademais, dessa forma, não haveria a sensação de ingerência ou devassa nas ações e na rotina dos tribunais.

Durante a 87ª sessão ordinária¹³⁵, em 04 de agosto de 2009, o CNJ deu uma demonstração de que usaria o pacto estabelecido com os Presidentes dos Tribunais como uma permissão para exigir o cumprimento das metas estabelecidas para o ano de 2009, ainda que tal exigência modificasse, incisivamente, a rotina dos magistrados e, indiretamente, suas convicções jurídicas. Pois bem, nessa reunião, editou-se a Resolução Conjunta nº 01, assinada respectivamente pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça, pelo Corregedor Nacional de Justiça, pelo Corregedor-Geral da Justiça Federal e pelo Corregedor-Geral da Justiça do Trabalho. Tal Resolução obrigava os Tribunais a adotar, entre outras medidas, a promoção de ações estratégicas, em regime de esforço concentrado, destinadas ao cumprimento do objetivo de julgamento dos processos distribuídos até 31 de dezembro de 2005. O enfoque dar-se-ia, especialmente, nas providências voltadas à conciliação,

¹³⁴ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=81>>. Acesso em 16 de abril de 2016.

¹³⁵ Vide em <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1990>>. Acesso em 16 de abril de 2016.

instrução, julgamento e aproveitamento da atuação preferencial de magistrados e servidores de órgãos judiciários não congestionados, inclusive nos feitos de jurisdição federal delegada, caso solicitado pela Justiça Estadual. Dava-se ênfase, também, à edição de regras que reconhecessem e incentivassem a atuação dos magistrados ou servidores, com vistas ao cumprimento da referida meta, em regime de esforço concentrado ou de prestação de serviço em caráter excepcional, para fins de promoção ou ascensão na carreira.

Veja-se que, em 04 de agosto de 2009, o CNJ determinou que os Tribunais se movimentassem, com toda dedicação e urgência, para cumprir uma meta específica até o dia 31 de dezembro de 2009. O resultado foi um alvoroço no dia-a-dia dos Tribunais e dos magistrados, os quais demonstraram não ter condições de cumprir tal objetivo. Porém, as corregedorias e as presidências pressionaram os juízes a identificar, movimentar e sentenciar a maior parte desses processos. Tratava-se de uma ferramenta de *accountability* comportamental e institucional, cujos efeitos de *accountability* judicial decisional influenciavam a independência judicial dos magistrados. A crítica formulada era de que, quando a independência judicial era pressionada pela necessidade premente de produtividade, a Justiça, enquanto ideal de pacificação social, transformava-se em um serviço como qualquer outro, cuja credibilidade social poderia ser questionada¹³⁶.

A obstinação do Presidente do CNJ era tão evidente que ele contratou, antecipadamente, e submeteu, em 08 de setembro de 2009, ao referendo do Plenário do Conselho, a contratação emergencial da Fundação Padre Anchieta para proceder à realização de campanhas de publicidade sobre a Meta 2¹³⁷.

O resultado do cumprimento da denominada META-2 do CNJ superou a marca de 60%¹³⁸, mas o Conselho, ao invés de reconhecer os esforços, promoveu uma comparação de qualidade das justiças do país, destacando a atuação da Justiça do Trabalho.

Paralelamente, o CNJ editou a Resolução nº 88, em 08 de setembro de 2009, sobre a jornada de trabalho no âmbito do Poder Judiciário, o preenchimento de cargos em comissão

¹³⁶ Segundo a AMB, esse momento do Judiciário foi considerado como um marco de desencantamento da carreira para magistrados e para servidores. Não se estaria a criticar a necessidade da adoção de uma *accountability* orientada pelo princípio da eficiência na rotina dos Tribunais, mas o fato de que as causas desses milhares de processos judiciais e da morosidade da justiça não foram atacadas, levando a crer que o principal motivo desse quadro deficitário seriam o baixo desempenho dos magistrados, que julgavam bem abaixo da necessidade.

¹³⁷ Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores).

¹³⁸ Vide MARTINS FILHO, Ives Gandra (2009) em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/resolucao-n-70/433-informacoes-para/imprensa/artigos/13353-o-cnj-e-a-meta-2>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

e o limite de servidores requisitados. A resolução estabelecia o regime da jornada de trabalho, o horário de expediente mínimo dos órgãos jurisdicionais para atendimento ao público, a destinação de 50% dos cargos comissionados para servidores de carreira e o limite de 20% de servidores requisitados ou cedidos de órgãos não pertencentes ao Poder Judiciário (Art. 2º, §2º).

A insatisfação foi generalizada. Enquanto os Tribunais entendiam ser indevida essa ingerência, os sindicatos de servidores defendiam que os percentuais deveriam ser mais favoráveis aos servidores ocupantes de cargos de carreira. Como decorrência desse impasse, a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco ajuizou, em 09 de dezembro de 2009, a Adin nº 4.355¹³⁹, tendo como Relator o Ministro Celso de Mello, sem que houvesse qualquer pronunciamento liminar ou meritório.

Observa-se que o CNJ, ao tentar uniformizar o funcionamento dos órgãos do Poder Judiciário, não desconsiderava a complexidade de confluência de interesses dos sujeitos envolvidos, porém sua opção por implantar ferramentas de *accountability* institucional passou pela centralização de suas decisões sem a participação dos Tribunais, pois era clara a situação de corporativismo do Poder Judiciário. O problema do provimento de cargos de confiança caracterizava-se por ser refratário aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Adiante, na 93ª sessão ordinária, em 27 de outubro de 2009, o Conselho deu concretude à Meta Nacional de Nivelamento nº 1, ao instituir a Resolução nº 95¹⁴⁰, na qual constavam as regras para o período de transição dos cargos de direção nos Órgãos do Poder Judiciário. Sem dúvida, uma norma salutar para a continuidade administrativa nos Tribunais, assegurando uma série de informações a serem repassadas aos novos dirigentes eleitos das cortes, como forma de atribuir maior eficiência e transparência ao processo de transição. Com a Resolução, criou-se um plano objetivo de dados, cujo acesso ao relatório circunstanciado (art. 4º) passou a ser direito dos novos dirigentes, os quais poderiam provocar o CNJ em caso de inobservância.

Nessa mesma sessão, o CNJ lançou o seu *Projeto Começar de Novo*, através da Resolução nº 96¹⁴¹, com o objetivo de promover ações de reinserção social de presos,

¹³⁹ Vide em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=177578>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

¹⁴⁰ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=64>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

¹⁴¹ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=65>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

egressos do sistema carcerário e de cumpridores de medidas e penas alternativas. A ideia, segundo o Presidente do CNJ, surgiu da realidade constatada nos mutirões carcerários, na qual a maioria dos milhares de presos não possuía educação e capacitação profissional. As varas de execução criminal, por sua vez, não eram capazes de reinserir esses condenados no mercado de trabalho.

Desse modo, o CNJ obrigou os Tribunais a celebrarem parcerias (art. 2º, §2º) com entidades públicas e privadas, inclusive patronatos, conselhos da comunidade, universidades e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes. Enquanto isso, o próprio Conselho se encarregava de criar, alimentar e gerir um banco de dados com oferta de vagas em cursos e em empregos. Esse banco de dados fora denominado *Portal de Oportunidades do Projeto Começar de Novo*. O projeto teve, inicialmente, uma aceitação social considerável, com a aproximação de inúmeras empresas de médio e grande porte. Entretanto, com a mudança de gestão no CNJ, o projeto teve sua divulgação limitada.

Com a Resolução nº 101¹⁴², de 15 de dezembro de 2009, próximo do fim de sua gestão, o Presidente do CNJ instituiu a chamada *Política Institucional do Poder Judiciário na Execução das Penas e Medidas Alternativas à Prisão*. Inspirada nas *Regras de Tóquio*¹⁴³, essa Resolução admitia a aplicação de penas e medidas alternativas à prisão. Analisando-se essa norma, constata-se que o Conselho pretendeu condicionar os Tribunais quanto à criação de varas privativas para penas alternativas. Contudo, ciente da complexidade do tema, o CNJ sugeria que o Poder Executivo pudesse criar centrais de acompanhamento e núcleos de monitoramento vinculados aos juízes competentes.

Por fim, mencionava essa Resolução que o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais se articulariam com o Poder Executivo, o Ministério Público, a Defensoria Pública e demais responsáveis pela administração das penas e medidas alternativas em âmbito federal, estadual e municipal, no sentido de assegurar ação integrada ao fomento da execução de penas e medidas alternativas. Restava evidente o propósito do Conselho de abarcar o mundo com seus bons propósitos, assumindo a iniciativa legislativa dos Tribunais para criação de varas e a própria atuação parlamentar, ao inovar na política nacional de execução penal, fora dos parâmetros da Lei de Execução Penal, além de aconselhar ações ao Poder Executivo.

¹⁴² Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=161>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

¹⁴³ Isto é, nas Regras Mínimas para o tratamento de reclusos e delinquentes, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, conforme consta na Resolução nº 45/110 de 14 de dezembro de 1990.

Tornava-se, inequivocamente, o Conselho Nacional de Justiça, um *superórgão*, o qual se propunha a influenciar todos os poderes constituídos do país. Não por acaso, tal resolução não foi levada muito a sério, pois quando o impacto financeiro das mudanças pretendidas recaía sobre outros entes públicos, o CNJ demonstrava suas limitações materiais e circunstanciais para fazer valer sua autoridade.

No entanto, quando se tratava de impor obrigações para dentro do Poder Judiciário, o CNJ prosseguia sua missão constitucional de aprimorar a *accountability* institucional, quer seja através da instituição de novos relatórios, quer seja com novos sistemas de controle. Nesse sentido, a Resolução nº 102¹⁴⁴, de 15 de dezembro de 2009, determinou a todos os Tribunais do país que publicassem em seus sítios na internet: i) os dados de sua gestão orçamentária e financeira; ii) as informações sobre as respectivas estruturas remuneratórias, quantitativos de pessoal efetivo e comissionado, além da origem funcional dos ocupantes dos cargos em comissão; iii) a relação de membros da magistratura e demais agentes públicos; iv) a relação dos empregados de empresas contratadas em exercício nos órgãos e; v) a relação dos servidores e empregados não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão, excluídos os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança (Art. 1º). Trata-se de mecanismo fundamental de *accountability*, por garantir acesso às informações com vistas à identificação de ilegalidades e de distorções para eventual controle e sanção.

Com a Resolução nº 103¹⁴⁵, de 24 de fevereiro de 2010, o Conselho Nacional de Justiça obrigou os Tribunais a criar suas Ouvidorias Judiciais — em literal afronta ao texto constitucional, o qual preconizava que essa responsabilidade competiria à União¹⁴⁶. Assim, o CNJ forçou os Tribunais a criar mais um órgão capaz de auxiliar nas atividades desenvolvidas pelo próprio Conselho. Contudo, em termos de *accountability*, a medida foi salutar para a aproximação das instituições com a comunidade, estimulando a *accountability* social.

Com a edição da Resolução nº 106, de 06 de abril de 2010, disciplinou-se os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados, bem como para acesso aos Tribunais de segundo grau. Consistia numa antiga reivindicação dos magistrados

¹⁴⁴ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=69>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

¹⁴⁵ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=164>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

¹⁴⁶ O art. 103-B, § 7º, da Constituição Federal, menciona que a União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

de primeiro grau, pois o modelo de aferição do merecimento, até então existente nos Tribunais, pautava-se em decisões excessivamente subjetivas ou falsamente motivadas, de modo que se escolhiam os juízes que angariassem a simpatia dos desembargadores. Portanto, a Resolução representou uma importante medida de *accountability* judicial institucional e comportamental, pois criava regras claras e critérios objetivos de aferição do merecimento (Art. 4º).

Esse cenário sempre gerou insatisfação e incômodo aos juízes de primeiro grau. Percebendo a importância do assunto, inclusive para a garantia da independência judicial, o Conselheiro Walter Nunes da Silva Júnior, no julgamento do Processo nº 0002038-97.2009.2.00.0000/CNJ, manifestou a seguinte reflexão:

Não é de hoje que os estudiosos apontam que o fator preponderante quanto ao controle da independência do juiz se concentra, exatamente, diante da ausência de regras claras e objetivas, na forma como se dá promoção por merecimento. Isso porque, malgrado o magistrado de primeira instância ingresse na judicatura por seus próprios méritos, mediante a submissão e aprovação em concurso público, na medida em que a magistratura se estrutura em carreira, há espaço para que, de uma forma ou de outra, haja, ainda que implicitamente, um acentuado e indesejável *controle interno*. Desde que o acesso aos tribunais dependa da avaliação excessivamente subjetiva e desmotivada do merecimento, caso o magistrado tenha o interesse em progredir na carreira, ao passar do tempo, há o estímulo para que adequo o seu comportamento funcional no sentido de angariar a simpatia daqueles que detêm o poder de decisão a respeito da promoção. Esse sistema fomenta a criação dentro da magistratura do que se convencionou denominar *juiz carreirista*, mais interessado, ao proferir suas decisões, com a sua promoção nos cargos do que com a justiça de seus pronunciamentos¹⁴⁷.

Portanto, a regulamentação dos critérios de aferição do merecimento nas promoções do Poder Judiciário foi um alento para toda a Magistratura estadual, já que foram fixados critérios objetivos e técnicos, com a sua exata valoração individualizada. Tais foram os critérios (Art. 4º): I) desempenho (aspecto qualitativo da prestação jurisdicional); II) produtividade (aspecto quantitativo da prestação jurisdicional); III) presteza no exercício das funções; IV) aperfeiçoamento técnico e; V) adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional (2008). E com a seguinte valoração (Art. 11): I) desempenho (20 pontos); II) produtividade (30 pontos); III) presteza (25 pontos); IV) aperfeiçoamento técnico (10 pontos); V) adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional (15 pontos).

Desse modo, a votação não seria mais atribuída a determinado magistrado como o

¹⁴⁷ Vide em <https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php?num_processo_consulta=200910000020380&consulta=s.> Acesso em 17 de abril de 2016.

escolhido pelo critério de merecimento. Passariam os desembargadores a atribuir notas individualizadas para cada critério, de forma que as listas tríplexes seriam formadas pelos magistrados detentores das maiores pontuações.

Já para os servidores do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça criou, através da Resolução nº 111¹⁴⁸, de 06 de abril de 2010, o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJud), com o propósito de coordenar e promover, em conjunto com os Tribunais, a educação corporativa dos servidores do Poder Judiciário, a formação de multiplicadores e a qualificação profissional necessária ao aperfeiçoamento dos serviços judiciais e ao alcance dos objetivos estratégicos do Poder Judiciário. O foco foi o de estabelecer vínculos de cooperação e intercâmbio entre os órgãos para a implantação de ações de educação corporativa, configurando-se como um mecanismo de *accountability* focado na eficiência do serviço público.

Em sua última Sessão Ordinária, a Presidência do CNJ editou uma resolução que dispôs sobre o planejamento, execução e monitoramento de obras no Poder Judiciário. A Resolução nº 114¹⁴⁹, de 20 de abril de 2010, tratava de maneira exaustiva a matéria, considerando a necessidade de se uniformizar as regras para contratação e de acompanhamento da gestão de contratos das obras e serviços de engenharia do Poder Judiciário, com a fixação de um referencial para a elaboração de projetos arquitetônicos de reforma ou construção de imóveis novos. Na realidade, o CNJ inseriu, no âmbito do que entende por gestão estratégica do Poder Judiciário, a análise quanto à necessidade de construção ou reforma de edifícios para a instalação de seus serviços. Tratava-se de relevante norma de *accountability* institucional, com vistas a evitar desperdícios e com vista à elaboração e execução de obras faraônicas com dinheiro público.

Por fim, essa gestão do Conselho ainda foi a responsável pela direção do *III Encontro Nacional do Judiciário*, em São Paulo, no dia 26 de fevereiro de 2010, contando com a participação de todos os Presidentes de Tribunais do país. No Encontro foram estabelecidas novas dez metas prioritárias¹⁵⁰ para o ano de 2010, sendo elas: 1) julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal; 2) julgar todos os processos de conhecimento distribuídos

¹⁴⁸ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=130>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

¹⁴⁹ Vide em <<http://cnj.jus.br/atos-normativos?documento=146>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

¹⁵⁰ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/02/376ebd9cd0a9482f1166ff295753bdd8.pdf>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

(em primeiro e segundo grau, além daqueles distribuídos aos tribunais superiores) até 31 de dezembro de 2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri, até 31 de dezembro de 2007; 3) reduzir em pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, em 20%, o acervo de execuções fiscais (referência: acervo em 31 de dezembro de 2009); 4) lavrar e publicar todos os acórdãos em até dez (10) dias após a sessão de julgamento; 5) implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de primeiro grau; 6) reduzir em pelo menos 2% o consumo *per capita* (magistrados, servidores, terceirizados e estagiários) com energia, telefone, papel, água e combustível (ano de referência: 2009); 7) disponibilizar mensalmente a produtividade dos magistrados no portal do tribunal, em especial a quantidade de julgamentos com e sem resolução de mérito e homologatórios de acordos, subdivididos por competência; 8) promover cursos de capacitação em administração judiciária, com no mínimo 40 horas, para 50% dos magistrados, priorizando-se o ensino à distância; 9) ampliar para 2 *Mbps* a velocidade dos *links* entre o Tribunal e 100% das unidades judiciárias instaladas na Capital e, no mínimo, 20% das unidades do interior e; 10) realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário, inclusive cartas precatórias e de ordem.

O balanço dessa gestão indica que houve o lançamento das diretrizes para a profissionalização e para a nacionalização da atuação do CNJ, com intensa produção normativa, ampliação dos convênios de cooperação técnica e fixação constante de metas de desempenho a todos os órgãos integrantes do Poder Judiciário nacional¹⁵¹. Tais medidas evidenciam o perfil arrojado e ambicioso do Ministro Gilmar Mendes na Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Aliado ao Ministro Gilson Dipp, na Corregedoria Nacional de

¹⁵¹ A Presidência tinha a visão de que o Poder Judiciário é uno e único, o qual deve buscar a eficiência operacional, de forma que editou a Recomendação n. 28/2009, na qual consta a previsão de implantação do Projeto Justiça Integrada, fundado na necessidade dos tribunais promoverem, entre si, ações com vistas à integração e ao compartilhamento de estruturas, recursos humanos e materiais, equipamentos e ferramentas tecnológicas para, em auxílio mútuo, otimizar as despesas e melhorar a prestação dos serviços judiciais, inclusive com a implantação de Casas de Justiça e Cidadania. Ver em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1198>> Acesso em 17 de abril de 2016. Outra tentativa de integração dos órgãos do Poder Judiciário se deu com a Recomendação n. 38/2011, sob a presidência do Ministro Cezar Peluso, através da qual se previa a cooperação judiciária como mecanismo contemporâneo, desburocratizado e ágil para o cumprimento de atos judiciais fora da esfera de competência do juízo requerente, com a criação de Núcleos de Cooperação Judiciária e da figura do Juiz de Cooperação, com a finalidade de institucionalizar meios para dar maior fluidez e agilidade à comunicação entre os órgãos judiciários e outros operadores sujeitos do processo, não só para cumprimento de atos judiciais, mas também para harmonização e agilização de rotinas e procedimentos forenses, fomentando a participação dos magistrados de todas as instâncias na gestão judiciária. Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1230>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

Justiça, o CNJ consolidou uma imagem positiva perante a opinião pública, porém, em alguns momentos, levantou discussões e sentimentos antagônicos no seio do Poder Judiciário.

2.3. Gestão 2010/2012

2.3.1. Os Embates entre a Presidência e a Corregedoria do CNJ

Na 104ª Sessão Ordinária, realizada em 04 de maio de 2010, o Ministro Cezar Peluso assumiu a Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Sua gestão se caracterizou, nos primeiros meses, por um trabalho mais interno, sem assinaturas de termos de cooperação ou de convênios e sem grandes pronunciamentos. O Ministro primou por atualizar a pauta de julgamento dos procedimentos, afinal o CNJ não poderia, ele mesmo, ser foco da tão criticada morosidade¹⁵².

A origem na magistratura de carreira e a trajetória discreta do Presidente refletiram nas ações do Conselho. Nas resoluções expedidas, havia o claro propósito de alterar ou revogar deliberações de outras resoluções as quais, no julgamento do Presidente, não contribuía para os avanços significativos recentes do Poder Judiciário, ou mesmo, teriam criado embaraços desnecessários¹⁵³. Este julgamento aplicava-se às resoluções que disciplinavam a gestão de precatórios (Resoluções nº 115/2010 e nº 123/2010); as que suspendiam o cadastro nacional de prisões cautelares (Resolução nº 117/2010); as que modificavam regras para os concursos públicos para ingresso na magistratura (Resolução nº 118/2010); as que exigiam nível superior, preferencialmente em Direito, para os cargos de oficiais de justiça (Resolução nº 119/2010); as que aprimoravam a conversão extrajudicial da separação judicial em divórcio (Resolução nº 120/2010); e as que alteravam regras para o concurso para outorga das Delegações de Notas e de Registro (Resolução nº 122/2010). Assim, pode-se considerar que o Conselho Nacional de Justiça, ao longo dessa gestão, promoveu uma faxina técnica no texto de suas resoluções.

A partir da Resolução nº 121¹⁵⁴, de 05 de outubro de 2010, o CNJ obrigou os Tribunais a disponibilizarem a consulta de todos dados dos processos judiciais através da internet, justificando a necessidade de conferir transparência, de garantir o direito de acesso

¹⁵² Segundo levantamento, constatou-se a inclusão de 565 processos administrativos para análise pelo plenário do CNJ durante o primeiro semestre da presidência do Ministro Cezar Peluso.

¹⁵³ Em sua primeira sessão, o Presidente submeteu ao Plenário a criação do Comitê Permanente de Apoio à Redação e Análise Técnica das Propostas de Atos Normativos, aprovada à unanimidade.

¹⁵⁴ Ver em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=92>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

à informação e de definir diretrizes para a consolidação de um padrão nacional dos níveis de publicidade das informações judiciais. Com isso, resguardou-se o direito de acesso a informações processuais a toda e qualquer pessoa, independentemente de prévio cadastramento ou de demonstração de interesse (Art. 1º).

A partir da 112ª Sessão Ordinária, em 14 de setembro 2010, o Conselho contava com nova Corregedora Nacional de Justiça, a Ministra Eliana Calmon¹⁵⁵, a qual foi responsável por uma das fases mais tensas entre a Corregedoria e os juízes de todo o país.

Quanto à atuação institucional do Conselho, a Resolução nº 125¹⁵⁶, de 29 de novembro de 2010, dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado aos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. A ementa da Resolução não captava sua extensão com precisão satisfatória. O propósito era estabelecer uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, quais sejam, a conciliação e a mediação de conflitos.

A compreensão do CNJ era de que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social constituir-se-iam nos objetivos estratégicos do Poder Judiciário e que o direito de acesso à Justiça, além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implicaria no acesso à ordem jurídica justa. Por isso, caberia ao Judiciário estabelecer uma política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses. Tal política pública deveria organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os serviços que pudessem sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos. Os mecanismos de conciliação, difundidos a partir de programas anteriormente implementados no país, reduziram a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças. Assim, havia a necessidade de organizar e de uniformizar os serviços de conciliação, somada as necessidades de mediação para evitar disparidades de

¹⁵⁵ Pouco tempo após sua posse, a Corregedora Nacional lançou um importante sistema de informação, denominado Justiça Plena, através do qual qualquer cidadão pode monitorar o andamento de processos de grande repercussão social que estão paralisados há bastante tempo no Judiciário Brasileiro. A iniciativa contou com a parceria da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, do Ministério da Justiça, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, da Ordem dos Advogados do Brasil e das associações de magistrados. Esses órgãos indicam os processos de grande repercussão social, que enfrentam problemas na tramitação. Entre os casos que poderão ser acompanhados estão homicídios que levaram o Brasil a ser denunciado na Corte Interamericana de Direitos Humanos, ações de improbidade administrativa, falta de medicamentos em hospitais, desapropriação de terras, entre outros. Ver em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/57164-sistema-de-acompanhamento-de-processos-do-justica-plena-ja-esta-no-ar>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

¹⁵⁶ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=156>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça¹⁵⁷.

Ao CNJ, coube organizar programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social (Art. 4º), a ser implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino (Art. 5º). E criar o Portal da Conciliação (Art. 15), a ser disponibilizado no site do CNJ, com as funcionalidades, entre outras, de publicação de relatório gerencial do programa, por Tribunal, detalhado por unidade judicial; de compartilhamento de boas práticas, projetos e ações; de manter um fórum permanente de discussão, facultada a participação da sociedade civil; e de elaborar relatórios de atividades da "Semana da Conciliação".

No que pertine às atribuições dos Tribunais para a implementação dessa política, as cortes foram obrigadas a criar Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (art. 7º) e, para atender aos Juízos, Juizados ou Varas competentes, criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (art. 8º).

Desse modo, o Conselho pretendeu expressar a todo o Poder Judiciário que a conciliação e a mediação eram instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios. Na prática, tais Centros de Conciliação deveriam ser vistos mais do que como aliados do Poder Judiciário, mas sim, como parte integrante de sua estrutura orgânica. Foi louvável a iniciativa do CNJ, uma vez que esses mecanismos consensuais de solução de conflitos ou de autocomposição eram vistos como instrumentos menos nobres e de menor importância, na medida em que não exigiam conhecimentos jurídicos consolidados dos sujeitos envolvidos.

Com efeito, a visão do CNJ de fazer o Poder Judiciário ser visto pela sociedade como uma instituição eficiente passava pela construção de outros meios de pacificação social, o quais deveriam amenizar a enorme procura por soluções judiciais. O propósito do CNJ, além de constituir tal boa imagem, era estancar o fenômeno do excesso de litigância¹⁵⁸, causador da morosidade processual.

Durante o *IV Encontro Nacional do Judiciário*, acontecido em 07 de dezembro de

¹⁵⁷ Razões elencadas na Resolução n. 125/2010. Ver em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

¹⁵⁸ Sobre o tema, ver reportagem com manifestação do Ministro Joaquim Barbosa em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60904-excesso-de-litigancia-e-desafio-para-o-poder-judiciario-diz-ministro-joaquim-barbosa>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

2010, no Rio de Janeiro, o Presidente do Conselho Nacional de Justiça admitia que, assim como nas metas do ano de 2009, as metas de 2010 também não tinham sido alcançadas integralmente. Contudo, reconhecia o enorme esforço empreendido por todo o Judiciário, afirmando que “a mobilização do Judiciário é mais importante do que as metas”¹⁵⁹.

Nesse contexto, as metas de nivelamento do Poder Judiciário para o ano de 2011, baseavam-se na Conciliação e Gestão (Meta 1 - Criar unidade de gerenciamento de projetos para auxiliar a implantação da gestão estratégica), Modernização (Meta 2 - Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em pelo menos uma unidade judiciária de primeiro grau em cada tribunal), Celeridade (Meta 3 - Julgar quantidade igual a de processos de conhecimento distribuídos em 2011 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal) e Responsabilidade Social (Meta 4 - Implantar pelo menos um programa de esclarecimento ao público sobre as funções, atividades e órgãos do Poder Judiciário em escolas ou quaisquer espaços públicos).

Houve, pode-se afirmar, a adoção de novos rumos e a redução da pressão sobre os tribunais e sobre a magistratura. As novas metas também representavam ações de *accountability* no Poder Judiciário. A diferença estava na postura do Conselho em fazer valer sua autoridade (*enforcement*) para exigir que os tribunais respondessem aos novos desafios (*answerability*).

Constatando-se que a Justiça Estadual ainda se organizava para cumprir, integralmente, as metas dos anos anteriores¹⁶⁰, nesse ano de 2011 não se estabeleceu qualquer meta específica para esse ramo do Judiciário. Aliás, nem mesmo por ocasião do *V Encontro Nacional do Judiciário*, realizado em Porto Alegre, entre 17 e 18 de novembro de 2011, foram estabelecidas metas específicas para o ano de 2012 para a Justiça Estadual de primeiro grau, mas somente para as Turmas Recursais e para o segundo grau do Tribunais Estaduais¹⁶¹.

Uma das inovações do Conselho Nacional de Justiça nesse Encontro foi a antecipação da votação de duas metas de produtividade para o ano de 2013, de forma a permitir que os tribunais tivessem mais tempo de planejar e de incluir no orçamento as ações

¹⁵⁹ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/4-encontro-nacional-do-poder-judiciario>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

¹⁶⁰ Segundo o CNJ, em relação a 2011, os tribunais julgaram, até setembro desse ano, 74,4% dos 4,3 milhões de processos que entraram na Justiça até dezembro de 2005.

¹⁶¹ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/5-encontro-nacional-do-poder-judiciario>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

que fossem auxiliar no cumprimento de tais objetivos.

No período final dessa gestão, o presidente do CNJ lançou um sistema de banco de dados integrando informações de todos os tribunais, varas e cartórios judiciais e extrajudiciais do país. Assim, em 13 de abril de 2012, lançou-se a Central Nacional de Informações Processuais e Extraprocessuais (CNIPE). Segundo o Ministro Cezar Peluso¹⁶²:

‘Com a CNIPE, a Justiça fica à distância de um *click* da cidadania’, pois representa um grande passo do Judiciário em direção ao futuro. [...] O sistema consiste num avanço significativo rumo à eficiência e transparência do Poder Judiciário. É o fim do pesadelo de pessoas nas filas das varas e nos cartórios em busca de documentos. Não há sistema semelhante em todo o mundo, o que caracteriza o pioneirismo do Poder Judiciário Brasileiro.

Corroborando esse pensamento, o então Secretário-Geral do CNJ, Fernando Marcondes, afirmou que esse sistema de dados¹⁶³:

é um trabalho revolucionário na história do Poder Judiciário Nacional. A CNIPE é um grande banco de dados que não existe no país, referente aos 91 tribunais brasileiros, que vai possibilitar ao cidadão em tempo real verificar se tem algum processo, em qualquer Comarca, por meio da Internet. A ideia é dar acesso e transparência às informações judiciárias.

O entusiasmo justificava-se porque o objetivo era permitir que qualquer pessoa tivesse acesso, em um único endereço na *internet*, a informações sobre andamento processual, dados estatísticos de funcionamento do Judiciário, assim como pesquisa de registros imobiliários, indisponibilidade de bens, protestos cambiais, divórcios etc. Ou seja, uma medida de *accountability* essencial aos escopos de transparência e de dever de informação dos atos relacionados ao Poder Judiciário.

Logo após a solenidade de lançamento, foram firmados termos de adesão com oito tribunais de justiça¹⁶⁴ nesse sistema que foi chamado pelo Presidente do CNJ de “Google do Judiciário”¹⁶⁵. Ocorre que a previsão era de que a CNIPE devesse funcionar integralmente dentro de dois anos (até abril de 2014¹⁶⁶), quando os noventa e um (91) tribunais estariam

¹⁶² Vide em <<http://cnj.jus.br/noticias/cnj/58541-judiciario-tera-banco-de-dados-integrado>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

¹⁶³ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/58496-secretario-geral-do-cnj-fala-sobre-a-cnipe>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

¹⁶⁴ Com os TJs do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); Santa Catarina (TJSC); Rio Grande do Sul (TJRS); São Paulo (TJSP); Amazonas (TJAM); Alagoas (TJAL); Mato Grosso do Sul (TJMS) e Paraná (TJPR).

¹⁶⁵ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/58542-oito-tribunais-ja-aderem-a-cnipe-nesta-primeira-etapa>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

¹⁶⁶ As únicas informações oficiais, disponíveis no site do CNJ a respeito da Central Nacional de Informações Processuais e Extraprocessuais (CNIPE), mencionam que se trata de um sistema de busca de informações que abrangerá os Tribunais e Cartórios Judiciais e Extrajudiciais do país. Nesta primeira fase já era possível

integrados. No entanto, o sistema, cujo valor de implantação foi de mais de R\$ 40 milhões de reais, encontrava-se desatualizado desde novembro de 2012¹⁶⁷, não tendo sido adotado por oitenta (80) tribunais em todo país.

A gestão do Ministro Cezar Peluso também ficou marcada pela fase de tensões — dentro e fora do Conselho Nacional de Justiça — entre a Presidência e a Corregedoria Nacional de Justiça, o que elevou os ânimos de toda a magistratura brasileira. O cerne do conflito fora a aprovação da Resolução nº 135¹⁶⁸, em 13 de julho de 2011, por unanimidade dos Conselheiros, mas que fora logo impugnada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, o que provocou uma série de críticas ferrenhas ao corporativismo da magistratura¹⁶⁹ pela Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Eliana Calmon^o. A resposta à Ministra fora dada com pronunciamento imediato em contrário do Presidente do CNJ¹⁷⁰, deixando em polvorosa o clima nos bastidores do Poder Judiciário até o final dessa gestão.

2.3.2. A Polêmica Resolução nº 135/2011 e a Competência Disciplinar Concorrente do Conselho Nacional de Justiça

Tudo partiu de uma sugestão de alteração da redação de dispositivos da Resolução nº 30 do Conselho Nacional de Justiça, datada de 07 de março de 2007, feita pelo Corregedor-Geral de Justiça do Estado do Ceará, a respeito da uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados.

Recebido sob a forma do Pedido de Providências nº 0002655-23.2010.2.00.0000, o Conselheiro Relator Walter Nunes da Silva Júnior recebeu positivamente essas considerações, por entender que elas refletiam um sentimento geral de que, após quase três anos de efetiva vigência e aplicação prática, fazia-se necessário um amplo trabalho de revisão dessa norma.

pesquisar de forma integrada mais de 30 Milhões de processos, indisponibilidade de bens, protesto cambial e ocorrências imobiliárias. Estão disponíveis dados dos seguintes Tribunais: TJAL, TJAM, TJDFT, TJMS, TJPR, TJRS, TJSE e TJSP; e em fase de implantação, dados do TJSC. Até 2014, estaria disponível o acesso a todos os processos da Justiça brasileira a partir da adesão gradual dos tribunais. As consultas aos cartórios extraprocessuais abrangem até o momento e parcialmente aos estados de SP, PA, MT, RJ e SC. Logo abaixo existe o link para acessar o guia de utilização e facilitar a entrada à CNIPE. Contudo, não existe qualquer link disponível. Ver em <<http://www.cnj.jus.br/component/content/category?id=160:servicos-ao-cidadao>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

¹⁶⁷ Vide em <<http://www.diariodopoder.com.br/noticia.php?i=6435226066>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

¹⁶⁸ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=95>>. Acesso em 19 de abril de 2016.

¹⁶⁹ Vide reportagem em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eliana-calmon-corporativismo-favorece-bandidos-de-toga,803308>.

¹⁷⁰ Ver reportagem em <http://oglobo.globo.com/politica/cnj-repudia-declaracoes-da-corregedora-eliana-calmon-sobre-bandidos-de-toga-2747413>.

Assim, o CNJ solicitou a todos os tribunais e corregedorias que encaminhassem suas considerações, havendo resposta de 48 órgãos judiciários, entre os quais, tribunais dos trabalhos, tribunais regionais federais, tribunais de justiça e corregedorias. Os Tribunais de Justiça de Santa Catarina e de Minas Gerais foram os que mais sugestões enviaram. Já o Tribunal de Justiça de São Paulo, o maior do país, não enviou resposta. A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) oficiou informando que não tinha sugestões a apresentar.

Com base nas sugestões recebidas, no entendimento dos Tribunais Superiores e no entendimento do próprio Conselho Nacional de Justiça a respeito da matéria, elaborou-se a Resolução nº 135/2011, com a finalidade de aperfeiçoar a disciplina até então existente acerca dos processos administrativos disciplinares contra magistrados.

Em seu voto, o Conselheiro Relator reconheceu que, ao longo dos seis anos de funcionamento do Conselho Nacional de Justiça, uma das maiores dificuldades enfrentadas para o bom desempenho de suas competências vinha sendo a compatibilização do regime jurídico disciplinar aplicável à magistratura. A seu ver, a Resolução nº 135 aprimoraria as disposições expressas na Resolução anterior, adequando-se às necessidades e às vicissitudes que surgiram com o tempo.

No entanto, a AMB ajuizou, em 16 de agosto de 2011, a Adin nº 4.638, impugnando a integralidade dessa Resolução, por vício formal, já que a matéria nela tratada não se encontrava dentre as competências constitucionais do CNJ, sendo, em verdade, ou matéria de competência privativa dos Tribunais (Constituição Federal, art. 96, incisos I e II), quanto às penas de censura e advertência, ou matéria de competência privativa do legislador complementar (Constituição Federal, art. 93, caput e incisos VIII e X), quanto às penas de remoção, disponibilidade e aposentadoria. Quanto aos vícios materiais, foram apresentados, em sequência pela Associação, dezesseis (16) pontos inconstitucionais¹⁷¹, O questionamento

¹⁷¹ São eles: **1)** do art. 2º, porque Conselho é Conselho, não é Tribunal; **2)** do inciso V, do art. 3º, porque a pena de aposentadoria compulsória somente pode ser aplicada com subsídios ou proventos proporcionais; **3)** do § 2º do art. 3º, ao submeter os magistrados às sanções administrativas da Lei nº 4.898/64, porque magistrado não pode estar submetido a dois regimes jurídicos administrativo-disciplinar; **4)** do art. 4º, porque as penas de censura e advertência somente podem ser aplicadas de forma "reservada"; **5)** do art. 20, porque é do interesse público que o processo disciplinar contra magistrado seja sigiloso. Somente quando a sanção, dada a sua natureza, tiver de ser tornar pública para ser aplicada (disponibilidade ou aposentadoria) é que deve se deve afastar o sigilo; **6)** dos artigos 8º e 9º, ao criar distinção desarrazoada (CF, art. 5º, caput e LIV) entre juízes de primeiro e segundo grau - os primeiros serão processados pelo Corregedor e os outros pela Presidência - e adentrar na competência regimental de cada Tribunal (CF, art. 96, I, "a"); **7)** do art. 9º, ao ampliar o rol dos legitimados a representar contra magistrados perante os Tribunais; **8)** do art. 10º, ao instituir um recurso, perante os Tribunais, contra as decisões que determinarem o arquivamento de representação, que também não pode ser aplicável em face do "novo Tribunal" do CNJ; **9)** do art. 12, ao inverter o sentido da norma que atribui competência apenas "subsidiária ao CNJ", para passar a atribuir uma competência "concorrencial" que ele não

judicial da AMB perante o Supremo Tribunal Federal não causou surpresa¹⁷², porém estranhamento. Quando instada a se posicionar sobre a edição da Resolução, a associação manifestou-se pela ausência de sugestões, demonstrando estar alheia ou indiferente ao debate propositivo no Conselho Nacional de Justiça.

Contudo, tão logo editada a Resolução nº 135, em 13 de julho de 2011, pouco mais de um mês depois, sua recepção promovia um profundo debate constitucional, entre cujos fundamentos de fundo estavam a própria legitimidade e a força normativa do Conselho Nacional de Justiça, temas que já haviam sido enfrentados pelo STF e que já estavam, até certo ponto, assimilados pelas associações de magistrados. Ao que ficou evidenciado, a Associação dos Magistrados Brasileiros demonstrou preocupar-se, precipuamente, com a defesa intransigente do corporativismo judicial, mais do que em aprimorar a discussão de regras capitais de interesse da magistratura nacional.

A AMB já vinha apoiando inúmeras resoluções moralizadoras do CNJ, em especial a Resolução nº 07/2005, sobre o combate ao nepotismo, quando ajuizara a ação declaratória de constitucionalidade em sua defesa. Desse modo, não obstante a plausibilidade jurídica dos argumentos expostos na petição inicial da Adin nº 4.638, criticava-se a postura política da AMB frente ao Conselho Nacional de Justiça, no sentido de somente manter um diálogo franco nas ações de estrito benefício para seus associados.

A controvérsia extravasou os limites jurídicos e passou a ter contornos políticos, quando a Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Eliana Calmon, criticou, em entrevista à Associação Paulista de Jornais¹⁷³, no dia 26 de setembro de 2011, a Adin nº 4.638 como “o primeiro caminho para a impunidade da magistratura, que hoje está com gravíssimos problemas de infiltração de bandidos que estão escondidos atrás da toga”.

possui, em detrimento da competência originária dos Tribunais; **10)** do parágrafo único do art. 12, pois o CNJ está impondo aos Tribunais a observância da sua Resolução em detrimento das normas editadas pelos Tribunais; **11)** do art. 14, por determinar a obrigatoriedade do voto do Presidente e do Corregedor dos Tribunais, bem ainda que a distribuição se dê de forma pré-determinada pelo CNJ e que o processo tenha prazo certo de duração fixado pelo CNJ; **12)** do § único do art. 15, porque o magistrado não pode ser afastado do cargo fora das hipóteses da LOMAN, sob pena de ocorrer a violação das garantias da inamovibilidade e da vitaliciedade; **13)** do art. 17 e incisos IV e V, por usurpação da competência do legislador complementar para dispor sobre o Estatuto da Magistratura, criando prazos distintos dos previstos na Lei Complementar; **14)** do art. 18, por pretender regulamentar a "instrução" do processo disciplinar dos Tribunais; **15)** do § 3º do art. 20, porque não cabe ao CNJ dispor sobre quem votará no processo disciplinar que tramita em Tribunal; **16)** do § único do art. 21, porque não se pode admitir punição de magistrado sem o voto da maioria absoluta do Tribunal.

¹⁷² A AMB já havia ajuizado a Adin n. 3.992-DF impugnando a Resolução n. 30/2007 do CNJ.

¹⁷³ Vide em <http://www.apj.inf.br/detalhe_post_destaque.php?codigo=228>. Acesso em 19 de abril de 2016.

Se não bastasse, a Corregedora Nacional ainda teceu comentários ao Presidente do CNJ, com insinuações de que ele teria sido refratário às inspeções da Corregedoria no Tribunal de Justiça de São Paulo. Tais foram suas palavras¹⁷⁴:

Sabe que dia eu vou inspecionar São Paulo? No dia em que o Sargento Garcia prender o Zorro. É um Tribunal de Justiça fechado, refratário a qualquer ação do CNJ e o presidente do STF é paulista.

A declaração da Ministra Eliana Calmon esquentou os ânimos no Judiciário. E ela teve de ouvir a leitura, na 135ª sessão ordinária do Conselho, no dia 27 de setembro de 2011, da nota de desagravo do próprio CNJ.

O texto, lido pelo próprio Presidente, Ministro Cezar Peluso, não citava diretamente o nome dela. Mas a mensagem era clara¹⁷⁵:

A respeito de declarações publicadas em jornais desta data, que de forma generalizada ofendem a idoneidade e a dignidade de todos os magistrados e de todo o Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, no exercício do dever constitucional de velar pela integridade da magistratura, repudia, veementemente, acusações levianas que, sem identificar pessoas, nem propiciar qualquer defesa, lançam, sem prova, dúvidas sobre a honra de milhares de juízes que diariamente se dedicam ao ofício de julgar com imparcialidade e honestidade, garantindo a segurança da sociedade e a estabilidade do Estado Democrático de direito, e desacreditam a instituição perante o povo. Reafirma, ainda, o compromisso permanente da magistratura nacional com os preceitos éticos e jurídicos que devem governar o exercício da função judiciária, bem como a apuração e punição rigorosas de qualquer desvio funcional. Reitera, por fim, seu extremo respeito ao Supremo Tribunal Federal, cujas decisões serão, como não pode deixar de ser, objeto de estrito cumprimento e obediência.

Já o então presidente da AMB, Nelson Calandra, disse que a Corregedora Nacional fora acometida de “*destempero verbal*” e propagara “*lendas*” às vésperas do julgamento do STF¹⁷⁶. De concreto, havia a conclusão, desde 16 de agosto de 2011, da ação constitucional ao Relator para que apreciasse o pedido de concessão da medida cautelar, cujo voto estava pronto para que fosse incluído na pauta de julgamento pelo Plenário em 05 de setembro de 2011. Ocorre que, apesar constar na pauta dirigida alusiva às sessões de 14, 21 e 28 de setembro, de 5, 13, 19 e 26 de outubro, de 3, 16, 23 e 30 de novembro e de 7 e 14 de dezembro, não houve o pregão da Adin nº 4.638 para a apreciação da medida cautelar.

¹⁷⁴ *ibidem*.

¹⁷⁵ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1907>>. Acesso em 19 de abril de 2016.

¹⁷⁶ Vide reportagem em <<http://oglobo.globo.com/politica/amb-reage-questiona-destempero-verbal-da-corregedora-eliana-calmon-pede-para-que-ela-aponte-bandidos-no-judiciario-2747628>>. Acesso em 19 de abril de 2016.

Sendo assim, durante o recesso natalino, justificando a urgência do exame dos pedidos formulados, o Ministro Marco Aurélio concedeu, em 19 de dezembro de 2011, parcialmente, a medida cautelar, para suspender, *ad referendum*, do Plenário do STF, alguns dispositivos da Resolução nº 135 do CNJ. Em seu trecho mais importante, a liminar conferiu interpretação conforme ao art. 12 da Resolução (Para os processos administrativos disciplinares e para a aplicação de quaisquer penalidades previstas em lei, é competente o Tribunal a que pertença ou esteja subordinado o Magistrado, sem prejuízo da atuação do Conselho Nacional de Justiça.), de modo a reconhecer a competência subsidiária do Conselho Nacional de Justiça em âmbito disciplinar.

Na sua fundamentação, o Ministro relembrou sua convicção, ainda que minoritária no STF, de que o CNJ não é órgão legiferante, o que já justificaria a incompetência formal dessa Resolução. Porém, seu voto direcionava-se à tensão entre a autonomia dos Estados e a atuação do Conselho Nacional de Justiça. O Relator citou uma passagem do voto do Ministro Cezar Peluso, na Adin nº 3.367, segundo a qual, “da totalidade das competências privativas dos tribunais, objeto do disposto no art. 96 da Constituição Federal, nenhuma delas lhes foi castrada a esses órgãos, que continuarão a exercê-las todas com plenitude e exclusividade”. O propósito da citação era afirmar que a Constituição Federal não autorizou o Conselho Nacional de Justiça a suprimir a independência dos tribunais, transformando-os em meros órgãos autômatos, desprovidos de autocontrole. E, segundo o Ministro Marco Aurélio, a solução de eventual controvérsia entre as atribuições do Conselho e as dos tribunais não ocorre com a simples prevalência do primeiro, na medida em que a competência do segundo também é prevista na Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal já havia se posicionado em processos disciplinares específicos ao ratificar o caráter subsidiária da competência do Conselho Nacional de Justiça, como nos Mandados de Segurança nº 28.884/DF, de relatoria do mesmo Ministro, e nos Mandatos de nº 28.799/DF e nº 28.801/DF, ambos relatados pelo Ministro Celso de Mello. Portanto, para o Ministro Marco Aurélio, a competência disciplinar do CNJ, na forma preconizada pela Resolução nº 135/2011, atropelava o autogoverno dos tribunais, ao invadir esfera de competência constitucionalmente reservada.

A decisão liminar na Adin nº 4.638 possibilitava algumas reflexões. Primeiro, reafirmava-se a existência de um conflito de normas constitucionais cujo contorno e harmonização deveria ser empreendido pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo, não

poderia a Suprema Corte simplesmente desconsiderar ou minimizar o presente conflito, bem como posicionar-se, de modo *incontinenti*, com interpretações favoráveis ao Conselho Nacional de Justiça. Em cheque, encontrava-se o próprio equilíbrio federativo brasileiro.

No entanto, o prestígio obtido pelo CNJ junto à opinião pública e junto à comunidade jurídica fez com que surgisse uma série de críticas à decisão liminar, no sentido de que ela esvaziaria os poderes do Conselho. No mesmo dia em que foi publicada a medida liminar, o Presidente da OAB, Ophir Cavalcanti, afirmou em uma entrevista¹⁷⁷ que a decisão "não pode[ria] permanecer, porque retira[ria] da sociedade o controle que ela passou a ter sobre a magistratura com a Emenda Constitucional nº 45, não no tocante ao mérito em si de suas decisões, mas no que se refer[ia] ao comportamento ético dos juízes".

A Advocacia Geral da União ajuizou, em 22 de dezembro de 2011, Mandado de Segurança contra a decisão liminar, mas não se conheceu do pedido. Durante o período do recesso natalino, a ampla repercussão na imprensa e na sociedade refletiu-se no intenso interesse de terceiros quanto a habilitarem-se como *amicus curiae*¹⁷⁸, desde associações de magistrados até senadores da República. A pressão em torno do tema foi tão perceptível que o Supremo, nos dias 01 e 02 de fevereiro de 2012, realizou o julgamento da medida cautelar.

No que se refere ao art. 12 da Resolução nº 135/2011 do CNJ, o Plenário do STF¹⁷⁹, por maioria de 6 votos a 5, negou referendo à liminar e manteve a competência originária e concorrente do referido órgão para instaurar procedimentos administrativos disciplinares aplicáveis a magistrados.

Coube ao Ministro Joaquim Barbosa o voto de destaque que iniciou a divergência, para quem a Emenda Constitucional nº 45/2004, ao criar o Conselho Nacional de Justiça, não se limitara a criar mais um órgão para exercer, concomitantemente, atribuições exercidas com deficiência por outros órgãos. A referida emenda teria requalificado, de maneira substantiva, uma dada função, ao atribuir ao novo órgão posição de preeminência em relação aos demais. Explicou que essa primazia decorreria, em primeiro lugar, do fato de que a própria Constituição teria concedido ao Conselho extraordinário poder de avocar processos disciplinares em curso nas corregedorias dos tribunais. Por isso, o Ministro aduziu

¹⁷⁷ Vide entrevista em <<http://oglobo.globo.com/politica/presidente-da-oab-diz-que-adin-contr-resolucao-135-do-cnj-grave-retrocesso-para-judiciario-2747448>>. Acesso em 19 de abril de 2016.

¹⁷⁸ Figura jurídica em que um terceiro requer a participação no processo para auxiliar com a apresentação de informações e argumentos.

¹⁷⁹ Vide íntegra dos votos dos Ministros do STF em <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4638&processo=4638>>. Acesso em 19 de abril de 2016.

não se conferir poder meramente subsidiário a órgão hierarquicamente superior, que teria a prerrogativa de tomar para si decisões que, em princípio, deveriam ser tomadas por órgãos hierarquicamente inferiores.

Em segundo lugar, destacou que o aludido órgão superior teria o poder de agir de ofício, em campo de atuação em princípio demarcado para a atividade de órgão inferior, de modo que jamais se poderia entender que a competência daquele seria subsidiária, salvo sob mandamento normativo expresso. Por fim, reforçou que a emenda constitucional nº 45/2004 nunca aventara a hipótese da subalternidade da ação disciplinar do CNJ em relação às corregedorias locais.

Já a Ministra Rosa Weber acrescentou que, enquanto não vigesse o novo Estatuto da Magistratura, caberia ao CNJ disciplinar, mediante resoluções, as matérias de sua competência, bem como regulamentar matérias até então reguladas pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman) e pelos regimentos internos dos tribunais nos processos disciplinares em tramitação no âmbito dessas Cortes. Esta prerrogativa fora dada ao CNJ, afirmou a Ministra, desde o redesenho institucional promovido pela emenda constitucional nº 45/2004.

A Ministra formulou dois raciocínios jurídicos pouco convincentes para o tema: primeiro, advertiu que o potencial exercício inadequado de uma competência não levaria, por si só, à declaração de inconstitucionalidade, uma vez que estivessem presentes os mecanismos legais para coibir excessos. Ora, se há um ato que extrapola a competência constitucional de seu órgão, para que optar pelo controle de legalidade?

Segundo, considerou que a uniformização das regras pertinentes aos procedimentos administrativos disciplinares aplicáveis aos magistrados apresentar-se-ia como condição necessária à plena efetividade da missão institucional do CNJ. Consignou, nesse sentido, o caráter uno do Judiciário, ao legitimar a existência de um regramento minimamente uniforme na matéria. Deduziu não haver ameaça ao pacto federativo, à luz do art. 125 da Constituição Federal¹⁸⁰. Concluiu, com base no art. 103-B, § 4º, I, II, III e V¹⁸¹, da

¹⁸⁰ Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

¹⁸¹ Art. 103-B, §4º, I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos

Constituição Federal, que a competência do CNJ na matéria seria originária e concorrente, e não meramente subsidiária.

É evidente o lugar comum percorrido pelos argumentos da Ministra. Ela não se desvencilhou do inevitável conflito de normas constitucionais outrora exposto, optando pela primazia, injustificada, das normas constantes no art. 103-B da Constituição.

Em um tom mais político, o Ministro Dias Toffoli sublinhou que o CNJ não teria sido criado para substituir as corregedorias, mas deveria trazer, à luz da Nação, os casos mais relevantes, bem como decidir quais processos deveriam permanecer nos tribunais locais. Ressaltou que, neste caso, estar-se-ia a defender a possibilidade de ampliação da atividade do CNJ, sem, entretanto, retirar a autonomia dos tribunais. Assim, a seu juízo, estar-se-ia compatibilizando a convivência das normas constitucionais.

Para a Ministra Cármen Lúcia, valia a pena fortalecer uma fundamentação pragmática, de modo que o CNJ pudesse exercer sua competência primária e concorrente sem necessidade de formalidades além das dispostas constitucionalmente.

Sob esse mesmo aspecto, o Ministro Gilmar Mendes asseverou que, ao condicionar a atividade do CNJ a uma formalização — no sentido de obrigá-lo a motivar a evocação de sua competência disciplinar no caso concreto — implicar-se-ia na impugnação sistêmica de seus atos. Rememorou o Ministro que a Resolução questionada foi obra do Conselho Nacional de Justiça em conjunto com os demais Tribunais, ao perceberem incongruências, perplexidades e inseguranças nas suas próprias disciplinas. De fato, o CNJ solicitou sugestões aos Tribunais do país, muitas das quais foram incluídas no texto definitivo da Resolução nº 135/2011.

Por fim, o Presidente Cezar Peluso, em seu voto, apontou que um dos fatores que teriam ditado a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004 foi a relativa deficiência dos órgãos correccionais, especialmente os tribunais.

Nesse sentido, o CNJ não teria sido criado para extinguir as corregedorias, mas para remediar sua inoperância. Consignou o Presidente que qualquer interpretação que pusesse em risco a sobrevivência prática das Corregedorias, envolveria uma contradição no modo de

prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano.

conceber a Emenda Constitucional nº 45/2004 e a função do Conselho Nacional de Justiça. Haveria, a seu ver, a necessidade de compatibilizar a concepção da competência do órgão com a necessidade de não prejudicar, como determinaria a Constituição, a competência das corregedorias. De fato, segundo o Ministro Cezar Peluso, reconhecer a competência primária do CNJ sem motivação implicaria reduzir um grau de jurisdição administrativa para os magistrados.

A votação encerrou empatada em cinco votos para cada lado. Até que na sessão do dia 08 de fevereiro de 2012 houve o voto de desempate do Presidente do STF, Ministro Ayres Britto, o qual se manifestou favoravelmente à competência concorrente do Conselho Nacional de Justiça em matéria disciplinar. O Ministro destacou que esse órgão seria um aparato do Poder Judiciário, situado na cúpula da organização judiciária do país, a conferir peculiaridade federativa ao aludido poder. Além disso, exerceria quarta função estatal, a saber, a de controle preventivo, profilático e corretivo.

Dessa maneira, encerrara-se o segundo questionamento constitucional mais importante sobre a atuação do Conselho Nacional de Justiça, já que o primeiro tratava da própria criação do órgão no ano de 2004.

Após a afirmação da competência simultânea do CNJ para investigar desvios funcionais dos magistrados, o Supremo Tribunal Federal declarava, em termos simbólicos, a independência definitiva do CNJ, o qual assumia, ao término dessa gestão, uma projeção e uma estatura ainda não experimentadas por outras instituições republicanas.

2.4. Gestão 2012/2014

A 146ª Sessão Ordinária do CNJ iniciou a gestão do Ministro Carlos Ayres Britto na Presidência do Conselho e, sob tal regência, voltaram os grandes discursos no órgão. Sua passagem foi breve, pouco mais de 05 (cinco) meses, compreendendo o período entre 08 de maio de 2012 a 26 de novembro de 2012¹⁸².

Sua gestão foi marcada pela serenidade e pela reaproximação do CNJ com os tribunais brasileiros. Durante o *VI Encontro Nacional do Judiciário*¹⁸³, realizado em Aracaju/SE, terra natal do Ministro, em 06 de novembro de 2012, deliberaram-se mais recomendações do que metas.

¹⁸² Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1873>> Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁸³ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/encontros-nacionais/2015-10-15-13-09-25>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

De fato, o Relatório Final desse Encontro¹⁸⁴, com a participação de todos os presidentes de tribunais, definiu recomendações de melhorias à gestão estratégica e de definição de uma política de comunicação integrada para todos os ramos do Judiciário. Dentre as metas decidiu-se pelo fortalecimento das unidades de controle interno dos tribunais e pelo desenvolvimento de sistemas nacionais de licitação e de contratos administrativos. Além de tais metas, de caráter geral, deliberou-se pela definição de metas específicas, quais sejam: julgar, até 31 de dezembro de 2013 as ações de improbidade e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31 de dezembro de 2011; estabelecer parcerias para aperfeiçoamento do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa¹⁸⁵.

O sentido das ações do Conselho, sob a Presidência do Ministro Ayres Britto, foi o de retornar o campo de visão para o fortalecimento dos princípios constitucionais que motivaram a criação do CNJ: a democracia e a república. Dois valores norteadores do sentimento de *accountability* nas instituições. Nesse sentido, editou-se a Resolução nº 156¹⁸⁶, de 08 e agosto de 2012, a partir da qual se proibiu a designação, para função de confiança ou nomeação para cargo em comissão, de pessoa que tenha praticado os atos de improbidade, crimes contra a administração pública, bem como os tipificados como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral. De maneira simplificada, instituiu-se a vedação de contratação de pessoas com a “ficha suja”, uma medida salutar de *accountability* comportamental.

Além disso, reforçando o escopo de respeito à legalidade e à moralidade, bem como de transparência dos atos administrativos, acrescentou-se, por meio da Resolução nº 151/2012¹⁸⁷, à lista de informações já exigíveis pela Resolução nº 102/2009, a obrigação dos Tribunais de Justiça de publicarem as remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores a qualquer título, com identificação nominal do beneficiário e da unidade na qual efetivamente prestou os seus serviços (Art. 1º). A medida veio regulamentar a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.157/2011), através da qual os entes públicos passaram a ser obrigados a publicar

¹⁸⁴ Acesso ao relatório em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/02/563bbed4517d78ad3be4fc9a8e9d2858.pdf>> Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁸⁵ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/02/58ea1d663a844d4fcaac0417fb4ad92d.pdf>> Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁸⁶ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=56>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁸⁷ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2537>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

informações e mantê-las disponíveis em portais da transparência na *internet*.

A presidência do CNJ trabalhou pela edição de resoluções que se relacionavam aos grandes temas contemporâneos, como: 1) o Fórum Nacional do Poder Judiciário e Liberdade de Imprensa (Resolução nº 163/2012¹⁸⁸), na esteira da decisão do STF que retirava todos efeitos da famigerada Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967); 2) o Fórum Nacional de Coordenação das Ações do Poder Judiciário em relação aos Preparativos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014 (Resolução nº 164/2012¹⁸⁹), por conta da Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012). Foram normas que impuseram medidas de *accountability*, por buscar aperfeiçoar mecanismos democráticos de respeito à liberdade de imprensa e estimular trocas de experiências entre os vários ramos do Poder Judiciário no sentido de aprimorar a fiscalização dos empreendimentos públicos e melhor garantir os direitos do consumidor.

Diante de tais ações, constatou-se que a curta gestão do Ministro Ayres Britto não prejudicou a ação de alguns Tribunais de Justiça, os quais, mediante a assimilação dos propósitos do Presidente do CNJ, passaram a expedir recomendações¹⁹⁰ ou fixar metas¹⁹¹ aos magistrados para que julgassem todas as ações existentes de improbidade, além das ações penais por crimes contra a Administração Pública. Portanto, o Ministro Ayres Britto demonstrou que o Conselho Nacional de Justiça podia ser o baluarte de mudanças estruturais e reformas no âmbito do Poder Judiciário, mas sem criar antagonismos entre as instituições¹⁹².

Em seguida, em novembro de 2012, assumiu a Presidência do CNJ o Ministro Joaquim Barbosa, o qual deu continuidade no exercício do poder normativo primário do Conselho, com a expedição de resoluções que criaram obrigações legais (celebração de

¹⁸⁸ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=1632>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁸⁹ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=1633>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁹⁰ Nesse sentido, o presidente do CNJ editou a Recomendação n. 39/2012, na qual se buscava o aprimoramento na tramitação dos precatórios judiciais, recomendando aos Tribunais de Justiça que designem um juiz auxiliar da Presidência, especialmente convocado para auxiliar na condução dos processos relacionados aos precatórios e requisições de pequeno valor. Ver em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1231>> Acesso em 20 de abril de 2016. Esse tema foi levado a sério pela presidência do CNJ, pela alta incidência de fraudes na gestão dos precatórios, ao ponto de criar, através da Resolução n. 158, de 22.08.2012, com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento da gestão de precatórios. Ver em <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=52>.

¹⁹¹ Por exemplo, o Tribunal de Justiça do Maranhão concedeu uma gratificação por produtividade judiciária aos servidores lotados nas unidades judiciárias que julgaram todas essas ações penais e de improbidade administrativa até 30.09.2013.

¹⁹² Durante a sessão ordinária n. 154, de 18.09.2012, o Presidente do CNJ anunciou a estreia do Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Francisco Falcão. Ver em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1880>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

casamento civil entre pessoas de mesmo sexo), que fixaram interpretações autênticas ao texto constitucional (critério de tempo para a aposentadoria dos magistrados), que restringiram direitos de magistrados (regulamentação da participação de juízes em congressos e eventos similares.) e que aprimoraram o controle interno¹⁹³ (criaram normas técnicas de auditoria nas unidades jurisdicionais vinculadas ao CNJ).

Em destaque, como ações que fortaleceram a *accountability* do Poder Judiciário, podemos citar: 1) a edição da Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020 (Resolução nº 198/2014¹⁹⁴), a qual revisava o plano estratégico fixado na Resolução nº 70/2009 e a instituição do Processo Judicial Eletrônico (Resolução nº 185/2013¹⁹⁵); 2) um sistema universal aplicável a todos os tribunais nacionais, com previsão de implantação até 2018 (Art. 34, §3º). Alterando sobremaneira a autonomia dos Tribunais de Justiça quanto à criação de cargos e à alocação de pessoal e de recursos financeiros, as Resoluções nº 184/2013¹⁹⁶ (a qual dispõe sobre os critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário), nº 194/2014¹⁹⁷ (a qual institui a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição) e nº 195/2014¹⁹⁸ (a qual dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus) representam o avanço do CNJ sobre a distribuição anômala desses recursos financeiros e no que diz respeito a distribuição de servidores públicos entre as instâncias de primeiro e segundo graus. Haja vista que 90% dos processos em tramitação do país estavam, no ano de 2013, nas varas e juizados, enquanto metade dos servidores e dos recursos eram alocados somente no segundo grau¹⁹⁹, ou seja, nos gabinetes dos Desembargadores e em

¹⁹³ Pode-se incluir a Instrução Normativa n. 50, de 22.05.2013, a qual fixou as diretrizes para a elaboração e tramitação de novos instrumentos de cooperação do CNJ com outros órgãos ou entidades.

¹⁹⁴ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2029>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁹⁵ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=1933>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁹⁶ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=1917>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁹⁷ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2020>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁹⁸ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2022>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

¹⁹⁹ Estas foram as razões empregadas para a edição da Resolução n. 194/2014: de acordo com o Relatório Justiça em Números, 2013, 90% (noventa por cento) dos processos em tramitação no Judiciário estão nas unidades judiciárias de primeiro grau, ensejando taxa de congestionamento média de 72% (setenta e dois por cento), 26 (vinte e seis) pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau. A sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as causas principais da morosidade sistêmica atual. Os Presidentes e Corregedores dos tribunais brasileiros, reunidos no VII Encontro Nacional do Judiciário, aprovaram compromisso público, materializado na diretriz estratégica de aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus, para orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais. E a necessidade de adotar medidas efetivas com vistas a atacar as causas do mau funcionamento da primeira instância e alcançar os propósitos da diretriz estabelecida e dos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, elencados na Resolução CNJ n. 70/2009.

atividades administrativas. Assim, atentou-se que a eficiência do serviço judiciário passava, necessariamente, pela equalização das forças laborais nessas instâncias²⁰⁰.

Dessa forma, o CNJ passou a considerar que, para alcançar uma *accountability* orientada para a eficiência do serviço público, precisava-se combater a principal causa da morosidade sistêmica da justiça brasileira: a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância²⁰¹. Para tanto, a Resolução nº 184/2013 passou a exigir que os anteprojatos de lei que implicassem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, respeitassem as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal e apresentassem estudo técnico fundamentado (Art. 4º), de forma que fossem apreciados somente nos casos de os tribunais demonstrarem estar dentro de um intervalo de confiança do seu respectivo ramo de Justiça quanto ao Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus²⁰²; Art. 5º).

Já a Resolução nº 194/2013 — cujo objetivo era desenvolver em caráter permanente iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros — norteou as ações dos Tribunais a partir das seguintes linhas: alinhamento ao plano estratégico nacional, equalização da força de trabalho, infraestrutura e tecnologia, governança colaborativa, diálogo social e institucional, prevenção e racionalização de litígios, estudos, pesquisas e formação continuada (Art. 1º). A efetivação dessa política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau deveria ser gerida e implementada por uma rede constituída por representantes de todos os tribunais brasileiros (Art. 3º). E o Conselho

²⁰⁰ Pelas razões a seguir listadas, fica claro o conhecimento do CNJ de que a *accountability* voltada para a eficiência demandava a reorganização financeira dos orçamentos dos Tribunais de Justiça. Seguem os principais motivos da Resolução n. 195/2014: 1) a política nacional de priorização do primeiro grau de jurisdição e a necessidade de estabelecer instrumentos efetivos de combate às causas dos problemas enfrentados pela primeira instância no exercício jurisdicional; 2) os Presidentes e Corregedores dos tribunais brasileiros, reunidos no VII Encontro Nacional do Judiciário, aprovaram a diretriz estratégica de aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus, a orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais; 3) a importância de se garantir que os recursos organizacionais sejam utilizados equitativamente em todos os segmentos da instituição e com mobilidade suficiente para atender às necessidades temporárias ou excepcionais dos serviços judiciários, como pressuposto do princípio constitucional da eficiência da administração; 4) a experiência da Justiça Federal, que disponibiliza orçamentos distintos e específicos para o primeiro e o segundo graus de jurisdição; 5) os estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria n. 155, de 6 de setembro de 2013; e 6) as sugestões recebidas na consulta pública e na audiência pública realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça que, dentre outros, trataram do tema objeto desta Resolução.

²⁰¹ Em 2013, nas unidades judiciárias de primeiro grau, a taxa de congestionamento média era 72% (setenta e dois por cento), é dizer, 26 (vinte e seis) pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau. Ver em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2483>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

²⁰² Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus: índice de eficiência relativa dos tribunais do mesmo ramo de Justiça, consoante metodologia divulgada anualmente no Relatório Justiça em Números.

Nacional de Justiça deveria instituir um fórum permanente de diálogo interinstitucional com a participação de instituições públicas e privadas ligadas ao Sistema de Justiça (Art. 6º).

Complementando essa série de normas, a Resolução nº 195/2013 trouxe a figura da distribuição equitativa do orçamento (Art. 3º), segundo a qual, a previsão de recursos deveria obedecer à média de processos (casos novos) distribuídos ao primeiro e segundo graus no último triênio, bem como obedecer ao acervo de processos pendentes, em especial quando a diferença entre as taxas de congestionamento de primeiro e de segundo graus fosse superior a 10% (dez por cento), além de obedecer às demais prioridades constantes no plano de tecnologia da informação (Resolução nº 99/2009) e no plano de obras (Resolução nº 114/2010). Previu, como forma de governança colaborativa, a criação de comitês orçamentários de primeiro e segundo graus pelos tribunais de justiça (Art. 5º).

Contudo, no plano político, a avaliação que se fez da gestão, tanto da Presidência, quanto da Corregedoria Nacional, foi de que ambas mantiveram uma postura de pouca aproximação e, conseqüentemente, de estranhamento com os magistrados, com suas associações e com os Tribunais de Justiça, resultando em constantes conflitos²⁰³ e no abalo da imagem de todo o Poder Judiciário perante a opinião pública. A gestão da Presidência foi, em especial, marcada por trocas de ofensas públicas entre inúmeras autoridades públicas²⁰⁴. Findou com o pedido de renúncia do Ministro Joaquim Barbosa em junho de 2014²⁰⁵.

Por outro lado, sua saída antecipada foi recebida com surpresa e alívio por alguns, conforme observamos nas palavras do presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), Paulo Luiz Schmidt, o qual foi Conselheiro do CNJ²⁰⁶:

A decisão do ministro Joaquim Barbosa quanto à aposentadoria é só dele e deve ser respeitada. A história dirá mais tarde, distanciada de debates ideológicos, sobre seus erros e acertos, como ocorre com todos os personagens da vida pública. Para a Anamatra, no entanto, a passagem de Sua Excelência pelo Supremo Tribunal Federal e pelo CNJ, não contribuiu para o aprimoramento do necessário diálogo com as instituições republicanas e com as entidades de classe, legítimas representantes da magistratura, marcando, assim, um período de déficit democrático. A se confirmar o que foi noticiado, confiamos que haverá a reconstrução das pontes que viabilizam a retomada do diálogo institucional.

²⁰³ Vide discussão do Presidente do CNJ com a Associação dos Juízes Federais em <<http://noticias.r7.com/brasil/joaquim-barbosa-se-irrita-com-juiz-durante-debate-sobre-criacao-de-novos-tribunais-federais-08042013>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

²⁰⁴ Vide a repercussão da discussão entre os Ministro do STF em <<http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/julgamento-do-mensalao/apos-discussao-joaquim-barbosa-e-criticado-por-magistrados,0a99dc918f780410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

²⁰⁵ Vide em <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/05/isolado-barbosa-confirma-saida-sem-saudacoes-nem-comentarios-de-ministros-do-stf-9751.html>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

²⁰⁶ Sua saída gerou repercussão na mídia. Ver em <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2014/05/29/saida-de-barbosa-gera-repercussao-no-meio-juridico/>>. Acesso em 20 de abril de 2016.

No entanto, a maioria dos críticos do presidente do CNJ preferiu o silêncio. Como bem sintetizou a jornalista Hylda Cavalcanti, “nos ministérios e em alguns gabinetes dos tribunais superiores, a saída foi comemorada com uma frase repetida inúmeras vezes ao longo do dia: ‘que venha a era Lewandowski’”²⁰⁷, em referência à postura e ao temperamento diferente do ministro que o substituiu.

2.5. Gestão 2014/2015

Em agosto de 2014, iniciou-se a atual gestão, sob a presidência do Ministro Ricardo Lewandowski²⁰⁸, com a explícita responsabilidade de apaziguar os ânimos e restabelecer a normalidade da imagem do CNJ perante toda a magistratura nacional. Essa incumbência foi facilitada por ser o Presidente um juiz de carreira.

A análise da gestão Lewandowski, realizada neste estudo, não fornece um panorama integral de suas ações, haja vista que o objeto desta pesquisa se limitou à primeira década de funcionamento do CNJ, de forma que foram apresentadas as principais ações de *accountability* até o mês de junho de 2015, enquanto a referida gestão deverá encerrar-se em agosto de 2016.

Tão logo assumiu, o Presidente inaugurou o novo portal do CNJ, o qual foi totalmente reformulado, tornando-se mais simples, prático e transparente. As inovações alcançaram não só o visual, mas também a funcionalidade, a interatividade e a arquitetura da informação. O objetivo foi facilitar a navegabilidade do usuário e dar foco à informação²⁰⁹.

Segundo a avaliação do Presidente do CNJ:

O novo Portal CNJ foi desenvolvido para melhorar a experiência do usuário e cidadão e oferecer informações de forma mais clara e prática. Está em pleno funcionamento, dando integral concreção ao princípio basilar da nova democracia, da república moderna e ao princípio da transparência. O Presidente informou, ainda, que o CNJ está, com este novo site, comemorando condignamente os dez anos de sua criação²¹⁰.

Ocorre que a origem profissional do Presidente influenciou sobremaneira as ações do CNJ. Logo no início, editou-se a Resolução que conferiu auxílio moradia a todos os

²⁰⁷ Vide em <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/05/isolado-barbosa-confirma-saida-sem-saudacoes-nem-comentarios-de-ministros-do-stf-9751.html>>.

²⁰⁸ Em 02 de setembro de 2014, tomou posse a Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Nancy Andrighi. Ver em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2883>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

²⁰⁹ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2937>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

²¹⁰ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2937>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

magistrados do país (Resolução nº 199/2014²¹¹), um claro sinal de reaproximação corporativista, haja vista que tal benefício possuía legalidade duvidosa e contestação pública recorrente.

Mais evidente ainda foi a criação, através das Portarias nº 29/2015²¹² e nº 30/2015²¹³ — ambas de 24 de março de 2015 —, de dois Conselhos Consultivos²¹⁴: um formado pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça de todo o País e outro formado pelo Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) e da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra).

Essa postura evidenciava uma aproximação do CNJ como os setores organizados do Poder Judiciário, na medida em que fortaleceu a participação de grupos que são objeto de fiscalização pelo Conselho e instaurou instâncias de poder intermediárias entre a presidência e o plenário do CNJ. Além de que, não concedeu semelhante espaço para participação dos servidores e da sociedade civil, de modo que não poderíamos entender tais medidas como formas legítimas de *accountability*.

Desse modo, aparentemente, a atuação do CNJ mitigou a cobrança dos instrumentos de *accountability* fiscalizatório, disciplinar²¹⁵ e por metas²¹⁶, para focar em melhorias das condições de trabalho e no alcance de objetivos determinados, tais como a realização de audiências de custódia (como alternativa para reduzir a população carcerária e como priorização das execuções fiscais), como forma de aumentar a arrecadação de verbas públicas em mais de um trilhão de reais²¹⁷.

Em crítica a tal postura, a ex-corregedora do CNJ, Eliana Calmon, manifestou-se, em

²¹¹ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2076>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

²¹² Vide em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/03/554a6f5b8bf3a0d95d83bb19e53adec5.pdf>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

²¹³ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/03/adc454c8a5fce8697b3a8feb9ab1908c.pdf>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

²¹⁴ A justificativa apresentada foi a necessidade de estabelecer rotina de atenção prévia no trato de assuntos de interesse das Justiças Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, diante da ausência de Conselho instituído para a análise dessas matérias.

²¹⁵ O Presidente do CNJ contesta essa percepção ao informar que 04 magistrados foram aposentados compulsoriamente em 2015. Ver em <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-02/cnj-puniu-cinco-magistrados-afastou-outros-dois-2015>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

²¹⁶ As metas nacionais para 2015 aprovadas no VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em Florianópolis, em 10 e 11 de novembro de 2014: META 1 – Julgar mais processos que os distribuídos; META 2 – Julgar processos mais antigos; META 3 – Aumentar os casos solucionados por conciliação (Justiça Federal e Justiça Estadual); META 4 – Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa; META 5 – Impulsionar processos à execução; META 6 – Priorizar o julgamento das ações coletivas; e META 7 – Priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos.

²¹⁷ Vide notícia em <<http://www.cnj.jus.br/3j9j>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

entrevista ao jornal *O Globo*, em 12 de julho de 2015, no sentido de que haveria um "esvaziamento" do órgão²¹⁸, na medida em que setores da magistratura, dentre os quais a própria pessoa do Ministro Presidente, articulavam-se para fazer com que o CNJ se tornasse um órgão submisso à magistratura²¹⁹.

Em tom diverso, o Presidente do CNJ, por ocasião da 205ª Sessão Ordinária, em 24 de março de 2015, declarou-se, numa avaliação dos dez anos de funcionamento do Conselho, "satisfeito com o CNJ, que é um órgão de planejamento estratégico do Judiciário". Ressaltou que o Conselho tem uma função correicional, a qual é subsidiária, importante, mas não a principal. Destacou que o CNJ está situado no segundo nível da hierarquia do Poder Judiciário e é um Conselho da República dos mais importantes²²⁰.

3. Considerações Parciais

A descrição da atuação do Conselho Nacional de Justiça a partir do papel de liderança da Presidência e da Corregedoria Nacional de Justiça possibilitou uma compreensão abrangente das ações de *accountability*.

Esse protagonismo proporcionou uma descontinuidade de parte dos programas do Conselho e, associado à sua periódica rotatividade, levou a "quase uma insegurança jurídica e administrativa", segundo o ex-conselheiro Joaquim de Arruda Falcão (2011). Exemplificativamente, ele aponta que a prioridade, dada pelo Ministro Jobim ao combate ao nepotismo e à implantação do teto salarial, não foi acolhida na agenda de seus sucessores e, por conseguinte, na ausência de uma efetiva continuidade, "essas políticas perdem eficiência e se diluem no tempo diante da oposição dos magistrados contrários"²²¹.

Para ele, essa importância do poder do Presidente, ao deter o controle da agenda do Conselho e conduzir as políticas administrativas, tem a ver com condições estruturais,

²¹⁸ Outra crítica da ex-corregedora Eliana Calmon foi a desativação do sistema Justiça Aberta, em 12 de junho de 2015, por decisão da atual Corregedora do CNJ, Ministra Nancy Andrighi, de modo que juízes de todo o Brasil foram desobrigados de enviar dados mensais sobre a produtividade de suas jurisdições. Ver em <<http://oglobo.globo.com/brasil/cnj-tira-do-ar-dados-sobre-produtividade-de-juizes-16743560>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

²¹⁹ Vide entrevista em <<http://oglobo.globo.com/brasil/ex-ministra-do-stj-eliana-calmon-critica-esvaziamento-cnj-16732997>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

²²⁰ Vide em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2937>>. Acesso em 21 de abril de 2016.

²²¹ Vide em "Vantagens e desvantagens", coluna de Merval Pereira no jornal *O Globo*, edição de 11 ago. 2011, p. 4. Disponível em: <http://cnj.myclipp.inf.br/default.asp?smenu=ultimas&dtlh=183967&iABA=Not%EDcias&exp=>, acesso em: 12 de abril de 2016.

considerando-se que toda composição do CNJ está sujeita à excessiva rotatividade, além de ser heterogênea, fragmentada e, de certa forma, capturada por interesses segmentados.

Outra análise faz a professora Maria Tereza Sadek para esse fenômeno, atribuindo esse poder desproporcional da Presidência a questões conjunturais relacionadas ao baixo grau de institucionalização do Conselho. Segundo ela:

“O peso das características individuais torna-se ainda mais relevante nos primeiros estágios de construção de uma instituição, quando é baixo o seu grau de institucionalização. Focalizando-se apenas a presidência do CNJ, notam-se contrastes entre os seus três presidentes, tanto nas prioridades quanto nos traços individuais. O primeiro, Nelson Jobim, encarregou-se, sobretudo, de criar o órgão; Ellen Gracie, em seguida, deu ênfase à informatização; Gilmar Mendes privilegiou a formulação de políticas de gestão e de defesa de direitos e garantias fundamentais. Tais prioridades e a maneira como são executadas repercutem de modo mais ou menos intenso no ritmo de institucionalização e no grau de fortalecimento do CNJ; no perfil e na imagem do Poder Judiciário; na dimensão e na intensidade de seus impactos e nas reações das demais instituições públicas. Dirigentes ativistas – como Jobim e Mendes –, ao mesmo tempo em que ampliam o número de iniciativas e de mudanças também encontram maior resistência, quer devido à maior probabilidade de contrariarem interesses e privilégios, quer devido à vulnerabilidade decorrente de maior exposição”. (SADEK, 2010, p. 15)

Seja como for, esse panorama do Conselho Nacional de Justiça pode prejudicar a consolidação de um modelo definido de *accountability*, em razão de o desenho institucional se alterar a cada nova gestão, como bem constatou Fragale Filho (2011), ora sinalizando para a instalação de um órgão cooperativo, ora se inclinando para o desenvolvimento de um sistema hierarquizado administrativa e judicialmente, em detrimento de um sistema nacional, ainda que pulverizado.

CAPÍTULO III

A EXPERIÊNCIA DA *ACCOUNTABILITY* APLICADA PELO CNJ ENTRE 2005 E 2015 NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL

Introdução

De acordo com Robl Filho (2013, p. 19), a *accountability* no Poder Judiciário brasileiro representou uma evolução constitucional em nosso Estado de Direito, por instituir um novo modelo de exercício do serviço público judiciário e por representar uma forma de relativização da independência judicial, pelo menos sob o enfoque administrativo. Nesse sentido, Maria Teresa Costa Sousa (2014) sustenta que a *accountability* não é a única função do CNJ, mas é uma das mais importantes. Segundo ela, “o Conselho não serve apenas para estabelecer metas e punições, mas, sobretudo, para valorizar uma atividade fundamental junto à sustentação da democracia e das instituições: a aplicação da justiça. (SOUSA, 2014, p. 3).

Com efeito, após sua primeira década de funcionamento, pode-se afirmar que a implementação da *accountability* em todo Poder Judiciário brasileiro tornou-se a atribuição central do Conselho Nacional de Justiça. Esta incumbência se revelou ainda mais importante nos Tribunais de Justiça, os quais demonstravam um elevado déficit de *accountability* em suas estruturas.

Ocorre que, entre tantas correntes teóricas, a definição conceitual de *accountability* ainda permanece imprecisa, razão pela qual se mostrou salutar a sua compreensão a partir dos seus propósitos normativos e das ações tomadas pelo CNJ, ao longo dessa década, no âmbito do Poder Judiciário, bem como através de suas repercussões nas Cortes Estaduais.

A partir dessas diretrizes, classificou-se a *accountability* por seus escopos instrumentais e finalísticos. O fundamento para tal distinção relaciona-se ao sentido de cada espécie de controle. Define-se por *escopo instrumental* os aspectos de atividades-meio ou de comportamento dos magistrados e servidores (dentre os quais, estão: deveres de informação, transparência, motivação dos atos e o poder disciplinar/correicional). Quanto ao *escopo finalístico*, entende-se as ações relacionadas à atividade-fim do Poder Judiciário, qual seja, a prestação jurisdicional para solução de conflitos e pacificação social (a obediência à lei — legalidade —, o dever de eficiência e a qualidade do serviço prestado).

Portanto, o modelo de *accountability* adotado pelo CNJ será considerado a partir da

experiência das ações e dos resultados obtidos nos Tribunais de Justiça, durante o período de 2005 a 2015. Pretende-se, dessa forma, identificar suas características, avanços e desafios.

1. Ações com Escopos Instrumentais

1.2. Informação e Transparência

1.2.1. Em Busca da Padronização e da Gestão Estatística

Em um modelo clássico de *accountability*, os deveres de informação e transparência dos agentes públicos têm dois propósitos bem definidos. O primeiro é de natureza instrumental, na medida em que o conhecimento público de todos os atos se revela essencial para a fiscalização e para o controle dos atos e serviços estatais, bem como para a elaboração e execução de sua gestão estratégica. O segundo propósito, não menos relevante, diz respeito ao próprio exercício de uma *práxis* administrativa orientada por uma cultura *accountable* na estrutura dessas instituições em relação à sociedade.

Ao longo da primeira década de funcionamento do CNJ, houve mudanças substanciais, nos Tribunais de Justiça, quanto à produção de dados estatísticos, à divulgação de informações e à transparência dos atos administrativos e judiciais. Pode-se, sem receio de uma avaliação precoce, apontar essas áreas da *accountability* como as que mais demonstraram avanços no Poder Judiciário nacional. Para tanto, o uso e o acesso maciço da *internet* são fatores que contribuíram de modo marcante para essa evolução.

De início, o CNJ direcionava-se à definição de padrões de interoperabilidade²²² a serem empregados pelo Poder Judiciário e à criação de um Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário – SIESPJ.

Para o primeiro objetivo — definição de padrões de interoperabilidade —, criou-se um Banco de Soluções do Poder Judiciário²²³. A justificativa para esta criação foi o baixo custo de implantação e o aproveitamento dos sistemas já em uso pelos tribunais, bem como a

²²² Segundo consta no Relatório Final da Comissão de Informatização do CNJ, em 07/12/2005, por ocasião da criação do Banco de Soluções do Poder Judiciário, o termo interoperabilidade é a “habilidade de dois ou mais sistemas (computadores, meios de comunicação, redes, software e outros componentes de tecnologia da informação) de interagir e de intercambiar dados de acordo com um método definido, de forma a obter os resultados esperados.” (ISO). Ver em <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/informat.pdf>. Acesso em 03 de maio de 2016.

²²³ Segundo a Resolução n. 12/2006, fica criado o Banco de Soluções do Poder Judiciário com o objetivo de reunir e divulgar a todos os interessados, de forma mais completa e ampla possível, os sistemas de informação implantados ou em desenvolvimento que visam a melhoria da administração da Justiça ou da prestação jurisdicional.

necessidade de definição de padrões quanto ao parque tecnológico, aos sistemas de informação, à conectividade e aos identificadores dos processos, das unidades e dos magistrados. A gestão judiciária, orientada por dados estatísticos, esteve presente desde a criação do CNJ.

Após a tentativa improvisada de obter informações, por meio da Resolução nº 04/2005, quando os Tribunais de Justiça foram obrigados a encaminhar, no exíguo prazo de 30 dias, informações levantadas sem rigor metodológico, o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário foi regulamentado (Resoluções nº 15/2006 e 76/2009) e continuamente é aprimorado, incorporando novos campos e indicadores estatísticos.

Esses dois campos de atuação do CNJ — a definição de padrões de interoperabilidade e o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário — foram e ainda são centrais na gestão e na formulação do planejamento estratégico do Poder Judiciário nacional, cuja operacionalização se dá por intermédio do Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, órgão técnico criado pela Lei nº 11.364/2006²²⁴, que representa o núcleo de produção de conhecimento e de informações do CNJ.

O desafio do funcionamento de um sistema integrado de estatística girava em torno de uma constatação já feita pelo Ministro Nelson Jobim, na abertura do Ano Judiciário de 2005, quando descreveu “os 96 tribunais do Brasil como um arquipélago de ilhas sem muita comunicação” (FALCÃO, 2005, p. 24).

Com efeito, a realidade dos Tribunais de Justiça, até o ano de 2005, revelava uma diversidade na produção e na veiculação das informações relativas à gestão da estrutura orgânica e do acervo de processos judiciais, o que dificultava um intercâmbio de dados e de rotinas administrativas, assim como inviabilizava a formatação desses dados em bases estatísticas. Em verdade, o cenário do Poder Judiciário era um retrato da assimetria econômica existente na Federação. Isso porque as cortes de alguns estados ainda não possuíam computadores em todas as unidades judiciárias nem sistemas informatizados de gestão de processos; enquanto outros tribunais já experimentavam modelos de processos judiciais eletrônicos.

A solução empregada pelo CNJ foi realizar doações de computadores, servidores, *nobreaks* e impressoras a diversos tribunais, em especial das regiões Norte, Centro-Oeste e

²²⁴ O Departamento de Pesquisas Judiciárias será dirigido por 1 (um) Diretor Executivo, 1 (um) Diretor de Projetos e 1 (um) Diretor Técnico, sob a coordenação do primeiro, e disporá, em sua estrutura, de um Conselho Consultivo composto de 9 (nove) membros. Art. 6º da lei acima mencionada.

Nordeste²²⁵. Houve, portanto, o alcance de um investimento de quase 500 milhões de reais em equipamentos de informática ao longo dessa primeira década²²⁶.

Paralelamente, a busca pela padronização no âmbito do Poder Judiciário foi direcionada para a regulamentação do domínio primário na *internet* aos órgãos do Poder Judiciário (Resolução nº 41/2007). Ou seja, com a aprovação pelo Comitê Gestor da *Internet* no Brasil, os endereços dos sítios eletrônicos de todos os tribunais brasileiros passaram a ser redirecionados para o domínio “.jus.br”. E a gestão do modelo de gestão e de disseminação da tabela padronizada dos endereços eletrônicos das unidades do Poder Judiciário ficaram sob responsabilidade do CNJ. Essa foi uma medida de *accountability* básica e fundamental para promover o acesso à informação. Atualmente, no site do CNJ, é possível acessar a página na *internet* de qualquer tribunal do país, por meio do *link* “Site dos tribunais”²²⁷.

Através da cooperação técnica firmada com órgãos do Poder Judiciário para o desenvolvimento de padronização e uniformização taxonômica e terminológica a ser empregado em sistemas processuais (Resolução nº 46/2007), o Conselho Nacional de Justiça criou as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário. Tais tabelas foram elaboradas mediante a necessidade de extração de dados estatísticos mais precisos, de melhoria do uso da informação processual e da ausência de um padrão mínimo para cadastro das partes litigantes. Com isso, a classificação processual, a movimentação nas fases processuais, os assuntos e as partes passaram a receber nomenclatura padrão para o procedimento utilizado.

A importância dessa medida se refletiu em três aspectos: i) os Tribunais de Justiça não puderam alterar ou complementar essa tabela unificada nacional; ii) os sistemas identificam os magistrados ou órgãos responsáveis pelas decisões que ensejaram a movimentação processual; e iii) a coleta de dados estatísticos passou a ser tomada a partir da classificação da movimentação processual constante da tabela unificada. A atualização e o aperfeiçoamento dessas tabelas processuais são feitos continuamente pelo CNJ, por meio do Sistema Eletrônico de Gestão, o qual é, inclusive, disponível para consulta pública²²⁸.

²²⁵ Em especial os Tribunais de Justiça do Acre, Amapá, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins. Ver em <http://www.tjce.jus.br/noticias/cnj-vai-donar-computadores-ao-tribunal-de-justica-do-ceara-para-agilizar-processos>. Acesso em 03 de maio de 2016.

²²⁶ *Vide* em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/56854-cnj-doa-r-180-milhoes-em-equipamentos-de-informatica> e <http://www.conjur.com.br/2015-dez-20/cnj-estabelece-criterios-doacoes-computadores-tribunais>. Acesso em 03 de maio de 2016.

²²⁷ Este *link* pode ser encontrado no seguinte endereço: <http://cnj.jus.br/poder-judiciario/portais-dos-tribunais>.

²²⁸ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php>. Acesso em 03 de maio de 2016.

Delineado o modelo de padronização, a gestão judiciária por dados estatísticos passou a ser o foco das ações do CNJ, na medida em que a Reforma do Judiciário lhe atribuiu a missão de elaborar um relatório anual sobre a situação do Poder Judiciário no país e sugerir providências. Para tanto, o CNJ criou um sistema de estatística integrado por todos os tribunais brasileiros e regido pelos princípios da publicidade, transparência, obrigatoriedade de informação, presunção de veracidade, atualização permanente e aprimoramento contínuo.

Tais princípios estão, de um modo ou de outro, presentes tanto na resolução revogada (nº 15/2006) quanto na vigente (nº 76/2009), denotando que a opção do CNJ foi a de: i) centralizar a formulação dos indicadores estatísticos através da Comissão de Estatística e Gestão Estratégica; ii) atribuir aos presidentes dos Tribunais a responsabilidade de informar semestralmente os dados; iii) permitir a transmissão eletrônica dos dados, com dispensa de conferência; e iv) confiar na correção e na veracidade das informações recebidas.

Para garantir a otimização desse sistema, há um entrelaçamento de atribuições entre órgãos internos do CNJ e dos demais tribunais. De fato, cabe à Corregedoria Nacional de Justiça, por ocasião de suas inspeções, fiscalizar a efetividade da utilização das tabelas processuais unificadas. Ao Departamento Pesquisa Judiciária, compete prestar auxílio técnico na implantação dessas tabelas. À Comissão de Estatística e Gestão Estratégica, cabe auditar as informações prestadas, procedendo ao exame e à validação do sistema estatístico dos tribunais. A um Comitê Gestor Nacional, fica a responsabilidade de sugerir melhorias dos indicadores e dos métodos de coleta dos dados, bem como contribuir para a disponibilização on-line de todo conjunto de informações estatísticas. Por fim, é obrigação dos Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica, criados em cada tribunal do país, por determinação da Resolução nº 49/2007, enviar dados ao CNJ quando solicitados e auxiliar o respectivo tribunal na racionalização do processo de modernização institucional.

Em termos de *accountability*, a qualidade desse modelo é louvável, tendo em vista que, em sua engenharia institucional, previram-se órgãos de controle no planejamento dos indicadores, na implementação dos critérios padronizados, na administração da transmissão dos dados, na correção por erros materiais e de omissões dolosas e na divulgação dos resultados. No entanto, há espaço para o aperfeiçoamento do sistema. Com efeito, a previsão do Comitê Gestor Nacional do SIESPJ era de que, segundo o art. 12 da Resolução nº 76/2009, a sociedade civil organizada teria membros integrantes. Essa medida é salutar, uma

vez que o controle social aprimora a criação de indicadores estatísticos que mais importam à população e influencia na disseminação dos resultados em diversos sítios eletrônicos além dos próprios do Poder Judiciário. Ocorre que o CNJ, através da Portaria nº 615/2009²²⁹, não fez qualquer alusão à participação da sociedade, enfraquecendo, assim, o caráter *accountable* desse modelo.

Outra crítica, em relação à falta de controle social, diz respeito ao preenchimento dos dados pelas unidades judiciárias primárias. Isso porque os juízes e as secretarias judiciais podem classificar suas movimentações processuais em campos diversos dos padrões das tabelas unificadas, o que acarreta uma série de impropriedades sucessivas, em efeito dominó, colocando em cheque a veracidade dos dados transmitidos e a confiança das estatísticas formuladas. Daí que, se o modelo do sistema de estatística do CNJ é formulado a partir da alimentação obrigatória, padronizada, permanente e com transmissão eletrônica pelos tribunais, há necessidade de aprimoramento dos mecanismos de publicidade e de transparência de todas as etapas de alimentação do sistema e dos episódios de correção das eventuais falhas. Ademais, não há qualquer previsão normativa de que empresas independentes possam realizar auditorias nos sistemas informatizados, em suas metodologias e na segurança da transmissão dos dados, o que pode afetar a credibilidade dos resultados dos estudos estatísticos divulgados anualmente pelo CNJ através do *Relatório Anual Justiça em Números*.

Antes de analisarmos o referido relatório anual, é preciso explicarmos que, atualmente, a Resolução nº 76/2009 disciplina os indicadores estatísticos fundamentais do Poder Judiciário, nas seguintes categorias²³⁰: i) *insumos, dotações e graus de utilização*; ii) *litigiosidade*; iii) *acesso à justiça*; e iv) *perfil das demandas*. Com a criação do Planejamento Estratégico Nacional, pelas Resoluções nº 70/2009 e 198/2014, os seus indicadores também passaram a compor o Sistema de Estatística do Poder Judiciário, de forma que, a partir de abril de 2015²³¹, os indicadores *tempo total do processo e estrutura do Judiciário* integraram o relatório Justiça em Números.

²²⁹ Vide em http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/portaria-n615-10-09-2009-presidencia.pdf. Acesso em 03 de maio de 2016.

²³⁰ Os conceitos, fórmulas e descrições desses indicadores fundamentais estão presentes no Anexo dessa resolução. Pode-se sintetizá-los deste modo: Insumos são divididos em recursos financeiros, humanos e físicos; Litigiosidade em 1º grau, 2º grau, Juizados Especiais e Turmas Recursais; Acesso à Justiça como processos não criminais de justiça gratuita arquivados e assistência judiciária gratuita; e Perfil das Demandas por casos novos por classe processual segunda as tabelas unificadas.

²³¹ Vide em http://www.cnj.jus.br/images/corregedoria/provimento_49/Anexo_Justica_Estadual.pdf. Acesso em

2. Da Inovação do Programa *Justiça em Números*

O relatório denominado *Justiça em Números*, produzido anualmente pelo CNJ, constitui o produto de maior responsabilidade do Departamento de Pesquisa Judiciária, pois, a partir e através dele, o Conselho apresenta um diagnóstico detalhado e preciso da situação do Poder Judiciário nacional e propõe medidas que possam aprimorar o serviço judiciário para o ano seguinte.

A sua existência está inserida no contexto mais amplo da utilização de estatísticas como instrumentos indispensáveis para orientar a formulação de políticas públicas no Poder Judiciário. Pode-se classificar, para fins de compreensão, a pesquisa estatística no âmbito do judiciário mediante os seguintes períodos²³²: i) Pré-Reforma do Judiciário; ii) Da Resolução nº 04/2005 até a Resolução nº 15/2006; iii) Da Resolução nº 15/2006 até a Resolução nº 76/2009; e iv) Da Resolução nº 76/2009 até a atualidade.

A ideia inicial foi defendida pelo Ministro José Neri da Silveira, em 1989. Tal ideia consistia na criação, ainda de maneira informal, do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ) — um sistema de dados estatísticos com informações basicamente de movimentação processual²³³.

Porém, somente em 2003, por iniciativa do Ministro Nelson Jobim, através de uma consultoria da Universidade de Brasília, foi lançado o *Justiça em Números*, com a finalidade de integrar as informações do Poder Judiciário, a partir de indicadores estatísticos de maior relevância e confiabilidade propostos pela Justiça Federal, Estadual e do Trabalho. Nessa fase, havia a simplificação dos conceitos dos indicadores, a falta de explicitação metodológica da coleta dos dados e a indisponibilidade de dados por diversos tribunais no país.

Conforme se observa do relatório do ano-base 2003, enquanto os dados relativos a insumos e dotações orçamentárias eram relativamente informados pelos tribunais estaduais, os dados sobre litigiosidade (carga de trabalho, taxa de congestionamento e de recorribilidade), concernentes ao acesso à justiça e sobre perfil das demandas demonstravam elevada taxa de indisponibilidade de informações.

As tabelas a seguir são exemplos do quadro estatístico pré-CNJ:

04 de maio de 2016.

²³² Essa classificação se baseia nos indicadores aferidos e na metodologia de coleta dos dados.

²³³ Segundo consta na contextualização do relatório *Justiça em Números*, 2007. CNJ (2007, p. 6).

Tabela 2: Taxa de Congestionamento da Justiça Estadual 1º Grau

$$\Gamma = 1 - \frac{Sent}{CN + C_{p1} + C_{ex}}$$

Estado	Sent 1º	CN 1º	Cpj 1º	Cex 1º	r
Acre	29.398	18.292	45.559	29.398	68,47%
Alagoas	indisponível	69.242	indisponível	0	indisponível
Amapá	14.967	14.967	12.761	indisponível	46,02%
Amazonas	2.146	57.041	248	indisponível	96,25%
Bahia	214.395	334.263	1.142.959	6.496	85,55%
Ceará	33.741	190.291	2.086.800	0	98,52%
DF	216.671	241.732	391.918	28.303	67,27%
Espírito Santo	128.275	85.117	317.795	indisponível	68,16%
Goiás	161.044	254.398	703.914	11.563	83,40%
Maranhão	52.410	80.903	188.991	4.303	80,89%
Mato Grosso	257.796	215.010	421.559	9.576	60,10%
Mato Grosso do Sul	126.854	156.522	244.312	0	68,35%
Minas Gerais	865.197	842.529	1.200.307	53.890	58,74%
Pará	35.912	120.933	309.204	19.751	92,02%
Paraíba	139.644	125.744	235.463	25.561	63,89%
Paraná	391.860	404.301	1.323.635	26.267	77,66%
Pernambuco	125.498	232.181	1.037.788	indisponível	90,12%
Piauí	43.019	62.810	122.979	12	76,85%
Rio de Janeiro	366.965	464.411	3.683.819	indisponível	91,15%
Rio Grande do Norte	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Rio Grande do Sul	653.005	957.321	1.334.690	39.281	71,99%
Rondônia	59.801	74.328	114.253	13.165	70,36%
Roraima	10.791	12.209	28.373	9.594	78,49%
Santa Catarina	385.996	667.260	1.114.686	33.781	78,74%
São Paulo	266.888	4.108.721	9.822.004	indisponível	98,08%
Sergipe	99.537	114.143	107.407	7.287	58,50%
Tocantins	64.396	37.142	118.196	indisponível	58,54%
MÉDIA	189.848	382.378	1.044.365	16.749	75,45%

Onde:
 Γ ⇒ Taxa de Congestionamento
 CN ⇒ Casos Novos
 C_{p1} ⇒ Casos Pendentes de Julgamento
 C_{ex} ⇒ Processos sentenciados, em execução
 $Sent$ ⇒ N° de Sentenças, Acórdãos, Decisões e Despachos que põem fim ao processo

Fonte: CNJ (2003, p. 47)

Tabela 3: Taxa de Reforma da Decisão 2º Grau

$$R_d = \frac{R_p}{R_j}$$

Estado	Rp 2º	Rj 2º	Rd 2º
Acre	347	1.428	24,30%
Alagoas	indisponível	indisponível	indisponível
Amapá	indisponível	indisponível	indisponível
Amazonas	indisponível	indisponível	indisponível
Bahia	140	3.013	4,65%
Ceará	indisponível	indisponível	indisponível
DF	6.735	24.101	27,94%
Espírito Santo	indisponível	1.000	indisponível
Goiás	indisponível	15.132	indisponível
Maranhão	indisponível	4.005	indisponível
Mato Grosso	3.169	5.065	62,57%
Mato Grosso do Sul	indisponível	15.618	indisponível
Minas Gerais	indisponível	indisponível	indisponível
Pará	588	3.476	16,92%
Paraíba	1.652	11.254	14,68%
Paraná	1.080	43.907	2,46%
Pernambuco	indisponível	indisponível	indisponível
Piauí	15	117	12,82%
Rio de Janeiro	23.204	83.498	27,79%
Rio Grande do Norte	indisponível	indisponível	indisponível
Rio Grande do Sul	2.919	33.602	8,69%
Rondônia	0	5	0,00%
Roraima	indisponível	indisponível	indisponível
Santa Catarina	indisponível	indisponível	indisponível
São Paulo	indisponível	indisponível	indisponível
Sergipe	1.545	6.015	25,69%
Tocantins	478	1.310	36,49%
MÉDIA	3.221	14.856	20,38%

Onde:
 R_d ⇒ Taxa de Reforma da Decisão
 R_p ⇒ Recursos providos (ainda que parcialmente)
 R_j ⇒ Recursos julgados

Fonte: CNJ (2003, p. 69)

Tabela 4: Participação Governamental na Demanda da Justiça Estadual

Estado	1a	1b	1c	1d
Acre	616	41	indisponível	40
Alagoas	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Amapá	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Amazonas	2.838	indisponível	indisponível	indisponível
Bahia	28.846	6.478	8	106
Ceará	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
DF	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Espírito Santo	657	indisponível	447	1.596
Goiás	50.587	indisponível	indisponível	69
Maranhão	5.021	183	0	353
Mato Grosso	43.758	1.911	306	2.807
Mato Grosso do Sul	indisponível	1.862	indisponível	indisponível
Minas Gerais	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Pará	35.249	8.580	1.217	2.826
Paraíba	11.467	indisponível	353	862
Paraná	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Pernambuco	4.952	659	661	52
Piauí	1.512	indisponível	indisponível	indisponível
Rio de Janeiro	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Rio Grande do Norte	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Rio Grande do Sul	140.913	2.409	290	8.354
Rondônia	3.711	398	294	626
Roraima	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Santa Catarina	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
São Paulo	indisponível	indisponível	indisponível	indisponível
Sergipe	9.455	25.554	372	3.211
Tocantins	134	23	11	50
MÉDIA	22.648	4.373	360	1.612

Fonte: CNJ (2003, p. 85)

É possível observar discrepâncias dos dados informados, a exemplo do fato de o Tribunal de Justiça do Amazonas ter registrado sentenças proferidas em menor quantidade do que o vizinho Tribunal de Justiça do Acre, estado notoriamente menor, o que indica deficiência na metodologia e na produção de dados. Além dessas disparidades, ressalta-se a grande incidência de tribunais que não possuíam diversas informações disponíveis para serem encaminhadas, dentre os quais a maior corte do Brasil, o Tribunal de Justiça de São Paulo.

Conclui-se, portanto, quanto às informações pertinentes ao orçamento dos tribunais, cuja consolidação e repasse competia ao Poder Executivo, sempre houve maior conhecimento e controle. Contudo, no que diz respeito aos dados de atribuição exclusiva das cortes, como os referentes à litigiosidade e ao acesso à justiça, constatavam-se lacunas, impropriedades e omissões por parte de muitos Tribunais de Justiça.

Após as duas primeiras edições (2003 e 2004) do Justiça em Números, instaurou-se o processo irreversível de conhecimento da Justiça brasileira, de modo que, ao fim das

discussões legislativas para a Reforma do Poder Judiciário, foi assinado o *I Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano* pelos chefes dos três poderes em dezembro de 2004. Dessarte, iniciava-se, a segunda fase quando, em agosto de 2005, o CNJ editou a Resolução nº 04/2005, a qual criou o Sistema de Estatística do Poder Judiciário. Este sistema impulsionou o uso de estatísticas voltadas à orientação de políticas públicas e ao planejamento estratégico no Judiciário brasileiro²³⁴.

Contudo, a Comissão de Estatística e Gestão Estratégica, com auxílio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, realizou uma análise minuciosa da série histórica formada pelos anos de 2003 a 2006. O estudo concluiu que os relatórios apresentavam problemas de instabilidade, incoerência e inconsistência dos dados. Tais problemas eram motivados, principalmente, pela interpretação e compreensão equivocada dos conceitos e dos indicadores estatísticos da Resolução nº 04/2005. Ademais, havia: a indisponibilidade de uma equipe estruturada de servidores para realizar a coleta e a consolidação dos dados na maioria dos tribunais; a insuficiência de tempo para sua obtenção e consolidação, agravada pela multiplicidade de pedidos simultâneos encaminhados por vários órgãos da estrutura judiciária; e a falta de uma melhor informatização dos sistemas internos de acompanhamento processual²³⁵.

As razões foram tão bem identificadas quanto abordadas no *seminário Justiça em Números* em setembro de 2007. Após este evento, decidiu-se pelo incremento da aplicação da Resolução nº 15/2006, que já havia regulamentado o sistema de estatística do Poder Judiciário, com diversos princípios e indicadores fundamentais. Porém, a inovação primordial da edição da Resolução nº 49/2007 foi a determinação de que os Tribunais de Justiça criassem um núcleo de estatística e gestão estratégica para auxiliar, entre outras atribuições, na alimentação, consolidação e no envio dos dados estatísticos dentro dos prazos exigidos pelo CNJ.

Assim, consolidou-se a terceira fase do *Justiça em Números*, por meio do qual se realizou a revisão geral dos dados publicados nos relatórios de 2004, de 2005 e de 2006²³⁶. A lógica foi conferir ao relatório indicadores que fossem além da contagem numérica dos processos distribuídos/julgados, mas sim, que formassem inferências as quais permitissem criar uma cultura judicial de planejamento em um contexto político-econômico de recursos

²³⁴ Segundo consta na introdução do relatório *Justiça em Números 2010*. CNJ (2010, p. 7).

²³⁵ Segundo consta no projeto de aperfeiçoamento do relatório *Justiça em Números 2007*. CNJ (2007, p. 10).

²³⁶ Segundo consta na apresentação do relatório *Justiça em Números 2006*. CNJ (2006, p. 1).

escassos²³⁷.

O relatório mencionava indicadores que seguiam os três propósitos básicos descritos no *Plano Ibero-Americano de Estatística Judicial* — PLIEJ, estudo custeado pelo Banco Mundial e utilizado para gestão estratégica, desenho e monitoramento de políticas públicas judiciais e para prestação de contas à sociedade.

Os dados estatísticos englobavam as categorias da seguinte forma: i) insumos e dotações (dados sobre despesas, pessoal, receitas, informática e área física); ii) litigiosidade (calculados casos novos, carga de trabalho, taxa de congestionamento, taxa de recorribilidade externa e interna e taxa de reforma das decisões); iii) acesso à justiça (despesa com assistência judiciária e quantitativo de pessoal atendido); iv) perfil das demandas (maiores demandas por participação governamental); e v) atividade disciplinar e de correição (número de processos disciplinares instaurados contra juízes e servidores)²³⁸.

O diferencial dessa resolução foi criar conceitos objetivos para os respectivos indicadores, de modo a tornar mais técnica a identificação e a coleta dos dados pelos recém-criados núcleos de estatística dos tribunais²³⁹. No entanto, a crítica que se formula diz respeito à limitação desses indicadores para viabilizar inferências mais profundas que possibilitem a análise causal dos problemas que afetavam o Poder Judiciário. Na verdade, além de limitados os dados quanto à litigiosidade, às despesas e ao acesso à justiça²⁴⁰, os relatórios do Justiça em Números dos anos de 2008 e de 2009 simplesmente não apresentaram informações quanto aos indicadores do *perfil da demanda e atividade disciplinar dos tribunais*.

Enquanto o indicador *perfil da demanda* se restringiu a informar o número absoluto de processos em que havia participação governamental na demanda²⁴¹, não correspondendo ao anseio de obter dados sobre os maiores litigantes do país; o indicador *atividade disciplinar* ficou completamente lacunoso nesses relatórios, sem que a presidência do CNJ tenha lançado qualquer nota explicativa a respeito. De toda sorte, a Resolução nº 15/2006

²³⁷ Segundo consta na explicação dos indicadores do relatório Justiça em Números 2007. CNJ (2007, p. 8).

²³⁸ Segundo art. 14 da Resolução 15/2006.

²³⁹ O conceito de cada um dos elementos que compõe os indicadores estão nos anexos da Resolução n. 15/2006. Vide em http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_15_anexoI.pdf

²⁴⁰ A litigiosidade era informada de modo agregado por tribunal, as despesas não segmentavam os gastos por unidade, por número de processos e por servidores, e o acesso à justiça limitava esse conceito ao montante de receita renunciada com assistência judiciária gratuita e ao número de pessoas atendidas. Vide em http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/relatorios/justica_em_numeros_2007.pdf e http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/relatorios/justica_em_numeros_2008.pdf. Acesso em 04 de maio de 2016.

²⁴¹ Havia dados tanto para o poder público como autor (demandante) quanto para réu (demandado).

serviu de marco para a metodologia de coleta de dados estatísticos nos tribunais brasileiros, inaugurando uma série histórica de dados entre 2004 e 2008²⁴², a qual possibilita um panorama geral dos dados por tribunal.

Para dar continuidade a esse quadro evolutivo, em abril de 2009, firmou-se o *II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça* mais acessível, ágil e efetivo. Este Pacto incluiu, entre outras diretrizes, o incremento do acesso à Justiça e a efetivação do processo em duração razoável de tempo²⁴³. Com esse propósito, todos os Tribunais de Justiça foram convidados a participar de um projeto de aprimoramento da Resolução nº 15/2006, realizando-se, assim, o 2º *Seminário Justiça em Números* em fevereiro de 2009.

Logo em seguida, em maio de 2009, editou-se a Resolução nº 76, a qual consolidou os indicadores estatísticos fundamentais do Poder Judiciário, dando início à quarta fase do Justiça em Números, a qual perdura até a atualidade, sob o regime de permanente aprimoramento. Nessa fase de amadurecimento do sistema de estatística, todos os tribunais do país foram alcançados pela resolução, com exceção dos dados do Supremo Tribunal Federal, o que significa uma deformidade injustificável do SIESPJ.

Dentre as principais inovações trazidas, está a consolidação dos quatro indicadores fundamentais (Insumos, Litigiosidade, Acesso à Justiça e Perfil das Demandas), com importantes modificações nos conceitos e na metodologia da coleta de dados. Por exemplo, na apuração das variáveis de despesa foram incluídos os gastos inscritos como “resto a pagar” para conceder mais transparência ao montante de despesas por tribunal. E, na apuração dos processos pendentes, concentrou-se mais na perspectiva do cidadão que aguarda a resolução do conflito do que na ótica da produtividade do magistrado.

Assim, na edição de 2010 do *Justiça em Números*, houve um detalhamento da dinâmica das despesas, as quais eram informadas de modo agregado, para serem individualizadas por gastos com pessoal efetivo, comissionados, terceirizados, aposentados, despesas com informática e valores pagos aos jurisdicionados. Houve também um detalhamento com dados de estrutura, da força de trabalho, do quantitativo de magistrados ativos e afastados. E, na categoria litigiosidade, separaram-se as três grandes fases do processo judicial (conhecimento, recursal e execução). Outra importante inclusão foi da variável “casos novos eletrônicos” em todas as instâncias judiciárias.

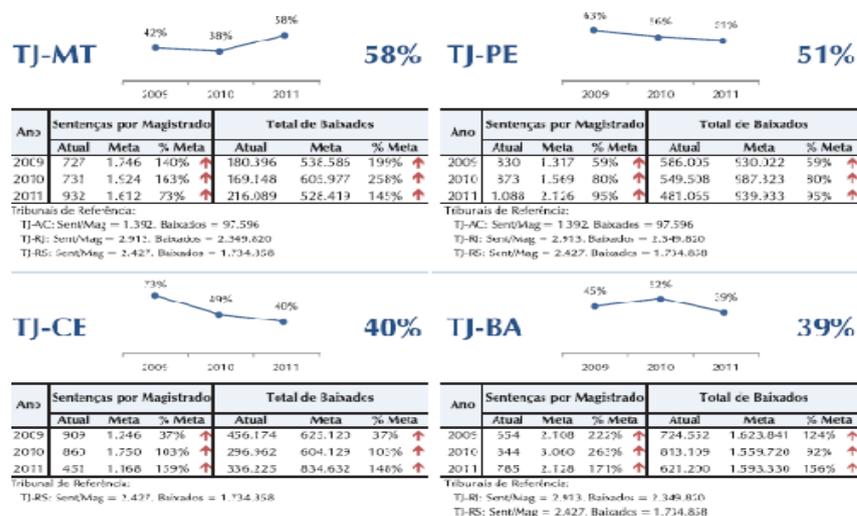
²⁴² Vide a série histórica desse período da Justiça Estadual em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-em-numeros/serie-historica/serie_historica_estadual.pdf. Acesso em 04 de maio de 2016.

²⁴³ Segundo consta na introdução do relatório Justiça em Números 2010. CNJ (2010, p. 11).

Na edição de 2011, todos os tribunais do país passaram a encaminhar seus dados ao SIESPJ, exceto o Supremo Tribunal Federal. Isto corresponde a uma lacuna injustificável ao sistema de estatística. Por outro lado, as informações disponíveis sobre o quantitativo processual passaram a ser identificadas pelas áreas “criminal”, “não criminal”, “fiscal” e “não fiscal”, com o objetivo de aclarar as matérias motivadoras dos processos em tramitação e estabelecer percentuais para o melhor planejamento da política judiciária²⁴⁴.

O *Justiça em Números de 2012* trouxe inúmeras inovações. Segundo sua apresentação, teve o objetivo de estabelecer um novo paradigma de acesso à informação, por meio da divulgação de indicadores de forma mais clara, direta e inclusiva para permitir que todos cidadãos — e não apenas pesquisadores — pudessem compreender as principais informações sobre o Poder Judiciário²⁴⁵. Para tanto, não se resumiu a tabelas e textos explanativos, mas se valeu de infográficos²⁴⁶. Assim, qualquer leitor passou a facilmente encontrar o conteúdo que mais lhe interessava e a entender o significado de cada informação²⁴⁷. Houve, inclusive, o emprego de balanças nas representações gráficas, como observa-se a seguir:

Figura 1: Tabelas e textos explanativos no relatório Justiça em Números de 2012



Fonte: CNJ (2012, p. 133)

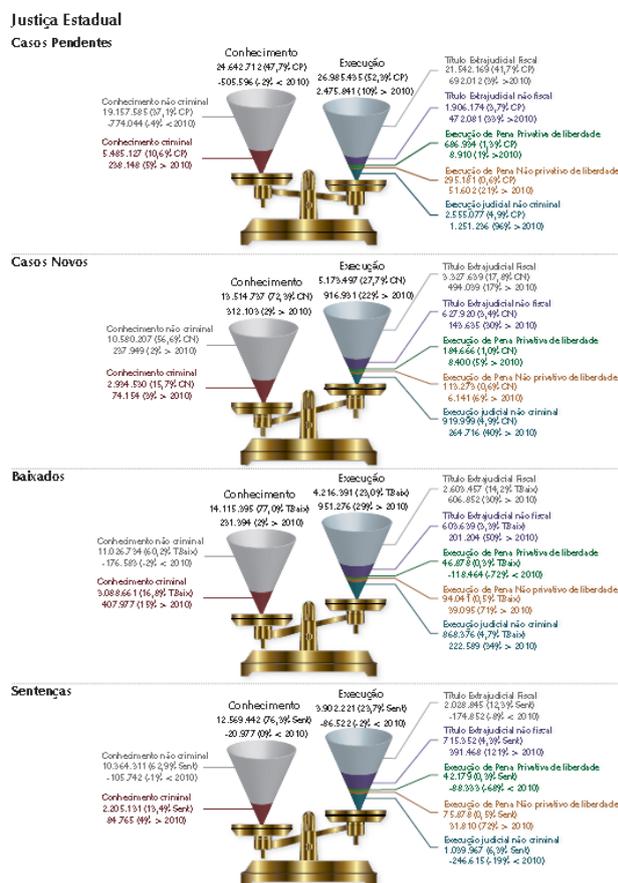
²⁴⁴ Segundo consta na introdução do relatório Justiça em Números 2011. CNJ (2010, p. 8).

²⁴⁵ CNJ (2012, p. 6).

²⁴⁶ Conforme esclarece o seguinte trecho do relatório: “O uso de estratégias de visualização de informações é uma das principais medidas para lidar com o fato de haver muitas informações públicas em circulação, além de uma diversidade de meios possíveis para a sua divulgação (WURMAN, 2001)”.

²⁴⁷ CNJ (2012, p. 7).

Figura 2: Infográficos no relatório Justiça em Números de 2012



Fonte: CNJ (2012, p. 139)

A maior novidade, no entanto, foi de natureza metodológica. Passou-se a usar a análise envoltória de dados (DEA) para comparar a eficiência dos tribunais que compõem um mesmo ramo do Poder Judiciário. Destacando a importância desse método de análise, o então presidente do CNJ, Ministro Ayres Britto, esclareceu:

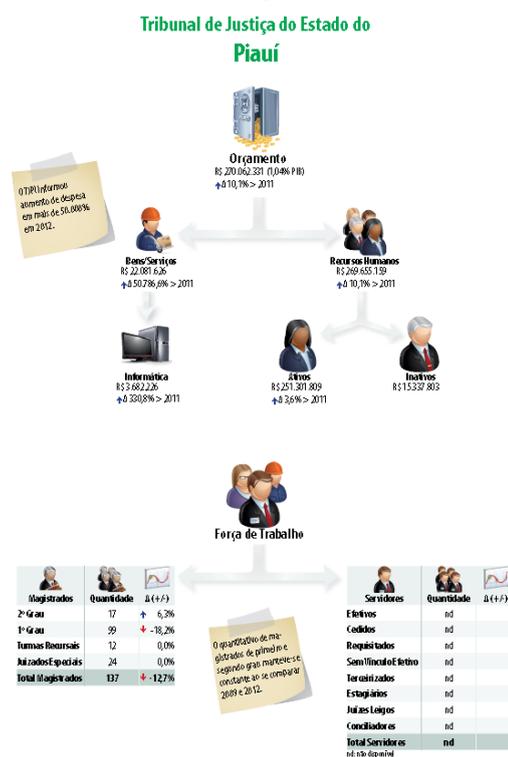
Essa ferramenta permite não só que se comparem dados de produtividade, de maneira isolada, mas que sejam também levados em consideração os dados estruturais dos tribunais. Sucede que a análise torna-se mais complexa. Um tribunal deixa de se destacar apenas pela boa produção de decisões ou alto volume de processos arquivados, pois passa a ser analisado a partir dessas duas variáveis, em combinação com seu contexto estrutural, sua despesa, número de servidores, grau de informatização e outros indicadores. O exame da eficiência passa a correlacionar produtividade com despesa, estrutura física e de pessoal CNJ (BRITTO, 2012, p. 6).

O CNJ passou a usar a análise de dados para medir a eficiência dos tribunais através do cruzamento das variáveis previstas na resolução nº 76/2009. Seguia-se a ideia segundo a qual os tribunais que apresentassem melhores resultados passassem a figurar como uma

fronteira de eficiência, a qual cada um dos demais tribunais pudesse vislumbrar e alcançar²⁴⁸.

Em sequência, o Relatório de 2013 aperfeiçoou ainda mais os indicadores de eficiência, possibilitando a criação de um Índice de Produtividade Comparada (IPC-Jus), realizado entre os tribunais da Justiça Estadual e da Justiça do Trabalho. Por contarem com 27 tribunais cada um desses ramos do Judiciário, foi utilizada a metodologia conhecida da análise envoltória de dados, cujos resultados são apresentados em forma de *ranking* com cada tribunal apresentando seu *escore*²⁴⁹ em relação ao tribunal referência.

Figura 3: Infográfico no relatório Justiça em Números de 2013

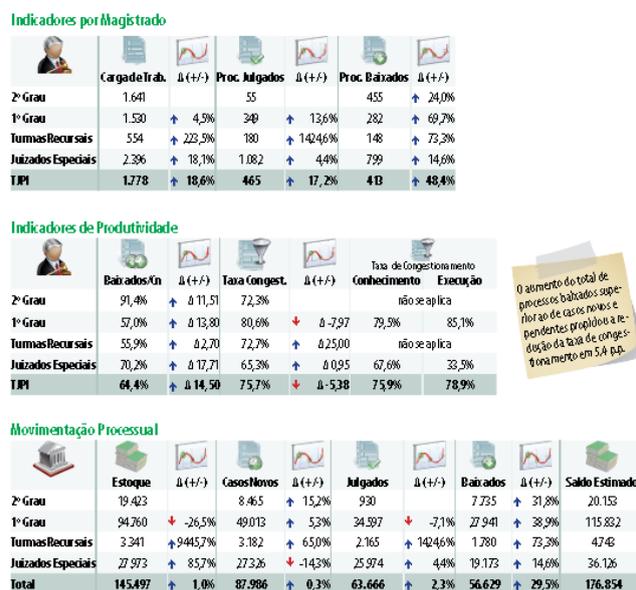


Fonte: CNJ (2013, p. 59)

²⁴⁸ CNJ (2012, p. 8).

²⁴⁹ Escore é um atributo numérico de acordo com os pesos atribuídos a cada variável dos indicadores.

Figura 4: Tabelas no relatório Justiça em Números de 2013



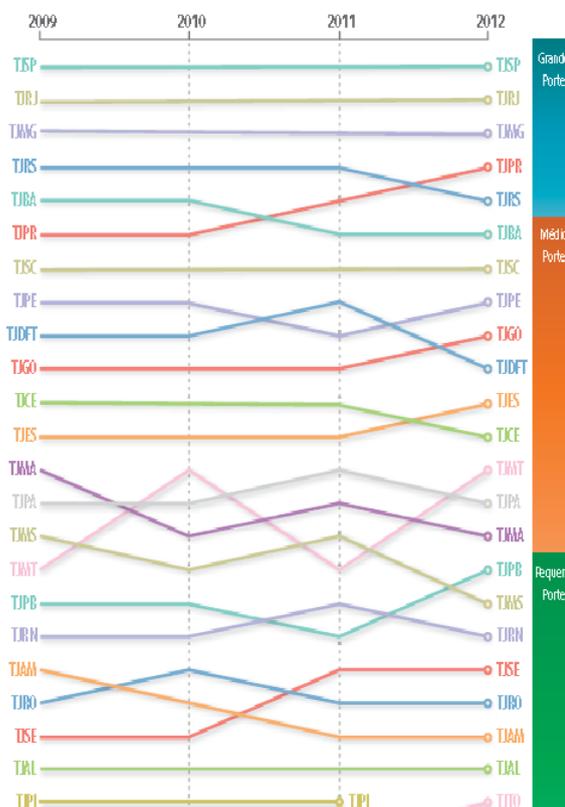
Fonte: CNJ (2013, p. 60)

Outras inovações foram: i) a utilização de mapas com as informações por tribunal, dando uma orientação espacial à compreensão dos dados e uma territorialização da informação de um modo geral; ii) o emprego de *post-its*, para orientar o leitor aos dados que mais se destacaram com relação à despesa, à força de trabalho e à movimentação processual de cada tribunal; e iii) a classificação dos tribunais segundo seus portes, tendo em vista os dados anuais de despesa total da justiça, dos casos novos, dos processos em tramitação, dos magistrados, dos servidores (incluindo estagiários e terceirizados) e dos servidores da área judiciária CNJ (2013, p. 14). Desse modo, dividiram-se os Tribunais de Justiça em três grupos:

- 1) Grande porte — TJSP, TJRJ, TJMG, TJPR e TJRS;
- 2) Médio porte — TJBA, TJSC, TJPE, TJGO, TJDF, TJES, TJCE, TJMT, TJMA e TJPA;
- 3) Pequeno porte — TJPB, TJMS, TJRN, TJSE, TJAL, TJTO, TJAP, TJRR e TJAM.

Faz-se aqui uma ressalva ao Tribunal de Justiça do Piauí, que não informou as variáveis necessárias para a classificação segundo o porte e, por isso, não foi alocado em nenhum dos grupos CNJ (2013, p. 17).

Gráfico 1: Movimentação da posição dos tribunais em série histórica (2009-2012)



Fonte: CNJ (2013, p 90)

No Justiça em Números de 2014, em sua décima edição, apresentaram-se os dados de todos os Tribunais de Justiça com a série histórica abrangendo os últimos cinco anos (todos no formato da Resolução nº 76/2009). Permitiu-se, dessa forma, uma visualização quinquenal de cenários mais consistentes e precisos sobre a justiça brasileira²⁵⁰, com vistas a embasar uma reflexão mais ampla sobre os desafios da prestação jurisdicional no Brasil em sentido amplo. Diante das possibilidades de inovação, as duas principais vias se referem ao aperfeiçoamento das fontes de informações, haja vista que os dados ainda são agregados por tribunal, e ao aprofundamento das análises sobre temas específicos e estratégicos para o Poder Judiciário²⁵¹.

Desse modo, no que tange à qualidade das informações, o relatório passou a apresentar o Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM) de acordo com o porte e o segmento judicial. Já em relação a temas específicos, passou-se a utilizar a linguagem

²⁵⁰ CNJ (2014, p. 14).

²⁵¹ CNJ (2014, p. 16).

unificada de classes processuais, por meio de Tabelas Processuais Unificadas — TPU, criada pela Resolução nº 46/2007, para que fosse possível empreender planejamentos mais precisos a partir de diagnósticos mais detalhados. Ou seja, o CNJ reconhecia a nova fronteira de seus levantamentos estatísticos: a visualização das informações de cada unidade judicial e de cada processo judicial, para refletir sobre suas especificidades na avaliação dos fatores que pudessem impulsionar a celeridade processual e, conseqüentemente, melhorar a compreensão sobre a litigiosidade no Brasil para propor caminhos de aperfeiçoamento da gestão judiciária.

Por último, o relatório Justiça em Números de 2015 trouxe igualmente inúmeras novidades. Pela primeira vez, foram apresentadas as informações sobre a estrutura do Poder Judiciário, com detalhamento das comarcas e varas instaladas por unidade da Federação.

Do mesmo modo, foi a primeira ocasião em que se conheceram as classes processuais e os assuntos mais demandados. A seguir, a tabela 5 mostra os assuntos mais demandados em todos os tribunais do país, em 2º e 1º graus, respectivamente²⁵²:

Tabela 5: Quantidade de processos novos por classe processual



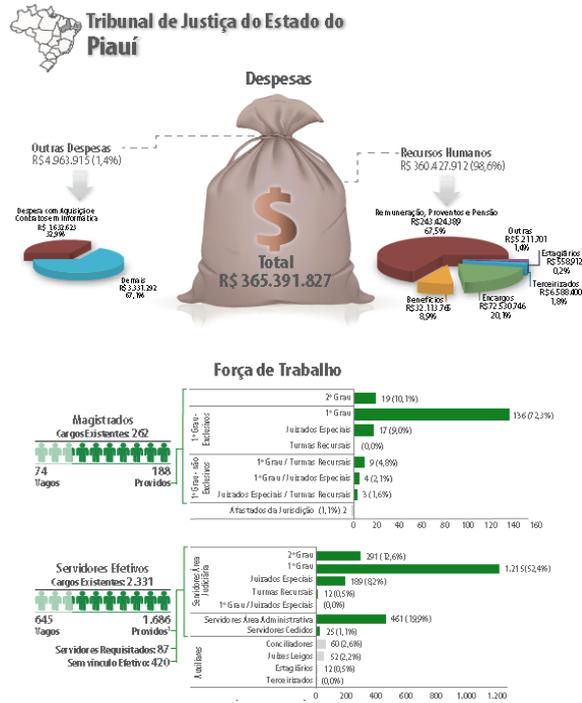
Fonte: CNJ (2015, p. 99)

Observe-se também o detalhamento dos dados do Tribunal de Justiça do Piauí, para

²⁵² O universo da análise foi composto por 25 tribunais, uma vez que os Tribunais de Justiça do Espírito Santo e da Bahia não prestaram as informações requeridas.

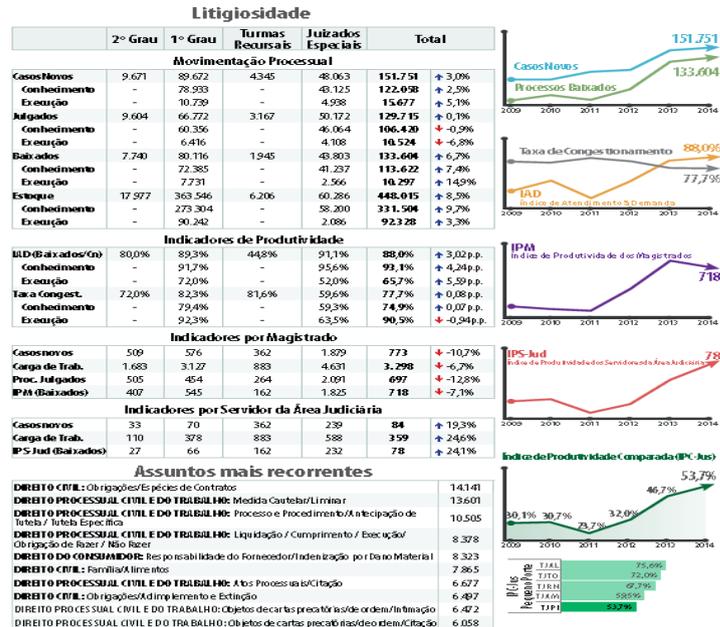
entender a profundidade das informações e a facilidade de sua compreensão visual:

Figura 5: Infográfico do TJPI no Justiça em Números de 2015



Fonte: CNJ (2015, p. 150)

Figura 6: Tabelas de dados do TJPI no Justiça em Números de 2015



Fonte: CNJ (2015, p. 151)

Além disso, novos enquadramentos para conteúdos já informados permitiram

reconfigurações analíticas que geraram novos índices, como o da Justiça Digital, do Índice de Produtividade dos Servidores da Área Judiciária e do Índice de Atendimento à Demanda. O primeiro indica o número de novos processos eletrônicos em relação ao total de casos novos físicos e eletrônicos. O segundo computa a média de processos baixados por servidor da área judiciária. E o terceiro — Índice de Atendimento à Demanda—verifica se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos. Em suma, a finalidade de tais índices foi a de orientar futuramente as linhas de atuação do CNJ à política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição (Resolução nº 194/2014) e à distribuição proporcional do orçamento nos órgãos do primeiro e do segundo graus do Poder Judiciário (Resolução nº 195/2014).

Em função de tantos mapas, infográficos e índices estatísticos, o relatório de 2015, por abranger todos os tribunais do Brasil, exceto o STF, possui 499 páginas. Porém, não se torna cansativo nem prolixo por utilizar diversas ferramentas visuais e por conter uma rica síntese de dados fundamentais sobre a estrutura e o funcionamento dos tribunais.

Enfim, avaliamos que o projeto Justiça em Números do CNJ satisfaz as exigências contemporâneas de *accountability*, na medida em que o aprimoramento dos conceitos das variáveis dos indicadores estatísticos é realizado de maneira compartilhada com os Tribunais de Justiça. Há um rigor permanente na coleta e na consolidação dos dados pelos núcleos de estatística dos tribunais, e as informações do relatório anual estão abertas, em linguagem acessível, à análise pública e à crítica acadêmica. Por isso, concordamos com a afirmação da presidência do CNJ de que o Brasil se encontra em posição de vanguarda na temática de estatísticas judiciais em relação aos demais países (CNJ, 2014, p. 16).

3. Em Busca da Transparência Institucional no Poder Judiciário

Ao longo dessa década, o CNJ lançou diretrizes quanto à busca da transparência institucional no Poder Judiciário. O modelo adotado levou em consideração a unicidade desse poder, ao exigir a implementação de disciplina uniforme em temas concernentes à gestão da informação e das finanças, além da efetivação do princípio da publicidade, o qual compreende a transparência, acessibilidade, integralidade e integridade das informações referentes à gestão administrativa e financeira da coisa pública²⁵³. Portanto, para além do dever de informar, o qual se satisfaz com a disponibilização oficial dos dados, o dever de

²⁵³ Justificativas elencadas na Resolução n. 79/2009 do CNJ.

transparência acresce o sentido de facilitação de acesso a todas as fontes de informação existentes.

Com a Resolução nº 79/2009, o Conselho Nacional de Justiça deu cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 131/2009, para obrigar todos os tribunais brasileiros a divulgar suas atividades institucionais por meio de ações informativas e educativas, por meio eletrônico, em detrimento dos impressos, bem como pela disponibilidade de um campo de informações denominado “transparência” nos sítios eletrônicos, com dados orçamentários e financeiros, vedada a identificação genérica de pagamentos. Pelo que se denota, o CNJ reconheceu a primazia da rede mundial de computadores para instrumentalizar o cumprimento desse dever de transparência, demonstrando, inclusive, sua constante preocupação ambiental (Art. 2º, §1º).

Em verdade, essa norma representou um ensaio para a edição da Resolução nº 102/2009, a qual visou conferir inteligibilidade e comparabilidade em benefício da eficácia do controle social sobre os gastos públicos, além do propósito subjacente de permitir a construção de indicadores de eficiência e mecanismos de comparação entre os órgãos jurisdicionados²⁵⁴. Ou seja, a transparência dos serviços judiciários cumpre tanto escopos instrumentais de *accountability* quanto escopos finalísticos.

Segundo o texto, os tribunais são obrigados a divulgar informações detalhadas quanto à gestão orçamentária e financeira, às estruturas remuneratórias, aos quantitativos de pessoal efetivo e comissionado, à origem funcional dos ocupantes dos cargos em comissão e quanto à relação de membros da magistratura e demais agentes públicos, desde maio de 2010. Politicamente, essa resolução representou a oficialização da cultura da transparência por meio de parâmetros técnicos e abrangentes, no âmbito dos tribunais. Simbolicamente, representou a abertura de uma das caixas pretas do Poder Judiciário. Ademais, essa norma influenciou que fosse promulgada a lei do acesso à informação, Lei nº 12.527/2011, estendendo a obrigação de transparência a todos os entes públicos da federação.

A referida lei inovou ao determinar a divulgação das remunerações pagas aos servidores públicos com suas identificações nominais e as unidades na quais efetivamente prestam serviço²⁵⁵.

²⁵⁴ Justificativas elencadas na Resolução n. 102/2009 do CNJ.

²⁵⁵ O CNJ se ajustou à lei e acrescentou, mediante a Resolução nº 151/2012, esse elemento a mais de detalhamento das informações.

Encerrando esse ciclo de transparência, o CNJ editou a Resolução nº 195/2014, por meio da qual os tribunais são obrigados a divulgar suas propostas orçamentárias com um Quadro de Detalhamento de Despesa — QDD, específico para cada grau de jurisdição, ou seja, os valores destinados ao 1º grau devem ser separados dos destinados ao 2º grau.

A partir dessa estrutura normativa, a operacionalização realizada pelo CNJ se dá de maneira acessível em sua página oficial, com um *link* em destaque intitulado *Transparência*, através do qual se pode obter direcionamentos para informações sobre o *Justiça em Números*, o *Justiça Aberta*, o *Portal da Transparência do Poder Judiciário*²⁵⁶ e a Resolução nº 102/2009. Para facilitar ainda mais o acesso, constam *links*²⁵⁷ para um Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) e, caso não haja a informação desejada, para a Ouvidoria do CNJ²⁵⁸.

No tocante aos tribunais, constata-se que a maioria incluiu, em suas páginas oficiais, um *link* para direcionar o visitante ao seu portal da transparência. A seguir, apresenta-se uma tabela que classifica a presença ou ausência desse campo de informação na página inicial dos Tribunais de Justiça:

Tabela 6: *Link* do Portal da Transparência na Página Inicial

Visível e em Destaque	Visível, mas Discreto	Omisso
TJAC, TJAP, TJCE, TJDF, TJES, TJBA, TJMG, TJAL, TJCE, TJMS, TJTO, TJSC, TJRS, TJPI, TJPB, TJGO, TJMS, TJPE, TJSE, TJPA, TJMT, TJPR e TJSP.	TJRJ, TJRO, TJMA, TJRN e TJRR.	TJAM.

Fonte: Autoria própria

Essa observação é pertinente devido ao fato de que a determinação normativa do CNJ é pela disponibilização das informações facilitada ao cidadão interessado, de modo que o Tribunal de Justiça do Amazonas não cumpre a finalidade da resolução, enquanto TJRJ, TJRO, TJMA, TJRN e TJRR devem aprimorar a divulgação de seus portais da transparência.

²⁵⁶ Vide em <http://www.portaltransparencia.jus.br/despesas/>. Acesso em 05 de maio de 2016.

²⁵⁷ Vide em <http://www.cnj.jus.br/transparencia/acesso-a-informacao-sic>. Acesso em 05 de maio de 2016.

²⁵⁸ Vide em <http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page>. Acesso em 05 de maio de 2016.

Numa visão geral, o CNJ vem desempenhando sua atribuição de garantir transparência, com algumas ressalvas, como alguns *links* de tribunais que estão errados (TJAL e TJMT). Ainda assim, o desafio continua sendo a atualização dos dados pelos tribunais, sob a responsabilidade de seus presidentes. O dever de transparência deve atender aos anseios atuais dos cidadãos, pois o conhecimento dos dados em tempo real possibilita o controle preventivo de eventuais abusos por parte de agentes públicos. Para esse mister, o CNJ não vem demonstrando seu poder de coação (*enforcement*), um atributo fundamental da *accountability*, para fazer efetivar a transparência institucional permanente e integral.

De fato, segundo levantamento nas páginas oficiais dos Tribunais de Justiça, identificou-se atualização das informações em seus portais da transparência, nos termos das Resoluções nº 102/2009, 151/2012 e 195/2014, até junho de 2015:

Tabela 7: Atualização das Informações no Portal da Transparência dos Tribunais De Justiça

RES. 102/2009	RES. 151/2012	RES. 195/2014
TJAC - Jan/2008 até Jun/2015	TJAC - Jan/2010 até Jun/2015	TJAC - 2015
TJAM - Jan/2011, mas com diversos campos não informados.	TJAM - Jan/2011 até Jun/2015	TJAC - 2015
TJDF - Jan/2011 até Jun/2015	TJDF - Jan/2010 até Jun/2015	TJDF - 2015
TJMA - Jan/2012 até Jun/2015, mas com campos não informados.	TJMA - Jan/2012 até Jun/2015	TJMA - 2015, mas em arquivo de difícil visualização.
TJMG - Jan/2010 até Jun/2015, mas em apresentação confusa.	TJMG - Fev/2012 até Jun/2015, mas em arquivo de difícil visualização.	TJMG - 2015
TJPR - Jan/2007 até Jun/2015	TJPR - Dez/2009 até Jun/2015	TJPR - 2015
TJRJ - Jan/2009 até Jun/2015.	TJRJ - Jan/2010 até Jun/2015, mas em arquivos compactados desde Jun/2012.	TJRJ - 2015
TJRO - Os dados não estão acessíveis por restrições no servidor de informática do TJRO.	TJRO - Jan/2007 até Jun/2015, porém só se visualizam os dados a partir de Jan/2010.	TJRO - 2015
TJSP - Jan/2012 até Jun/2015	TJSP - Ago/2009 até Jun/2015, mas sem identificação nominal.	TJSP - 2015
TJAL - Jan/2007 até Jun/2015, mas há campos que não seguem a resolução.	TJAL - Jan/2012 até Jun/2015	TJAL - 2015
TJBA - Jan/2008 até Abr/2014, além de vários campos não informados.	TJBA - Jan/2010 até Jun/2012 e sem identificação nominal.	TJBA - 2015

TJES - Jan/2006 até Jun/2015, mas há campos que não seguem a resolução.	TJES - Jan/2010 até Jun/2015, mas somente a partir de Jun/2012 com identificação nominal.	TJES - 2015
TJMT - Jan/2010 até Jun/2015	TJMT - Set/2009 até Jun/2015, mediante identificação do consultante.	TJMT - 2015
TJPA - Jan/2010 até Jun/2015	TJPA - Jan/2010 até Jun/2015	TJPA - 2015
TJPE - Mar/2007 até Jun/2015	TJPE - Ago/2009 até Jun/2015, mas somente a partir de Jun/2012 com identificação nominal.	TJPE – Não consta o quadro de detalhamento das despesas por grau de jurisdição.
TJRN - Jan/2011 até Jun/2015, mas há campos que não seguem a resolução.	TJRN - Mar/2010 até Jun/2015, mas somente a partir de Jun/2012 com identificação nominal.	TJRN - 2015
TJRR - Jan/2010 até Jun/2015, mas há campos que não seguem a resolução.	TJRR - Jan/2010 até Jun/2015, mas somente a partir de Ago/2012 com identificação nominal.	TJRR - 2015
TJSE - Jan/2007 até Jun/2015	TJSE - Jan/2010 até Jun/2015.	TJSE – 2015, mas não consta o quadro de detalhamento das despesas por grau de jurisdição.
TJAP - Os dados não estão acessíveis por restrições no servidor de informática do TJAP.	TJAP - Os dados não estão acessíveis por restrições no servidor de informática do TJAP.	TJAP - 2015
TJCE - Jan/2009 até Jun/2015	TJCE - Jan/2011 até Jun/2015, mas somente a partir de Jun/2012 com identificação nominal.	TJCE - 2015
TJGO - Jan/2010 até Jun/2015	TJGO - 2009 até Jun/2015, mas sem a identificação nominal.	TJGO - 2015
TJMS - Jan/2010 até Jun/2015	TJMS - Jun/2012 até Jun/2015,	TJMS – 2015
TJPB - 2007 até Jun/2015	TJPB - Fev/2011 até Jun/2015, mas somente a partir de Jun/2012 com identificação nominal.	TJPB - Jan/2008 até Jun/2015
TJPI - Jan/2011 até Jun/2015	TJPI - Set/2009 até Jun/2015	TJPI – 2015
TJRS - Jan/2007 até Jun/2015	TJRS - Jun/2012 até Abr/2013 e sem identificação nominal.	TJRS - 2015
TJSC - Jan/2007 até Jun/2015	TJSC – Jul/2012 até Jun/2015	TJSC - 2015
TJTO - Jan/2008 até Jun/2015	TJTO - Abr/2012 até Jun/2015, mas somente a partir de Jun/2012 com identificação nominal.	TJTO - 2015

Fonte: Autoria própria.

A transparência nos tribunais significou que a publicidade se tornou a regra e o sigilo tornou-se a exceção. Acontece que o CNJ não conseguiu implantar um padrão de divulgação das informações que fosse adotado e implantado por todos os tribunais. O resultado foi a

permanência de uma autonomia nessas cortes, que se revela contraproducente e um óbice ao cumprimento integral das resoluções do CNJ. Não obstante a *accountability* dos tribunais, no que tange ao dever de transparência, ter sido intensamente alterada na última década, são imprescindíveis avanços quanto à facilitação da visualização e da inteligência dos dados divulgados. No caso do cumprimento da Resolução nº 151/2012, os Tribunais do Rio Grande do Sul, de Goiás e da Bahia simplesmente a desobedecem por não divulgar a relação das remunerações pagas com a identificação dos nomes das pessoas beneficiárias, sem que o CNJ tenha aplicado qualquer sanção administrativa aos respectivos presidentes.

Adiante, o CNJ regulamentou três áreas importantes para a implantação de um regime de transparência nos tribunais: os plantões judiciários, a gestão dos precatórios e o período de transição entre as gestões dos órgãos de comando das cortes de justiça. Em relação aos plantões judiciários, a Resolução nº 71/2009 do CNJ ditou as regras mínimas a serem implantadas no âmbito de cada Tribunal (ou seja, os casos que podem ser julgados e a forma de funcionamento). Exigiu, como medida de transparência, a divulgação dos endereços e telefones do serviço de plantão com antecedência razoável pelo sítio eletrônico do tribunal respectivo e pela imprensa oficial. Os nomes dos plantonistas também deveriam ser divulgados apenas cinco dias antes do plantão.

Para tanto, através da Portaria nº 666/2009²⁵⁹, o CNJ criou um espaço para o registro de reclamações e denúncias de inexistência de plantões judiciais nos tribunais, falta de informações sobre o seu funcionamento, ausência de magistrado responsável e outros fatos noticiados pelas partes e pelos advogados.

Ocorre que, no *link* do CNJ destinado ao plantão judiciário²⁶⁰, não há informações quanto aos plantões da Justiça Estadual, Federal ou Trabalhista, bem como o *link* para direcionamento aos sítios eletrônicos dos tribunais não funciona, de modo que a única alternativa disponível são contatos telefônicos que prestam atendimento somente em dias úteis. Ou seja, o CNJ não vem cumprindo seu dever de divulgar os plantões judiciários dos Tribunais de Justiça e não conta com canais de solução de problemas adequados para atender as partes no momento em que precisarem.

Contudo, os Tribunais de Justiça divulgam, de forma atualizada e com antecedência de cinco dias, a relação dos magistrados plantonistas em seus sítios eletrônicos. Após

²⁵⁹ Vide em http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/portaria/portaria_666_17122009_19102012_153357.pdf. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁶⁰ Vide em <http://cnj.jus.br/poder-judiciario/plantao-do-judiciario>. Acesso em 06 de maio de 2016.

consulta a todos os portais, constatou-se que somente o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul²⁶¹ não divulga o nome dos plantonistas, e o Tribunal de Justiça do Maranhão²⁶² informa somente o nome dos magistrados responsáveis pelos plantões de 2º grau, restando omissa a informação quanto aos plantões nos fóruns do interior e da capital.

Já com a Resolução nº 95/2009, o CNJ reconheceu que a continuidade administrativa é um dos objetivos a serem perseguidos pelo Poder Judiciário e que a transição das gestões nos tribunais costuma ensejar dificuldades no tocante ao acesso às informações essenciais para os planos de ação dos dirigentes eleitos. Em razão disso, e diante da necessidade de atribuir maior eficiência e transparência ao processo de transição das gestões dos cargos de direção nos órgãos do Poder Judiciário, o Conselho exigiu que os dirigentes em exercício entreguem aos eleitos, em até dez dias após a eleição, o relatório circunstanciado contendo, dentre outros elementos, o planejamento estratégico, a situação atual das contas do tribunal, a relação dos contratos em vigor, a estrutura organizacional com detalhamento do quadro de pessoal e as sindicâncias e os processos administrativos disciplinares internos. (Art. 4º).

Trata-se de uma salutar medida de *accountability*, por centrar-se na transparência como mecanismo para obter a continuidade eficiente do serviço público judiciário. Segundo levantamento, diversos Tribunais de Justiça cumpriram o disposto nessa resolução, como: o TJSP para o biênio 2016/2017²⁶³, o TJPB para o biênio 2013/2014²⁶⁴, o TJMA para o biênio 2016/2017²⁶⁵, o TJMG para o biênio 2013/2014²⁶⁶ e as Corregedorias do TJGO para o biênio 2011/2013²⁶⁷, e do TJPE para o biênio 2014/2015²⁶⁸. No entanto, é conveniente que os Tribunais de Justiça disponibilizem um campo de informação com os relatórios circunstanciados de todos os períodos de transição para ficar acessível à consulta popular.

Por fim, a gestão do sistema de pagamento via precatório recebe contínuo interesse e regulação por parte do CNJ, o que não ocorre sem justificativa. Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. Segundo o

²⁶¹ Vide em http://www.tjrs.jus.br/site/fale_conosco/plantoes/. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁶² Vide em <http://www.tjma.jus.br/cgj/publicacoes/sessao/409>. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁶³ Vide em <http://www.tjsp.jus.br/Institucional/CanaisComunicacao/Noticias/Noticia.aspx?Id=29033>.

²⁶⁴ Vide em http://www.aojep.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=444:entidades-sao-informadas-sobre-transicao-no-tjpb&catid=34:noticias&Itemid=2. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁶⁵ Vide em <http://www.tjma.jus.br/tj/visualiza/sessao/19/publicacao/410525>. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁶⁶ Vide em <http://www.tjmg.jus.br/ejef/avisos/detalhe-54.htm>. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁶⁷ Vide em http://docs.tjgo.jus.br/corregedoria/manuais/Relatorio_Final_CGJGO.pdf. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁶⁸ Vide em <http://www.tjpe.jus.br/agencia-de-noticias/>. Acesso em 06 de maio de 2016.

último levantamento feito pelo CNJ, os três níveis de entes da federação acumulavam, em junho de 2014, uma dívida de R\$ 97,3 bilhões em precatórios emitidos pelas Justiças Estadual, Federal e Trabalhista²⁶⁹.

Além dessa manifesta envergadura financeira, a gestão dos precatórios foi influenciada pela sensível alteração legislativa, na medida em que as principais regras para pagamento de precatórios estão na Constituição Federal, a qual foi alterada pela Emenda Constitucional nº 62/2009, para permitir mais flexibilidade de pagamento, como o parcelamento da dívida e a renegociação de valores por meio de acordos com os credores. Sendo assim, diante da situação de extrema importância para os interessados, em que a ordem de pagamento do precatório é expedida pelo presidente do Tribunal de Justiça, surge como essencial o dever de transparência de todos os atos relacionados ao momento do pagamento e à atualização da lista de credores.

Desse modo, o CNJ editou várias resoluções (nº 92/2009, 115/2010, 123/2010 e 145/2012) para instituir o Sistema de Gestão de Precatórios (SGP) como banco de dados de caráter nacional a ser alimentado por todos os tribunais com uma série de informações, dentre as quais: a natureza da dívida, o valor atualizado e o percentual do orçamento disponibilizado ao tribunal destinado ao pagamento de precatórios. Até 30 de agosto de cada ano, as informações são encaminhadas para compor um mapa anual sobre a situação dos precatórios expedidos pelo judiciário e divulgado no sítio do CNJ, ressalvados os dados pessoais dos beneficiários (Art. 1º, §1º, Resolução nº 115/2010).

Diante da complexidade da matéria, o CNJ concentrou-se na reestruturação do setor de precatórios, através de parcerias entre a Corregedoria Nacional de Justiça e os tribunais estaduais, representados por membros integrantes dos comitês gestores. A Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Eliana Calmon, em 2011, visou colaborar com o gerenciamento e a administração dos precatórios, além de focar na transparência do processo de acompanhamento e fiscalização do pagamento dos créditos precatórios²⁷⁰.

Na primeira etapa, realizaram-se inspeções e revisões na gestão dos precatórios nos Tribunais de Justiça dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo e Tocantins²⁷¹. Em

²⁶⁹ Vide em <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/77269-o-que-sao-os-precatorios>. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁷⁰ Vide em http://cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/manual_precatorios_grafica.pdf. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁷¹ Disponível o Relatório Final em http://cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/realtorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf. Acesso em 07 de maio de 2016.

seguida, apresentou-se, no ano de 2012, um plano de reestruturação da gestão de precatórios²⁷², com infográficos da situação dos tribunais e da realidade no pagamento dos precatórios. E, a partir de 2012, através da Resolução nº 158, criou-se o Fórum Nacional de Precatórios — FONAPREC, com a finalidade de integrar a gestão de precatórios por meio de uma instância colaborativa de representatividade nacional com a atribuição de aprimorar os mecanismos de gestão.

Uma das críticas ao sistema se relaciona à falta de cumprimento da obrigação de disponibilizar no sítio do CNJ um espaço para divulgação dos precatórios geridos pelos Tribunais de Justiça. Com efeito, existe um campo de informação específico ao Sistema de Gestão de Precatórios²⁷³, porém, não há qualquer menção a respeito dos dados atualizados dos precatórios, exceto um acesso restrito a usuários cadastrados. Portanto, o CNJ não cumpre o disposto na Resolução nº 115/2010 e não satisfaz o dever de *accountability* de transparência.

Esse dever de transparência permanece a cargo dos tribunais, os quais também devem manter, em suas páginas oficiais na *internet*, um campo informativo, além dos dados divulgados pelo CNJ, com a ordem de expedição dos precatórios, para garantir que não haja indevido pagamento antecipado a quaisquer credores (Art. 1º, §2º, Resolução nº 115/2010).

Contudo, em razão da falta de coordenação pelo CNJ, os Tribunais de Justiça permanecem, mediante suas autonomias administrativas, oferecendo um serviço sem padrões objetivos e uniformes. A partir da consulta nas páginas oficiais, constatou-se, por exemplo, que o TJPE²⁷⁴ e o TJPI²⁷⁵ não disponibilizam o valor dos créditos. O TJMA²⁷⁶ e o TJSP²⁷⁷ informam os nomes dos credores, e o TJRS²⁷⁸ informa somente o valor total dos precatórios por natureza alimenta e não-alimentar. Portanto, a gestão de pagamentos por precatórios recebeu um aprimoramento considerável ao longo dessa década, porém, para fins de transparência, o CNJ não facilita a divulgação de informações seguras e confiáveis à

²⁷² Disponível em http://cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/apresentacao_reestruturacao_precatorios.pdf

²⁷³ Vide em <http://cnj.jus.br/sistemas/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/21237-sistema-de-ges-cao-de-precatorios-sgp>. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁷⁴ Vide em http://www.tjpe.jus.br/documents/10180/1104813/precatorios_inscritos_no_t.pdf/71189429-b486-4065-b264-2ee668b72980. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁷⁵ Vide em <http://www.tjpi.jus.br/tjpi/uploads/htmlcontent/688.pdf>. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁷⁶ Vide em http://gerenciador.tjma.jus.br/app/webroot/files/publicacao/409065/maranhao_lista_precatorios_marco_2016_15032016_15032016_1626.pdf. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁷⁷ Vide em http://www.tjsp.jus.br/cac/scp/PublicTempStorage/tmp0_PAGPUBLICACAO_1041160312403197850811.PDF. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁷⁸ Vide em http://www.tjrs.jus.br/site/processos/precatorios_e_rpv/s/precatorios_devidos.html. Acesso em 07 de maio de 2016.

população.

Reconhecendo sua omissão, em reunião de 10/04/2015, o CNJ informou que uma nova resolução sobre a gestão e operacionalização dos precatórios judiciais deve ser promulgada em breve, revogando as Resoluções nº 115, 123 e 145, para disciplinar avanços e corrigir impasses, como a apresentação do modelo Precatório Eletrônico e, finalmente, a divulgação do Mapa Anual de Precatórios²⁷⁹.

4. Informações complementares disponíveis na *Internet*

Em seus dez anos de funcionamento, o Conselho Nacional de Justiça desempenhou parte de suas atribuições constitucionais de *accountability* através da rede mundial de computadores, destacando-se as obrigações direcionadas ao dever de informação. Metodologicamente, diferenciou-se essa forma de *accountability* do dever de transparência, para que sejam apresentadas, neste tópico, ações que se referem principalmente à atividade-fim do Poder Judiciário, quer dizer, na publicidade dos atos relacionados propriamente à prestação jurisdicional.

Em 2015, o CNJ inaugurou seu novo portal na *internet*, com o domínio www.cnj.jus.br, o qual está totalmente reformulado. As inovações alcançaram não só o visual, mas também a funcionalidade, a interatividade e a arquitetura da informação. O objetivo foi facilitar a navegabilidade do usuário e conferir destaque à informação²⁸⁰. O portal tem a finalidade de apresentar o funcionamento do CNJ e reunir todos os serviços prestados pela Presidência, pela Corregedoria Nacional, pelos departamentos, pelas comissões e pelo Plenário do Conselho. Além disso, há campos de informação direcionando para todos os programas e ações desenvolvidos. Por sua abrangência, o portal compatibiliza vários níveis de acesso, desde ao cidadão, passando por advogados e magistrados, até responsáveis técnicos dos setores de informática e de controle interno dos tribunais. O portal é, de modo consolidado, a plataforma de visibilidade e funcionamento dos serviços prestados pelo CNJ.

Para fins de *accountability*, é importante compreender quais os principais serviços disponíveis à população e como está sua atualização e acessibilidade. Em março de 2008, a Corregedoria Nacional de Justiça apresentou um sistema de cadastro das

²⁷⁹ Vide em <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/79007-comite-finaliza-minuta-de-nova-resolucao-sobre-precatorios>.

²⁸⁰ Vide em <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2937>. Acesso em 07 de maio de 2016.

serventias/secretarias judiciais e acompanhamento estatístico da produtividade dos magistrados de 1º grau dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal²⁸¹. Este programa resultou de uma pesquisa de grande relevância e foi denominado de *Justiça Aberta*. Este sistema de consulta facilita o acesso dos cidadãos a informações sobre a localização de varas cíveis, tribunais, cartórios e outras instituições a serviço do sistema judiciário do Brasil e sobre relatórios de produtividade das secretarias processuais²⁸².

Através dele, estão disponíveis informações referentes aos anos de 2011 a 2015, quanto: i) ao 1º Grau de jurisdição, relatórios de produtividade das serventias judiciais e dos magistrados; ii) à localização das serventias, aos endereços e aos contatos das varas cíveis e criminais; iii) ao 2º grau, dados quantitativos sobre votos, encaminhamentos e outras decisões de desembargadores e corregedores; iv) a serventias extrajudiciais, aos dados sobre a produtividade dos cartórios e ofícios de notas, aos protestos e registros, endereço e os contatos de todos cartórios do Brasil e aos valores de arrecadação.

O sistema *Justiça Aberta* pode se confundir com o *Justiça em Números*, porém esse tem um enfoque macroestrutural nos seus indicadores, o *Justiça Aberta* abrange informações de produtividade e litigiosidade individuais das varas e dos magistrados. Portanto, ambos são importantes ferramentas de *accountability*, mas o *Justiça Aberta* tem utilidade imediata ao cidadão comum, por conter dados que o afetam diretamente.

Ocorre que a Corregedoria Nacional de Justiça, em junho de 2015, suspendeu a atualização do programa *Justiça Aberta*, sob a justificativa de que

os procedimentos para atualização de dados do sistema referentes à primeira e à segunda instância estão sendo reavaliados pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. Por este motivo, as informações apresentadas nesses casos devem ser desconsideradas. No tocante às serventias extrajudiciais, a atualização de informações está ocorrendo normalmente²⁸³.

Portanto, esse sistema de consulta se encontra desatualizado mesmo quanto às informações sobre a localização das serventias judiciais e extrajudiciais, bem como quanto à produtividade dos juízes e à arrecadação dos cartórios extrajudiciais. Assim sendo, o número de processos julgados e a quantidade de casos na fila de espera não estão mais à disposição

²⁸¹ Vide em <http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2358>. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁸² Vide em <http://cnj.jus.br/programas-e-acoas/justica-aberta>. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁸³ Nota final constante no *link* <http://cnj.jus.br/programas-e-acoas/justica-aberta>. Acesso em 05 de maio de 2016.

do cidadão, que ficou sem informações sobre a qualidade da gestão do Judiciário²⁸⁴.

O paradoxo é que, justamente após a promulgação da Lei de Acesso à Informação, em maio de 2012, a qual obrigou todos os entes da federação a manter bancos de dados públicos com informações relevantes, a Corregedoria Nacional de Justiça suspendeu seu programa de informação. Contudo, o Poder Judiciário, na ótica de Neide de Sordi, ex-diretora executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, foi o poder que menos se adequou à referida legislação. Segundo ela, “o CNJ criou uma comissão para a regulamentação, mas ela não avança por falta de prioridade ao tema. Não existe cobrança, embora a Lei de Acesso à Informação seja velhinha”²⁸⁵.

De maneira mais incisiva, a Ministra Eliana Calmon, ex-Corregedora Nacional de Justiça, criticou o fechamento do Justiça Aberta. Julgou tal decisão como um dos sintomas de um possível esvaziamento do CNJ, por pressão corporativa dos magistrados. Segundo a Ministra, a justificativa apresentada pelo CNJ para a suspensão do programa Justiça Aberta, como a falta de estrutura para informar a produtividade, não passa de uma desculpa, pois

se os magistrados não julgam porque não têm infraestrutura, vamos assumir isso publicamente. Não é fechando o Justiça Aberta que nós vamos fazer a correção, porque esta atitude volta a ser como era no passado. A falta de transparência do Judiciário, a falta de informações, é que faz com que todos falem que na Justiça existe uma caixa-preta²⁸⁶.

Outra causa para a suspensão do Justiça Aberta seria o fato de que ele teria extrapolado seu objetivo inicial, tornando-se mais importante do que o programa Justiça em Números, uma vez que atrai mais interesse dos usuários e da população. De fato, o Departamento de Pesquisas Judiciárias, órgão já encarregado do Justiça em Números, passará a gerir o Justiça Aberta. Ademais, com o aprofundamento dos indicadores estatísticos do CNJ, há a iminência de que o conjunto de informações se sobreponha nos próximos anos, justificando, assim, a reformulação dos dois programas para que disponibilizem informações de utilidade pública diferenciada. Contudo, a suspensão do Justiça Aberta, diante de um cenário de não regulamentação da lei de acesso à informação, deixa o CNJ numa situação de inexplicável lacuna e retrocesso no que toca à *accountability* do Poder Judiciário.

²⁸⁴ Vide em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/cnj-tira-do-ar-dados-sobre-a-produtividade-de-juizes/>. Acesso em 05 de maio de 2016.

²⁸⁵ Trecho da entrevista ao portal Uol/Congresso em foco, em 01/07/2015. Acesso em 05 de maio de 2016.

²⁸⁶ Trecho da entrevista ao Jornal O Globo, em <http://oglobo.globo.com/brasil/ex-ministra-do-stj-eliana-calmon-critica-esvaziamento-do-cnj-16732997>. Acesso em 05 de maio de 2016.

Não foi somente a Corregedoria Nacional de Justiça que suspendeu um sistema vital de informação do Poder Judiciário. A presidência do CNJ também lançou uma Central Nacional de Informações Processuais e Extraprocessuais (CNIPE), em 2012, na gestão do Ministro Cezar Peluso, para quem este seria um trabalho revolucionário na história do Poder Judiciário nacional. Segundo o presidente, “a CNIPE é um grande banco de dados que não existe no país, referente aos 91 tribunais brasileiros, que vai possibilitar ao cidadão em tempo real verificar se tem algum processo, em qualquer Comarca, por meio da *Internet*. A ideia é dar acesso e transparência às informações judiciais”²⁸⁷.

No entanto, logo após a solenidade de lançamento, foram firmados termos de adesão com oito Tribunais de Justiça²⁸⁸, e esse sistema foi chamado pelo Presidente do CNJ de “Google do Judiciário”²⁸⁹. Entretanto, a previsão de que o CNIPE funcionasse integralmente dentro de dois anos (até abril de 2014²⁹⁰) não se realizou. Com efeito, o sistema, cujo valor de implantação foi de mais de R\$ 40 milhões de reais, encontra-se desatualizado desde novembro de 2012²⁹¹, além de não ter sido adotado por 80 tribunais em todo país.

Pelo que se observa nas informações do sítio do CNJ, o CNIPE teve 15 mil acessos no seu primeiro dia de funcionamento, em 13 de abril de 2012, o que demonstra sua utilidade e interesse dos usuários. De um lado, com a alternância da presidência do CNJ, esse projeto milionário simplesmente foi esquecido pelas gestões subsequentes²⁹², significando, além de uma falha na continuidade do serviço público, uma marca de ineficiência e de desperdício dos recursos financeiros aportados pelo CNJ.

²⁸⁷ Vide em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/58496-secretario-geral-do-cnj-fala-sobre-a-cnipe>. Acesso em 04 de maio de 2016.

²⁸⁸ Com os TJs do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); Santa Catarina (TJSC); Rio Grande do Sul (TJRS); São Paulo (TJSP); Amazonas (TJAM); Alagoas (TJAL); Mato Grosso do Sul (TJMS) e Paraná (TJPR).

²⁸⁹ Vide em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/58542-oito-tribunais-ja-aderem-a-cnipe-nesta-primeira-etapa>. Acesso em 04 de maio de 2016.

²⁹⁰ As únicas informações oficiais, disponíveis no site do CNJ a respeito da Central Nacional de Informações Processuais e Extraprocessuais, mencionam que se trata de um sistema de busca de informações que abrangerá os Tribunais e Cartórios Judiciais e Extrajudiciais do país. Nesta primeira fase já era possível pesquisar de forma integrada mais de 30 Milhões de processos, indisponibilidade de bens, protesto cambial e ocorrências imobiliárias. Estão disponíveis dados dos seguintes Tribunais: TJAL, TJAM, TJDFT, TJMS, TJPR, TJRS, TJSE e TJSP; e em fase de implantação, dados do TJSC. Até 2014, estaria disponível o acesso a todos os processos da Justiça brasileira, a partir da adesão gradual dos tribunais. As consultas aos cartórios extraprocessuais abrangem até o momento e parcialmente aos estados de SP, PA, MT, RJ e SC. Logo abaixo existe o *link* para acessar o guia de utilização e facilitar a entrada à CNIPE. Contudo, não existe qualquer *link* disponível. Ver em <http://www.cnj.jus.br/component/content/category?id=160:servicos-ao-cidadao>.

²⁹¹ Segundo a Coluna de Claudio Humberto do portal Diário do Poder, 25/11/2013. Ver em <http://www.diariodopoder.com.br/noticia.php?i=6435226066>. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁹² No portal do CNJ, o link do CNIPE informa página não encontrada, não havendo mais a sua disponibilização aos usuários. Existem somente reportagens com registros históricos do lançamento e funcionamento inicial desse Sistema. Ver em <http://www.cnj.jus.br/cnipe>. Acesso em 06 de maio de 2016.

Por outro lado, o CNJ protagonizou várias experiências exitosas, em sua primeira década, de disponibilização de informações sobre os serviços judiciários dos tribunais brasileiros. Nesse sentido, destacam-se a consulta de todos os dados dos processos judiciais através da *internet*. A partir da Resolução nº 121/2010, os Tribunais consolidaram um padrão nacional de publicidade das informações judiciais. Com isso, resguardou-se o direito de acesso a informações processuais a toda e qualquer pessoa, independentemente de prévio cadastramento ou de demonstração de interesse (Art. 1º).

Através de levantamento nos sítios dos tribunais, todos possuem um sistema público de consulta processual aos 1º e 2º graus de jurisdição, ainda que exista a prevalência da autonomia das cortes para escolher os sistemas de informática que lhes convém. De fato, o TJPI utiliza o ThemisWeb²⁹³, o TJMA possui o JurisConsult²⁹⁴, o TJPA tem o WebConsulta²⁹⁵ e o TJBA tem o SAJ (Serviço de Automação da Justiça)²⁹⁶. Outros tribunais optaram por desenvolver seus próprios sistemas de consulta processual. Assim, de uma forma ou de outra, o dever de informação está sendo atendido, nesse aspecto, pelos Tribunais de Justiça.

Somente com a implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe), pela Resolução nº 185/2013, um sistema universal aplicável a todos os tribunais brasileiros, com previsão de implantação até 2018, haverá a padronização da gestão dos processos e da divulgação das informações. De acordo com o CNJ, o objetivo principal é manter um sistema de processo judicial eletrônico capaz de permitir a prática de atos processuais, assim como o acompanhamento de processos, independentemente de tramitarem na Justiça Federal, na Justiça dos Estados, na Justiça Militar dos Estados ou na Justiça do Trabalho. O CNJ pretende convergir os esforços dos tribunais brasileiros para a adoção de uma solução única, gratuita para os próprios tribunais e atenta para requisitos importantes de segurança e de interoperabilidade. Além de pretender racionalizar gastos com elaboração e aquisição de *softwares* e permitir o emprego desses valores (economizados com financeiros e de pessoal) em atividades mais dirigidas à finalidade do Judiciário, qual seja, resolver os conflitos²⁹⁷.

Ocorre que a utilização do sistema exige a certificação digital de advogados,

²⁹³ Vide em <http://www.tjpi.jus.br/themisconsulta/>. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁹⁴ Vide em <http://jurisconsult.tjma.jus.br/>. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁹⁵ Vide er em <http://webconsultas.tjpa.jus.br/consultaprocessoportal/consulta/principal?detalhada=truee>. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁹⁶ Vide em <http://esaj.tjba.jus.br/esaj/portal.do?servico=190100>. Acesso em 06 de maio de 2016.

²⁹⁷ Vide em <http://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao/processo-judicial-eletronico-pje>. Acesso em 06 de maio de 2016.

magistrados, servidores ou partes que precisarem atuar nos novos processos. Ou seja, há restrições para a consulta pública das informações dos processos judiciais.

Lançado oficialmente em junho de 2011, o PJe vem sendo implantado pelos Tribunais de Justiça. Segundo levantamento no sítio do CNJ²⁹⁸, 21 (vinte e um) Tribunais de Justiça já aderiram ao processo eletrônico, na seguinte ordem cronológica: TJCE, TJDFT, TJRJ, TJSP, TJMG, TJPA, TJPR, TJAP, TJMA, TJBA, TJES, TJPI, TJPE, TJRO, TJRR, TJRN, TJRS, TJPB, TJSE, TJMG e TJAM. Todos cadastram processos dos 1º e 2º graus de jurisdição.

Contudo, o CNJ tem relativizado o prazo final e a obrigatoriedade de implantação do PJe pelos Tribunais de Justiça, acolhendo os argumentos de que as especificidades locais justificam a manutenção de sistemas existentes, quando estes estão em estágio avançado de desenvolvimento e adaptados à rotina forense. Ademais, o CNJ admite que a finalidade precípua da implantação do processo eletrônico nos Tribunais não se resume à adoção do PJe. Isso porque, havendo alternativa que se apresente mais viável em determinada localidade, as regras das Resolução nº 185/2013 devem ser relativizadas, inclusive porque um tribunal não pode ser alijado da política judiciária delineada pelo Conselho, segundo o qual é necessário garantir a interoperabilidade dos sistemas dos Tribunais com o PJe. Em síntese, a integração dos sistemas de processo eletrônico dos Tribunais constitui uma das diretrizes essenciais da Resolução nº 185/2013 e não pode ser relegada a segundo plano²⁹⁹.

Em termos efetivos, após a implantação integral do processo judicial eletrônico, através da interligação desses sistemas existentes, em todas as unidades judiciárias do Poder Judiciário nacional, inclusive nas varas criminais, a gestão judiciária pode passar para outro nível de planejamento, em razão da amplitude, da profundidade e da atualidade das informações disponíveis, permitindo cruzamentos de dados e inferências analíticas inéditos até então.

Por fim, encerrando a temática sobre a transparência, menciona-se a Resolução nº 85/2009, através da qual o CNJ criou o INFOJURIS (Sistema de Informativo de Jurisprudência)³⁰⁰. Este sistema é um portal de consulta da jurisprudência do próprio

²⁹⁸ Vide em <http://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao/processo-judicial-eletronico-pje/2011-05-13-20-12-46>. Acesso em 07 de maio de 2016.

²⁹⁹ Ementa do Acórdão do CNJ n. 0004355-58.2015.2.00.0000. Acesso em 07 de maio de 2016.

³⁰⁰ O Sistema de Informativo de Jurisprudência é um sistema utilizado para consulta de jurisprudência dos processos do CNJ, ferramenta de busca disponibiliza as ementas (resumo da decisão) dos acórdãos e dos votos. Por meio do Infojuris magistrados, advogados e até mesmo pesquisadores poderão pesquisar a partir das datas

Conselho Nacional de Justiça, disponível para livre acesso ao público³⁰¹, com todas as principais decisões em processos administrativos do Conselho desde o ano de 2011.

5. Dever de Motivação

A noção de *accountability* repercute sobre o dever de motivação nas ações do Poder Judiciário no que pertine à necessidade de apresentação e de justificação dos atos administrativos considerados discricionários, ou seja, aqueles atos em que há uma margem de escolha entre algumas alternativas legais de ação, possibilitando ao agente público decidir segundo um juízo de conveniência e de oportunidade.

Os atos administrativos vinculados demandam um juízo de subsunção entre a situação fática e a prescrição na lei para se perquirir quanto à sua realização, e os atos judiciais são protegidos pela independência judicial e controlados por um sistema interno de revisão por via de recursos. Enquanto esses dois possuíam regras claras de *accountability*, os atos discricionários apresentavam, numa visão tradicional de Estado, uma margem considerável que escapava aos controles democráticos da *accountability*.

Nesse sentido, justificou-se o fortalecimento de mecanismos que corrigissem esses déficits de controle, através da criação de normas que obrigaram os gestores públicos a atender a esse dever instrumental de *accountability*. No âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça disciplinou medidas que aliaram o dever de informar ao dever de justificar as razões que motivaram a tomada de decisões em diversas áreas administrativas.

Ao longo dessa década, destacaram-se as resoluções do CNJ que objetivaram a racionalização dos critérios quanto à força de trabalho e ao emprego de recursos orçamentários na aquisição de bens e na organização equitativa dos serviços.

No primeiro bloco, o CNJ regulamentou os critérios objetivos para a promoção de magistrados por merecimento (Resoluções nº 06/2005 e 106/2010) e para a equalização da força de trabalho entre o primeiro e o segundo grau (Resolução nº 194/2014). Já no segundo bloco, criaram-se regras para a aquisição de veículos (Resolução nº 83/2009), para a construção e reforma de imóveis judiciais (Resolução nº 114/2010) e para a distribuição

de julgamento, número do processo, nome do relator e até mesmo do tribunal obtendo resultados mais fidedignos e seguros. Ver em <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/metas/667-area-restrita/sistemas/aceso-a-justica/21233-sistema-de-informativo-de-jurisprudencia-infojuris>. Acesso em 07 de maio de 2016.

³⁰¹ O INFOJURIS está disponibilizado no link <<http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/JurisprudenciaSearch.seam>>

equitativa do orçamento nos órgãos de 1º e 2º graus dos Tribunais de Justiça (Resolução nº 195/2014).

No tocante às promoções por merecimento dos magistrados, o CNJ exerceu sua atribuição de disciplinar e de fixar um regime de votação pública, nominal, aberta e fundamentada para que fossem respeitadas as normas previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, bem como para afastar as normas conflitantes dos Tribunais de Justiça com a Resolução vigente nº 106/2010.

Para motivar a votação, os membros votantes de cada tribunal passaram a fundamentar suas convicções a partir dos seguintes critérios (Art. 4º): i) desempenho (aspecto qualitativo); ii) produtividade (aspecto quantitativo); iii) presteza no exercício das funções; d) aperfeiçoamento técnico e iv) adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional. O método utilizado foi um sistema de pontuação para cada um dos critérios anteriores com atribuição de maior relevância à produtividade.

Quanto ao desempenho, consta que não seriam utilizados critérios que atentassem contra a independência e a liberdade de convencimento do magistrado (art. 10), porém seria valorizada a disciplina judiciária do concorrente, ao aplicar a jurisprudência sumulada do STF e STJ, nos termos dispostos no Código Ibero-Americano de Ética Judicial (Art. 10, parágrafo único). Ou seja, o CNJ assimilou o princípio da responsabilidade institucional para que as decisões judiciais sejam mais previsíveis e obedeçam a uma forma de hierarquia integrada pelos tribunais superiores.

Até mesmo quanto à produtividade, esse critério se forma pelos parâmetros da estrutura de trabalho da vara e pelo volume de produção do magistrado. As peculiaridades de cada unidade de trabalho, algumas com diferenças consideráveis de apoio de servidores qualificados, assim como pela própria natureza das varas cíveis, criminais e juizados especiais, fazem com que os membros votantes se deparem com um quadro complexo de variáveis, de maneira que seus votos mantêm uma elevada carga de subjetivismo, dificultando, assim, o controle das fundamentações apresentadas.

Como decorrência da persistente quebra do dever objetivo de motivar nas sessões para promoção de cargos por merecimento, o CNJ foi já acionado por cerca de 223 vezes, em procedimentos de controle administrativo, pelos magistrados que se sentiram prejudicados³⁰². Contudo, o Conselho se posiciona no sentido de que a sua atuação, em

³⁰² Conforme pesquisa no sistema Infojuris do CNJ. Ver em:

procedimentos de controle de atos de promoção de magistrados, restringe-se ao exame estrito de legalidade e que não lhe cabe substituir os tribunais na escolha dos magistrados a serem promovidos³⁰³.

Pelo que se observa, o CNJ optou por um modelo que reafirma a autonomia dos tribunais para sopesar os critérios de promoção de forma livre, desde que fundamentada. Dessa maneira, o Conselho ainda possibilitou uma pulverização interpretativa quanto ao dever de motivação desses atos administrativos, de modo que se manteve um sistema que permite possíveis favorecimentos a magistrados mais alinhados com os desembargadores votantes e, por consequência. Abriu-se, portanto, uma margem para a desvirtuação da finalidade normativa da resolução. Entre uma das situações recorrentes, é possível mencionar a atribuição de pontuação máxima a todos os magistrados concorrentes para que o desembargador votante escolha o concorrente com quem mais simpatiza. Portanto, o atual modelo de motivação das decisões, nos casos de promoção por merecimento, não está indene do subjetivismo para o qual foi concebido combater. A sugestão que se propõe é a extinção desse regime de promoção, tal qual já acontece na Justiça Federal, para que, nos Tribunais de Justiça dos estados, a ascensão na carreira aconteça exclusivamente pelo critério de antiguidade.

Adiante, o CNJ demorou quase seus dez anos de existência para regulamentar uma área vital para o pleno funcionamento do serviço judiciário: a equalização da força de trabalho dentro dos tribunais. Dito de outra forma, o Conselho instituiu a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, através da Resolução nº 194/2014. Dentre as linhas de atuação, está a equalização da distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos (Art. 2º, II).

Para tanto, criou-se uma Rede de Priorização do Primeiro Grau, constituída por representantes de todos os Tribunais de Justiça (Art. 3º), a qual deve atuar em caráter permanente com a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. A fim de garantir a concretização desse objetivo, os tribunais devem destinar recursos orçamentários para o desenvolvimento de ações vinculadas a essa política (Art. 7º).

A alteração normativa se propunha a instaurar um novo equilíbrio na gestão dos

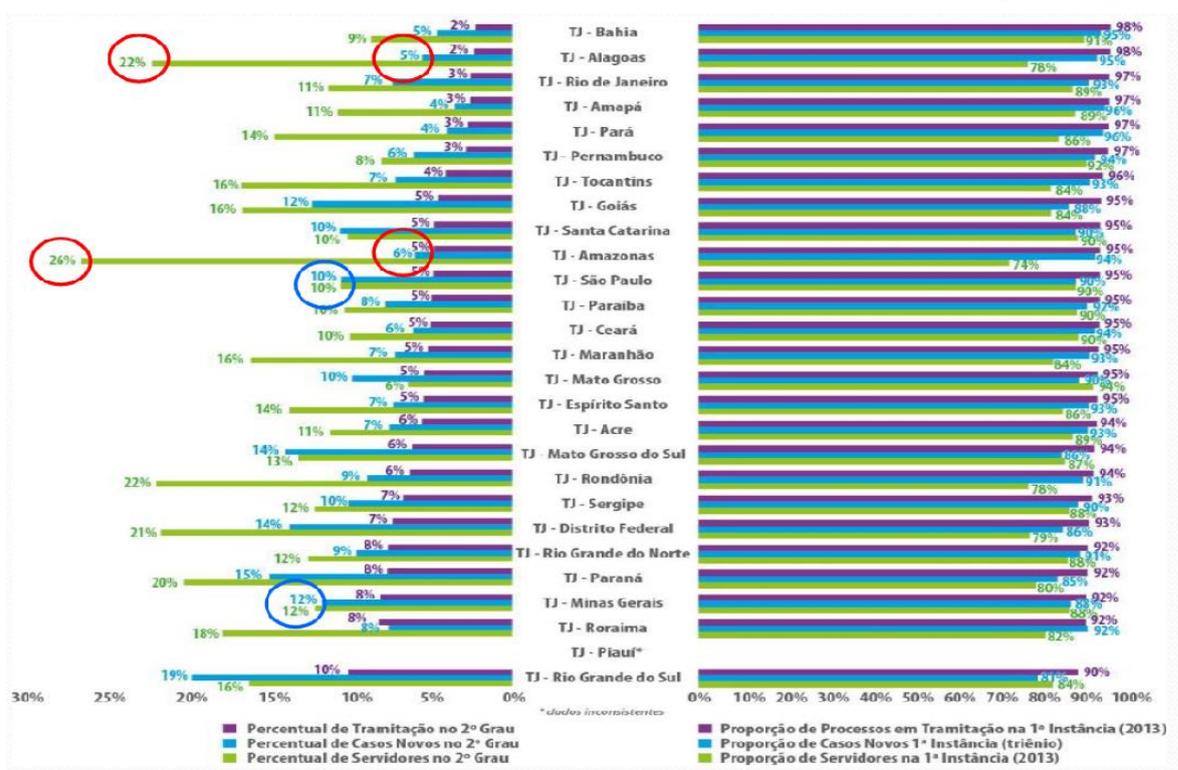
<http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/JurisprudenciaListSearch.seam;jsessionid=D6EDA9642FC86A7CDB004B3AFBA2ACB1?sort=dtDataJulgamento_untk&dir=desc&logic=and&cid=10627>. Acesso em 07 de maio de 2016.

³⁰³ Trecho da ementa do Acórdão n. 0001894-50.2014.2.00.0000, julgado pelo CNJ em 02.12.2014.

recursos humanos nos Tribunais de Justiça em todo o país, para que fossem corrigidas as enormes distorções do sistema judiciário, pois, de acordo com o Relatório Justiça em Números (2013), 90% (noventa por cento) dos processos em tramitação no Judiciário estão nas unidades judiciárias de primeiro grau, ensejando taxa de congestionamento média de 72% (setenta e dois por cento), ou seja, 26 (vinte e seis) pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau³⁰⁴.

Para facilitar a compreensão desse fenômeno de desequilíbrio na relação demandas novas *versus* força produtiva, observaremos os gráficos a seguir que correlacionam tais variáveis no primeiro e no segundo graus dos Tribunais de Justiça, no ano de 2013:

Gráfico 2: Tramitação x Casos Novos x Servidores 1º Grau — Justiça Estadual



Fonte: CNJ (2014, p. 25)

Vejamos a situação do Tribunal de Justiça do Amazonas: enquanto o percentual de casos novos, no segundo grau, era de 6% do total do tribunal e, no primeiro grau, de 94%; o percentual de servidores que atuava no segundo grau era de 26% do total da força de

³⁰⁴ Justificativa apresentada na Resolução n. 194/2014. Ver em <http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2483>. Acesso em 08 de maio de 2016.

trabalho e de 74% para todas as unidades do primeiro grau.

Exatamente por objetivar uma mudança substancial no âmbito dos Tribunais de Justiça, essa Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau, criada em 26 de maio de 2014, somente teve seu Comitê Gestor instituído em 16 de dezembro de 2014³⁰⁵. A partir dele, o seu presidente, Conselheiro Rubens Curado, organizou a única reunião de trabalho, entre os dias 05 a 07 de maio de 2015, oportunidade em que teceu a seguinte análise,

é chegada a hora de dar concretude à Política de Priorização do Primeiro Grau, de transformar em realidade os planos de ação, para que a primeira instância seja estruturada e receba o investimento necessário para aperfeiçoar os serviços prestados à sociedade. Esperamos realizar um trabalho colaborativo com os tribunais³⁰⁶.

O saldo desse encontro foi a elaboração de metas concretas de ação. Destaca-se nesse conjunto de objetivos a Meta 3, a qual consiste em estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos e com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim³⁰⁷. Como medida de *accountability*, os órgãos de comando dos tribunais passaram a ter o dever de motivar quanto à alocação de recursos orçamentários e à distribuição de força de trabalho, a partir de critérios melhor definidos e com decisões passíveis de controle pelo Conselho Nacional de Justiça.

Contudo, encerrada a sua primeira década, o CNJ não concretizou esse propósito. Portanto, a implementação dessa resolução se configura como um dos seus maiores desafios atuais, haja vista que, modificando a engenharia de distribuição de recursos e de mão de obra dentro dos tribunais, torna-se a gestão judiciária mais eficiente e a prestação jurisdicional, mais célere.

Passando-se às áreas de aquisições de bens, o CNJ também disciplinou medidas para imprimir um dever de motivação aos agentes públicos. Com efeito, tanto as decisões para aquisição de veículos quanto para a construção ou reforma de prédios judiciários passaram a obedecer a um regime claro e transparente de regras para seja identificada a necessidade e a conveniência na gestão dos recursos públicos para tais fins.

Para a aquisição de veículos, a Resolução nº 83/2009 requer que tais atos sejam motivados pela efetiva necessidade do serviço e, para a renovação da frota, em razão da

³⁰⁵ Data da publicação da Portaria n. 205/2014 da Presidência do CNJ.

³⁰⁶ Vide em <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/79258-cnj-realiza-1-reuniao-da-rede-de-priorizacao-do-primeiro-grau>.

³⁰⁷ Apresentação inicial do Presidente do Comitê Gestor. Ver em http://cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/05/cc18c2d4a31_ef0d828ae133a6f8eb477.pdf. Acesso em 08 de maio de 2016.

antieconomicidade decorrente do uso prolongado, do desgaste prematuro, da manutenção onerosa, do obsolescência proveniente de avanços tecnológicos ou de sinistro com perda total (Art. 8º). Para viabilizar o controle, o CNJ exigiu que todos os tribunais divulguem, na *internet*, a lista da frota oficial utilizada (veículos de representação, institucionais e de serviços). Segundo consulta aos portais dos tribunais, constatou-se que todos os tribunais informam, de modo acessível e atualizado, a relação integral de seus veículos, com especificação dos modelos, o ano de fabricação e a destinação em serviço. Não se constataram abusos, tais como veículos importados, de luxo ou aquisições em quantidade desproporcional. Pelo contrário, boa parte dos tribunais conta, em sua maior parte da frota, com veículos com mais de cinco anos de utilização, exceto os destinados ao transporte dos desembargadores. Segundo consulta ao sistema INFOJURIS do CNJ, não consta qualquer procedimento de controle administrativo para corrigir eventual ilegalidade por parte dos tribunais em relação a este tema³⁰⁸.

A seguir, outra norma fundamental, que estabeleceu diretrizes e critérios de racionalização dos recursos orçamentários como fundamentos inerentes ao dever de motivar a construção ou reforma de bens públicos, foi a Resolução nº 114/2010, a qual dispôs sobre o planejamento, execução e monitoramento de obras no Poder Judiciário. Esta é uma relevante norma de *accountability* institucional, com vistas a evitar desperdícios, tais como a execução de obras faraônicas com dinheiro público, a exemplo do notório caso da construção do fórum do TRT de São Paulo, em 1999³⁰⁹. Ainda que esse exemplo seja extremado, o CNJ compreendeu que o setor de engenharia dos tribunais precisava de mais transparência, padronização e eficiência.

Segundo o regime normativo instituído, os Tribunais de Justiça devem elaborar plano de obras, de acordo com seu programa de necessidades e do seu planejamento estratégico. Percebe-se, portanto, a significativa inovação. A execução de obras no Poder Judiciário deve fazer parte de um programa de ações do tribunal que vise atender ao interesse primário da atividade jurisdicional, além de outros valores importantes, como a sustentabilidade, segurança, inovações tecnológicas, funcionalidade e bem-estar dos frequentadores (Art. 2º,

³⁰⁸ Resultado da busca no INFOJURIS. Ver em http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia/ListSearch.seam;jsessionid=4D68BFF7E08A6F70DEBE1578F186C7BF?sort=dtDataJulgamento_untk&dir=d_esc&logic=and&cid=11027. Acesso em 08 de maio de 2016.

³⁰⁹ Para compreensão do caso, ver o relatório final da comissão de sindicância do TRT em <http://www.senado.gov.br/noticias/OpiniaoPublica/inc/senamidia/historico/1999/3/zn032616.htm>. Acesso em 09 de maio de 2016.

§1º).

Como forma de orientar o dever de motivação, o CNJ determinou que tribunais implantem um sistema de avaliação técnica, o qual siga os critérios de pontuação e de ponderação fixados na Resolução (Art. 2º), para que se forme um indicador de prioridades de construção e reforma dos prédios do judiciário. A decisão de executar a obra passa pela aprovação do pleno ou do órgão especial do respectivo tribunal (Art. 4º). Esta é mais uma alteração importante, pois retira a atribuição que antes era exclusiva do presidente do tribunal, em nome de uma decisão colegiada. Além disso, as obras de grande porte dos tribunais devem ser levadas ao conhecimento do CNJ.

A receptividade dos presidentes dos Tribunais de Justiça à Resolução nº 114/2010 foi reconhecida no 84º *Encontro do Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça*, em agosto de 2010. Apesar da receptividade ainda relativizada, de acordo com uma das proposições defendidas numa carta de intenções denominada *Carta de Recife*, os desembargadores presidentes destacaram “a urgente necessidade de se compatibilizar as regras de licitações estabelecidas na resolução do CNJ, com a Lei Federal Nº 8.666/93”³¹⁰.

Diante da inexistência expressa de determinação que o plano de obras fique acessível nos portais da *internet* dos tribunais, elaborou-se a seguinte tabela a partir dos planos de obras publicados para consulta:

Tabela 8: Plano de Obras dos Tribunais de Justiça (Resolução nº 114/2010-CNJ)

Tribunal de Justiça Por Estado	Ano do Plano de Obras mais Recente	Nome do Plano	Link
TJCE	2013	Macroprocesso de Aquisições	http://www7.tjce.jus.br/portal-conhecimento/wp-content/uploads/2014/05/Manual-de-Aquisicoes-de-Obras-e-Servicos-de-Engenharia.pdf
TJRO	2013-2015	Plano de Obras	http://www.tjro.jus.br/file/transparencia/pdfs/plano_de_obras.pdf

³¹⁰ Ver em <http://www.colégiodepresidentes.jus.br/images/PDF/cartarecife2010.pdf>.

TJGO	2013-2015	Plano de Obras	http://docs.tjgo.jus.br/institucional/gestaoestrategica/Plano_obras_final.pdf
TJMT	2011	Disponível somente o <i>ranking</i> de prioridades.	http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Imprensa/NoticiaImprensa/file/2011/Setembro/15%20-%20Ranqueamento%20para%20link.jpg
TJES	2011	Disponível a classificação dos grupos de obras.	https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/imagens/ANEXO_RES24.15.pdf

Fonte: Autoria própria.

Constatou-se que muitos tribunais editaram resoluções internas³¹¹ adaptando-se à Resolução nº 114/2010 do CNJ. Devido à falta de informações publicadas na *internet* e pelos limites desse trabalho acadêmico, não foram possíveis o conhecimento e a análise de eventuais planos de obras formulados pelos Tribunais de Justiça, entre o período de 2011 a 2015.

Contudo, pode-se avaliar que essa resolução do CNJ promove uma mudança de cultura de *accountability* no planejamento e na execução das obras no âmbito do Poder Judiciário. Por isso, sua implementação deve sofrer resistência pelos órgãos de direção dos tribunais, pois, conforme avalia o professor Joel de Menezes Niebuhr³¹²: “ainda se percebe uma falta de planejamento global no âmbito dos Tribunais. Hoje, o que há são prioridades particulares de cada presidente”. De fato, somente com a divulgação dos planos de obras dos tribunais, para que a população tenha conhecimento das ações e as confronte com cada realidade local, será formada uma rede social de controle mediante a ativação dos canais institucionais de *accountability*.

Finalizando essa série de normas que instituíram o dever de motivação às ações administrativas no Poder Judiciário, a Resolução nº 195/2013 trouxe a figura da distribuição equitativa do orçamento (Art. 3º). De acordo com esta Resolução, a previsão de recursos

³¹¹ Citem-se, no TJMA, a Resolução n. 64/2013, no TJPR, o Decreto Judiciário n. 917/2015, no TJBA, a Resolução n. 02/2015, no TJAL, a Resolução n. 07/2013, e no TJPA, a Resolução n. 15/2011.

³¹² Comentário do professor na palestra “Licitações e Contratos Administrativos: Lei Federal 8.666/93 e Resolução 114/10”, ministrada por ocasião do 84º Encontro do Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça do Brasil. Ver em <http://www.colegiodepresidentes.jus.br/sobre-o-conselho/noticias/424-debate-sobre-licitacoes-marca-final-do-encontro-de-presidentes.html>. Acesso em 10 de maio de 2016.

deve obedecer aos seguintes critérios: i) média de processos (casos novos) distribuídos ao primeiro e ao segundo graus no último triênio; ii) acervo de processos pendentes, em especial quando a diferença entre as taxas de congestionamento de primeiro e de segundo graus for superior a 10% (dez por cento); iii) alinhamento ao plano estratégico (Resolução nº 70/2009); d) previsões do plano de tecnologia da informação (Resolução nº 99/2009); e e) prioridades estabelecidas no plano de obras (Res. nº 114/2010). Previu, ainda, uma forma de governança colaborativa através da criação de comitês orçamentários de primeiro e segundo graus pelos Tribunais de Justiça (Art. 5º).

Compreendendo o propósito dessa Resolução nº 195/2014, percebe-se que sua instituição veio na esteira das Resoluções nº 184/2013 e 194/2014, na medida em que estabelece critérios objetivos para justificar ações dos tribunais que impactem sobre a criação de despesas que recaiam sobre recursos de natureza não vinculada do Poder Judiciário. Ou seja, para os recursos que não tenham como destinação o pagamento de despesas decorrentes de obrigações constitucionais ou legais, criaram-se regras que impõem aos administradores dos Tribunais de Justiça o dever de motivar suas ações quanto à criação de cargos de magistrados e servidores, à distribuição equitativa do orçamento e à priorização ao atendimento de primeiro grau.

Nesse sentido, a Resolução nº 195/2014 fixou que, para obedecer aos critérios supramencionados da distribuição equitativa do orçamento, as parcelas não vinculadas dos recursos dos tribunais devem ser identificadas no Quadro de Detalhamento de Despesas — QDD — específico para cada grau de jurisdição (Art. 2º, §2º). Tais parcelas devem ser disponibilizadas no portal da transparência de cada tribunal, em dois momentos: nos prazos de 30 dias após o envio da proposta orçamentária e de 30 dias após a publicação da lei orçamentária (Art. 4º). Percebemos, portanto, que a sistemática criou mecanismos para se aferir a correspondência das propostas orçamentárias aos critérios prioritários aos quais os tribunais devem obedecer, bem como as ferramentas de divulgação dessas informações para conhecimento público e para eventuais correções e intervenções de *accountability*.

Pois bem, tratando-se de uma norma recente, somente a partir do exercício orçamentário de 2015, os Tribunais de Justiça passaram a ser obrigados a seguir tais diretrizes. Para aferir como se deu a implantação inicial dessa nova metodologia de elaboração dos orçamentos, três variáveis serão medidas: os *quadros de detalhamento de despesas*, a *governança colaborativa do orçamento* e a *publicação do mapa demonstrativo*

da execução orçamentária.

A partir da primeira variável — aos quadros de detalhamento de despesas —, se especificam os recursos diferenciados pelos dois graus de jurisdição e se houve acréscimo para o primeiro grau. A segunda — *governança colaborativa do orçamento* —, se refere à constituição de comitês que auxiliem na captação das necessidades e das demandas do primeiro e do segundo graus. A terceira variável — *publicação do mapa demonstrativo da execução orçamentária* — está prevista no Art. 9º da resolução, por meio do qual os Tribunais de Justiça devem publicar um mapa, até 31 de janeiro de cada ano, com indicação das despesas realizadas com o primeiro e segundo graus.

Orientando-se por tais variáveis, elaborou-se a seguinte tabela com informações de todos os Tribunais de Justiça, atualizadas até junho de 2015:

Tabela 9: Cumprimento dos requisitos da Resolução nº 195/2014-CNJ

Tribunal de Justiça	QDD – Separação entre 1º e 2º Graus	QDD – Acréscimo para o 1º GRAU	Comitê Gestor Regional do Orçamento	Mapa Demonstrativo da Execução Orçamentária - 2015
TJAC	SIM	Em parte. Acréscimo com construção, ampliação e reforma de fóruns. O gasto com recursos humanos se encontra bem dividido entre 1º e 2º grau, mas concentrado no 2º grau com equipamentos de informática ³¹³ .	NÃO CONSTITUÍDO	SIM
TJAL	SIM	Em parte. Acréscimo com reformas dos prédios, aquisição de equipamentos de informática e mobiliário. Ainda constam mais gastos no 2º grau com cargos comissionados ³¹⁴ .	Sim, Portaria 2001/2014 (1º grau) e 187/2015 (2º grau)	NÃO SEPARADO ENTRE 1º E 2º GRAU NO MAPA TANTO DO ORÇAMENTO DO TJAL QUANTO DO FUNJURIS ³¹⁵
TJAM	SIM	Acréscimo com construção de unidades judiciais. O tribunal apresenta boa distribuição do orçamento para o 1º grau ³¹⁶ .	Sim, Portaria 2203/2014 (2º grau)	SIM
TJAP	SIM	Em parte, acréscimo com ampliação e melhoria do espaço físico do TJAP. Porém, não há discriminação detalhada de gastos correntes para identificar a relação entre os dois graus ³¹⁷ .	Sim, mas não localizado o ato.	SIM
TJBA	SIM	Amplo acréscimo com construção e reforma de unidades e do parque computacional ³¹⁸ .	Sim, Decreto Judiciário 502/2015	SIM
		Não, houve acréscimo em gastos com o PJE,		

³¹³ Vide em <http://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2015/12/MAPA-DEMONSTRATIVO-DA-EXECUCO%C3%87%C3%83O-OR%C3%87AMENTARIA-2015-QDD-RES-195.pdf>.

³¹⁴ Vide em <http://www.tjal.jus.br/transparenciatj/RelatorioComissaoPriorizacao1GrauV2.pdf>.

³¹⁵ Vide em <http://www.tjal.jus.br/transparenciatj/arquivos/resolucao195cnjart9funjuris.PDF>.

³¹⁶ Vide em http://www.tjam.jus.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1208&Itemid=168.

³¹⁷ Vide em <http://www.tjap.jus.br/portal/res-195-2014-or%C3%A7amento.html>.

³¹⁸ Vide em http://www5.tjba.jus.br/images/pdf/execucao_orcamentaria_2015.pdf.

TJCE	SIM	reaparelhamento e projetos estratégicos no 2º grau ³¹⁹ .	NÃO CONSTITUÍ DO	SIM
TJDFT	SIM	Acréscimo com implantação de varas comuns e juizados. O tribunal apresenta boa distribuição do orçamento para o 1º grau ³²⁰ .	Sim, Portaria 16/2015	SIM
TJES	NÃO	Não. Os valores numéricos são bem semelhantes para os dois graus. Por não haver mapa demonstrativo, ficou prejudicada a aferição da execução orçamentária.	Sim, Ato Normativo 150/2014	NÃO
TJGO	SIM	Ampla acréscimo com infraestrutura e tecnologia. O tribunal apresenta boa distribuição do orçamento para o 1º grau ³²¹ .	Sim, Decreto Judiciário 1199/2015 (2º grau) e 1198/2015 (1º grau)	SIM
TJMA	SIM	Não. Os valores numéricos são bem semelhantes para os dois graus. Por não haver mapa demonstrativo, ficou prejudicada a aferição da execução orçamentária.	NÃO CONSTITUÍ DO	NÃO SEPARADO ENTRE 1º E 2º GRAU NO MAPA DO ORÇAMENTO DO TJMA.
TJMG	SIM	Sim. Ampla acréscimo em construção e reforma de unidades prediais, além de ações voltadas para o aprimoramento dos juizados especiais e iniciativas estratégicas para o 1º grau.	NÃO CONSTITUÍ DO	SIM. O TJMG já executa o orçamento de forma prioritária para o 1º grau, com recursos do Fundo Especial do Poder Judiciário ³²² .
TJMS	SIM	Em parte. Acréscimos em gestão e desenvolvimento de políticas voltadas ao 1º grau ³²³ .	Sim, mas não localizado o ato.	SIM
TJMT	SIM	Em parte. Acréscimos oriundos do Fundo de Apoio ao Judiciário para reestruturação sem especificar a área ³²⁴ .	Sim, Portaria 302/2014	NÃO SEPARADO ENTRE 1º E 2º GRAU NO MAPA DO ORÇAMENTO DO TJMT, SOMENTE NO FUNDO DE APOIO AO JUDICIÁRIO.
TJPA	SIM	Em parte. Acréscimo com construção e reforma de unidades, expansão da rede de comunicação e implantação do programa de segurança. Porém, os gastos com recursos humanos do 2º grau ainda são bem maiores do que com o 1º grau ³²⁵ .	NÃO CONSTITUÍ DO	SIM

³¹⁹ Vide em <http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2016/03/Anexos-II-2015-Informa%C3%A7%C3%B5es-Or%C3%A7amento-1%C2%BA-e-2%C2%BA-graus-1.pdf>. Acesso em 06 de maio de 2016.

³²⁰ Vide em <http://www.tjdft.jus.br/transparencia/gestao-orcamentaria-e-financeira/resolucao-cnj-195/DemonstrativodaExecuo2015U.O.16101.pdf>. Acesso em 06 de maio de 2016.

³²¹ Vide em http://www.tjgo.jus.br/images/docs/financeira/DEO_2015.pdf. Acesso em 06 de maio de 2016.

³²² Vide em <http://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80E4DE533CB77501535195008D24CE>. Acesso em 06 de maio de 2016.

³²³ Vide em http://www.tjms.jus.br/_estaticos_/transparencia/resolucaoCNJ195/mapa-demonstrativo-execucao-orcamentaria_2015.pdf. Acesso em 06 de maio de 2016.

³²⁴ Vide em http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/68/1019/execu%C3%A7%C3%A3o_or%C3%A7amentaria_2015_funajuris.pdf. Acesso em 06 de maio de 2016.

³²⁵ Vide em <http://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=70731>.

TJPB	NÃO	Não. Os valores numéricos não estão separados entre os dois graus e não consta mapa demonstrativo ³²⁶ .	Sim, Ato 64/2014 e 65/2014	NÃO
TJPE	SIM	Sim. Acréscimo com construção de fóruns, gestão de recursos humanos e ações de celeridade nas varas e os juizados ³²⁷ .	NÃO CONSTITUÍ DO	SIM. O TJPE executa o orçamento de forma prioritária para o 1º grau.
TJPI	SIM	Não. Os gastos com custeio administrativo do 2º grau são muito elevados. Não houve execução significativa com reaparelhamento de equipamentos e modernização tecnológica conforme previstos no QDD ³²⁸ .	Sim, Portaria 2593/2014 (1º grau) e 474/2015 (2º grau)	SIM
TJPR	SIM	Em parte. O TJPR possui quatro fundos destinados ao aperfeiçoamento/expansão da prestação jurisdicional e segurança institucional. Houve investimentos nos dois graus, não se podendo apontar se houve acréscimo ao 1º grau ³²⁹ .	NÃO CONSTITUÍ DO	SIM
TJRJ	SIM	Acréscimo com operacionalização da prestação jurisdicional, ampliação dos juizados especiais, edificação, implantação e recuperação física das unidades, aperfeiçoamento e sustentação das tecnologias da informação e capacitação e valorização dos servidores da justiça ³³⁰ .	Sim, Ato Executivo 105/2015	SIM
TJRN	SIM	Acréscimo com construção e reforma de fóruns e do parque tecnológico ³³¹ .	Sim, Portaria 1393/2014	SIM
TJRO	SIM	Acréscimo para edificar e modernizar a infraestrutura do poder judiciário e aperfeiçoar a tecnologia da informação e comunicação às demandas dos serviços judiciários ³³² .	Sim, Instrução 08/2014	SIM
TJRR	SIM	Em parte. O gasto com o custeio do 1º grau foi executado em valor superior ao previsto no QDD do orçamento, porém não realizaram as despesas com virtualização da justiça e construção de fóruns ³³³ .	Sim, Portaria 2021/2014 (1º grau) e 509/2015 (2º grau)	SIM
TJRS	SIM	Em parte. Os gastos com o custeio do 2º grau são muito elevados. Os gastos com informatização, ampliação dos prédios e qualificação das	NÃO CONSTITUÍ DO	SIM

³²⁶ Vide em <http://www.tjpb.jus.br/wp-content/uploads/2015/04/QDD-Oficial-Ano-20151.pdf>.

³²⁷ Vide em <http://www.tjpe.jus.br/documents/72267/1195731/Quadro+Demonstrativo+da+Execucao+Orcamentaria+por+Grau+de+Jurisdicao+2015.pdf/442f76f2-3d92-4438-a9c0-55b262c28f98>.

³²⁸ Vide em <http://www.tjpi.jus.br/site/uploads/transparencia/MapaDemonstrativodaExecucaoOrcamentaria2015-SemCGJ.pdf>. Acesso em 06 de maio de 2016.

³²⁹ Vide em <https://www.tjpr.jus.br/resolucao-195-cnj>. Acesso em 06 de maio de 2016.

³³⁰ Vide em <http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/3205741/demonstrativo-da-execucao-or%C3%A7amentaria-2015.pdf>. Acesso em 06 de maio de 2016.

³³¹ Vide em http://ww4.tjrn.jus.br/portalTransparencia/arquivos%5C2015_RES_195_2014_CNJ_QUADRO_DESPESA_EXECUCAO_2015.pdf. Acesso em 06 de maio de 2016.

³³² Vide em http://www.tjro.jus.br/file/transparencia/resolucao_192-2014/2015/quadro_de_detalhamento_da_despesa-execucao-orcamentaria.pdf. Acesso em 06 de maio de 2016.

³³³ Vide em <http://transparencia.tjrr.jus.br/index.php/downloads-diversos/finish/319-2015/2638-resolucao-195-cnj-demonstrativo-da-execucao-orcamentaria-2015-12101>. Acesso em 06 de maio de 2016.

		atividades fins apresentam elevados pagamentos para serviços de terceiros ³³⁴ .		
TJSE	NÃO ³³⁵ .	Prejudicada a análise em razão da não separação entre as dotações orçamentárias nos dois graus de jurisdição.	Não localizado.	NÃO, constam apenas os balancetes mensais de execução orçamentária de acordo com a lei de responsabilidade fiscal ³³⁶ .
TJSC	Não consta no portal transparência do TJSC ³³⁷ .	Sim, acréscimo com construção e reforma de vários fóruns, imóveis administrativos e casas da cidadania ³³⁸ .	Sim, Portaria 105/2015	SIM
TJSP	SIM	Em parte, acréscimo com implementação de sistemas de informação, mas forte queda com instalação de varas e câmaras digitais. Os gastos com custeio já se encontram bem distribuídos entre os dois graus de jurisdição ³³⁹ .	NÃO CONSTITUÍDO	SIM
TJTO	SIM	Sim, amplo acréscimo com reforma e adequação de unidades, construção de sedes e anexos do Poder Judiciário, implantação do planejamento estratégico de tecnologia da informação e comunicação e aparelhamento das unidades do Poder Judiciário ³⁴⁰ .	Sim, Portaria 2015/2014	SIM

Fonte: Autoria própria.

Analisando-se os dados, fica evidente a relação direta entre a constituição dos Comitês Orçamentários nos Tribunais de Justiça e a execução orçamentária nos termos previstos na proposta anual do orçamento, em especial nos Quadros de Detalhamento de Despesas, específicos para cada grau de jurisdição. A explicação se relaciona ao fato de que, ainda que a Resolução nº 195/2014 vinculou a elaboração das propostas orçamentárias a critérios técnico-objetivos, vigora no Brasil a prática de que as leis de orçamento anual não são impositivas. Quer dizer, as previsões de gastos dos recursos integrantes dos orçamentos dos entes públicos podem ser contingenciadas, limitadas ou, simplesmente, não realizadas.

Dessa forma, o orçamento tem uma eficácia formal, sendo certo que sua execução se submete ao amplo poder discricionário do chefe do respectivo poder. Para restringir os efeitos dessa situação, a Resolução nº 195/2014 atribuiu ao Comitê Orçamentário a missão de auxiliar na execução orçamentária (Art. 5º, III), notadamente por meio de acompanhamento de projetos, iniciativas e contratações. Em verdade, a mais importante das

³³⁴ Vide em http://transparencia.tjrs.jus.br/transparencia_tjrs/orcamento_2015/Execucao_Orcamentaria_2015.pdf. Acesso em 06 de maio de 2016.

³³⁵ Vide em http://www.tjse.jus.br/portal/arquivos/documentos/transparencia/resolucao-195-cnj/exercicio-2015/quadro_de_dotacoes_2015.pdf. Acesso em 06 de maio de 2016.

³³⁶ Vide em <http://www.tjse.jus.br/portal/arquivos/documentos/transparencia/resolucao-195-cnj/exercicio-2015/execucao-1-grau.pdf>. Acesso em 06 de maio de 2016.

³³⁷ Vide em <http://www.tjsc.jus.br/web/transparencia/resolucao-cnj-195/2014>. Acesso em 06 de maio de 2016.

³³⁸ Vide em <http://www.tjsc.jus.br/documents/72312/0/Mapa+Demonstrativo+da+Execucao+C3%A7%C3%A3o+Or%C3%A7ament%C3%A1ria+2015.pdf/35b775f5-927e-4f40-9e35-02c1bae4f637>.

³³⁹ Vide em http://www.tjsp.jus.br/Download/Transparencia/ResCNJ195/2015/EO_2015.pdf.

³⁴⁰ Vide em http://www.tjto.jus.br/portal_transparencia/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=249&id=5522:orcamento-2015-qdd-interno-execucao-de-despesas-nao-vinculadas.

três variáveis aferidas (os *quadros de detalhamento de despesas*, a *governança colaborativa do orçamento* e a *publicação do mapa demonstrativo da execução orçamentária*) é a que consiste na constituição dos comitês gestores, por representarem um modelo de governança colaborativa, com funções desde a captação das necessidades, passando pela elaboração dos orçamentos até o acompanhamento da execução orçamentária. Essa, pois, é uma variável independente em relação às demais.

Ditas essas premissas, compreende-se que, dos Tribunais de Justiça que constituíram seus comitês orçamentários, ampla maioria obteve acréscimo na execução orçamentária em favor do 1º grau de jurisdição. São os casos do TJAL, TJAM, TJAP, TJBA, TJDFT, TJGO, TJMS, TJMT, TJRJ, TJRN, TJRO, TJRR, TJSC e TJTO. Somente o Tribunal de Justiça do Piauí contava com comitês para o 1º e 2º graus, porém a instituição não executou ações com reaparelhamento de equipamentos e com modernização tecnológica, conforme previstos na Lei Orçamentária. Em contrapartida, a ausência de comitês sugere que os Tribunais de Justiça não vinham sendo fiscalizados devidamente quanto à aplicação dos recursos de natureza não vinculada, o que enfraquecia a cobrança para a execução de ações prioritárias para o 1º grau. Foram os casos dos Tribunais de Justiça do Ceará e do Maranhão. Alguns tribunais, em que pese a injustificada constituição dos comitês orçamentários para o exercício de 2015, executaram, com recursos próprios ou dos seus fundos, ações voltadas ao incremento da infraestrutura e da gestão do 1º grau, como o TJAC, TJMG, TJPA, TJPE, TJPR, TJRS e TJSP. Em regra, essas instituições refletem situações de tribunais que possuem muitos recursos disponíveis ou que já contavam com previsões de construção de fóruns no interior dos estados.

Assim, conclui-se que a Resolução nº 195/2014 instituiu uma verdadeira reengenharia na elaboração e na execução dos orçamentos públicos no âmbito dos Tribunais de Justiça, na medida em que, para além de ampliar a quantidade de sujeitos envolvidos no processo de governança orçamentária, passou a qualificar o dever de motivação. Esta qualificação passa a se embasar em hipóteses fáticas centradas na quantidade de demanda nova no 1º e 2º graus e da necessidade de distribuir equitativamente a força de trabalho e a estrutura física, tendo em vista a realização de uma atividade-fim célere e eficiente. Portanto, em sua primeira década, o CNJ demonstrou compreender que a *accountability* passa também pela fixação de balizas à discricionariedade administrativa. As razões apresentadas pelos Tribunais de Justiça, na administração do seu orçamento, devem refletir não mais a estrita

conveniência política dos órgãos de cúpula, mas sim o atendimento aos setores judiciários mais deficientes e com maior demanda processual. Para tanto, a cultura do respeito a esse modelo de orçamento participativo constitui-se em um dos maiores desafios que se impõe ao Conselho nos próximos anos.

6. Atividade Correicional e Punitiva

Dentre as expectativas que se nutriram com a instituição do Conselho Nacional de Justiça, a correção e o aprimoramento dos mecanismos relacionados ao poder disciplinar sobre os magistrados e, em menor medida, sobre os servidores públicos, se apresentavam à frente numa escala de prioridades. Isso porque, conforme destaca a professora Sadek (2004, p. 6), uma das causas da percepção social de uma crise no Poder Judiciário, no início dos anos 2000, era justamente o déficit de *accountability* judicial, mais concretamente, o fraco exercício do poder disciplinar nas corregedorias dos Tribunais de Justiça, o que teria provocado um aumento da corrosão do prestígio do Judiciário.

Essa visão era corrente entre os estudiosos. Para Sampaio (2007, p. 261), a atribuição disciplinar do CNJ foi uma resposta ao corporativismo das Corregedorias, as quais deixavam impunes ilícitos funcionais graves ou os cercava de punições mais retóricas do que práticas. No próprio judiciário, Tourinho Neto criticava a resistência dos juízes a sofrer qualquer controle:

O mal maior é a indolência do juiz, a negligência contumaz, o arbítrio, a prepotência, o mau comportamento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções, a falta de serenidade, sem falar na corrupção (NETO, 2000, p. 1).

Aliada a essa percepção histórica sobre o Judiciário brasileiro, a Constituição Federal de 1988 forneceu inúmeras prerrogativas institucionais e funcionais para garantir a independência dos magistrados, de modo que ficou manifesto o desequilíbrio em relação aos mecanismos de controle, o que, por si, já justificaria a criação de uma nova instância de *accountability* judicial. Assim, o modelo desenhado pela reforma do Judiciário (EC nº 45/2004) primou pela instituição, dentro da estrutura do CNJ, de uma Corregedoria Nacional de Justiça, responsável por receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados³⁴¹ e aos serviços judiciários e por exercer funções executivas de

³⁴¹ Por decorrência da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, o termo magistrado engloba os juízes, desembargadores e ministros de tribunais superiores.

inspeção e de correição geral (Art. 103-B, §5º, I e II, CF/88).

Em seu regimento interno, o CNJ detalhou as atribuições do Corregedor Nacional de Justiça quanto à *accountability* judicial institucional e comportamental, conferindo-lhe poderes para:

- 1) Receber as reclamações e denúncias de qualquer interessado relativas aos magistrados e Tribunais e aos serviços judiciários auxiliares, a serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, determinando o arquivamento sumário das anônimas, das prescritas e daquelas que se apresentem manifestamente improcedentes ou despidas de elementos mínimos para a sua compreensão, de tudo dando ciência ao reclamante;
- 2) Determinar o processamento das reclamações que atendam aos requisitos de admissibilidade, arquivando-as quando o fato não constituir infração disciplinar;
- 3) Instaurar sindicância ou propor, desde logo, ao Plenário a instauração de processo administrativo disciplinar, quando houver indício suficiente de infração;
- 4) Promover ou determinar a realização de sindicâncias, inspeções e correições, quando houver fatos graves ou relevantes que as justifiquem, desde logo determinando as medidas que se mostrem necessárias, urgentes ou adequadas, ou propondo ao Plenário a adoção das medidas que lhe pareçam suficientes a suprir as necessidades ou deficiências constatadas.

O poder correicional/punitivo do CNJ, portanto, abrange os magistrados e servidores, no sentido individual, e os próprios tribunais e suas unidades, no sentido institucional. Isso justifica a necessidade da análise da atuação da Corregedoria Nacional de Justiça de maneira separada a respeito dessas atribuições.

7. Regime Disciplinar dos Magistrados

De início, abordaremos o regime disciplinar quanto aos atos dos magistrados e servidores. Esse tema foi central na estruturação da Corregedoria Nacional, de acordo com o entendimento de seu primeiro Corregedor, Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, o qual definiu como missão institucional do órgão a de “exercer o controle disciplinar dos magistrados, servidores e serventuários da Justiça”³⁴².

³⁴² Declaração constante do relatório final de sua gestão entre 2005/2007. Ver em http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_final_2005_2007.pdf. Acesso em 10 de

A expectativa social foi tamanha que a imagem do CNJ se confundia com a de um órgão censor nacional do Poder Judiciário. Tanto assim, que, no ano de 2005, a Corregedoria Nacional foi responsável por receber mais da metade de todos os processos endereçados ao CNJ, conforme revela o gráfico abaixo:

Gráfico 3: Número de processos administrativos no CNJ em 2005



Fonte: CNJ (2007, p. 18)

A partir disso, verifica-se a necessidade de instituir um modelo de regime disciplinar confiável, célere e efetivo, ao passo em que também se apresentava como premente a fixação do procedimento a ser adotado e a extensão do campo de atuação correicional da nova Corregedoria Nacional. Nessa fase inicial, tanto o Regimento Interno quanto a Resolução nº 30/2007, a qual dispunha sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, sistematizaram normas já pacíficas nas rotinas administrativas dos tribunais e na LOMANº Assim, coube à Corregedoria Nacional receber os seguintes procedimentos: reclamação disciplinar, representação por excesso de prazo, sindicância, revisão disciplinar e avocação de processo disciplinar (art. 71 a 94 do primeiro regimento interno do CNJ).

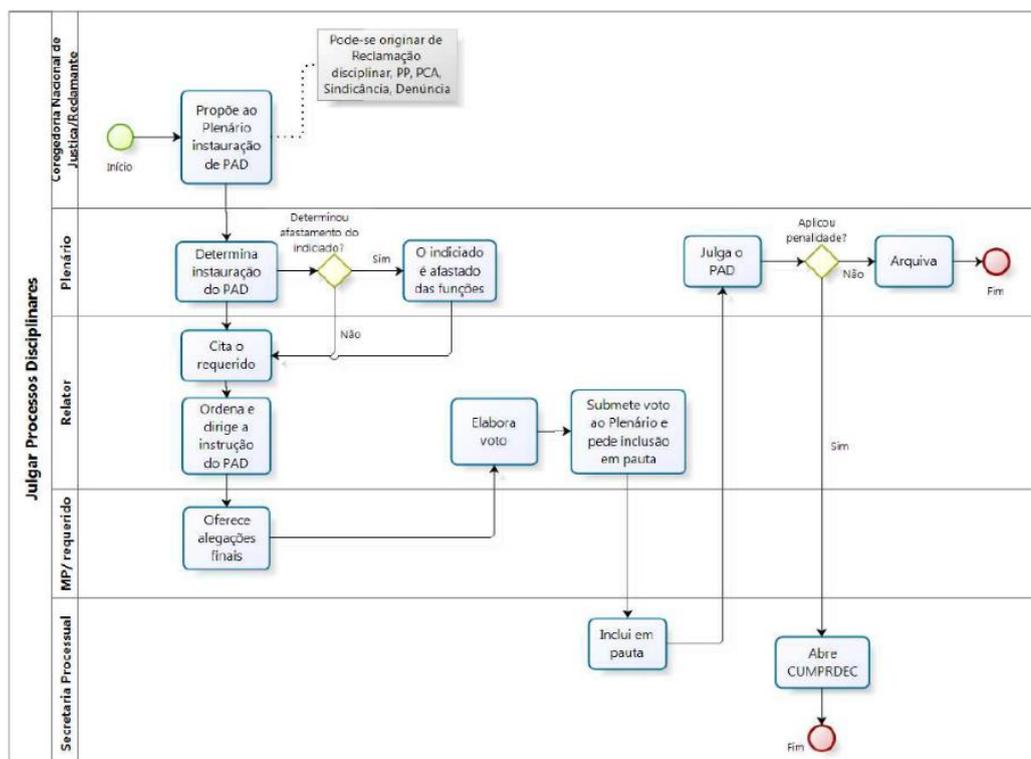
Mesmo diante do Regimento Interno vigente (Resolução nº 67/2009), a Corregedoria Nacional de Justiça manteve seu papel central de recebimento inicial das representações³⁴³,

maio de 2016.

³⁴³ Art. 78. A representação contra magistrado, por excesso injustificado de prazo, para a prática de ato de sua competência jurisdicional ou administrativa, poderá ser formulada por qualquer pessoa com interesse legítimo, pelo Ministério Público, pelos Presidentes de Tribunais ou, de ofício, pelos Conselheiros.

reclamações³⁴⁴ e pedidos de providências³⁴⁵, bem como pela instauração de sindicâncias³⁴⁶ contra eventuais ilegalidades praticadas por magistrados, de modo que, em caso de acolhimento, propõe-se, ao plenário do CNJ, a instauração de processo administrativo disciplinar³⁴⁷. O organograma seguinte sintetiza o trâmite procedimental do regime disciplinar a cargo do Conselho³⁴⁸:

Figura 7: Organograma do procedimento disciplinar no CNJ



Fonte: CNJ (2016)

³⁴⁴ Regimento Interno do CNJ, art. 67: A reclamação disciplinar poderá ser proposta contra membros do Poder Judiciário e contra titulares de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro.

³⁴⁵ Art. 98. As propostas e sugestões tendentes à melhoria da eficiência e eficácia do Poder Judiciário bem como todo e qualquer expediente que não tenha classificação específica nem seja acessório ou incidente serão incluídos na classe de pedido de providências, cabendo ao Plenário do CNJ ou ao Corregedor Nacional de Justiça, conforme a respectiva competência, o seu conhecimento e julgamento.

³⁴⁶ Art. 60. A sindicância é o procedimento investigativo sumário levado a efeito pela Corregedoria Nacional de Justiça, com prazo de conclusão não excedente de sessenta (60) dias, destinado a apurar irregularidades atribuídas a magistrados ou servidores nos serviços judiciais e auxiliares, ou a quaisquer serventuários, nas serventias e nos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, cuja apreciação não se deva dar por inspeção ou correição.

³⁴⁷ Art. 73. O processo administrativo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidades de magistrados e de titulares de serviços notariais e de registro por infração disciplinar praticada no exercício de suas atribuições.

³⁴⁸ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/atos>. Acesso em 10 de maio de 2016.

Diante desse regime inicial, a experiência da Corregedoria Nacional de Justiça mostrou que, entre 2005 a 2007, cerca de 59% das reclamações disciplinares versavam sobre irresignações das partes quanto às decisões judiciais, demonstrando que a função do CNJ ainda não estava bem compreendida, pois ainda viam no Conselho uma instância recursal do sistema judiciário. Ilustra-se a situação com o gráfico abaixo:

Gráfico 4: Reclamações Disciplinares entre 2005 e 2007



Fonte: CNJ (2007, p. 23)

Essa incompreensão tinha algumas explicações e perdura até hoje em decisões da Corregedoria Nacional de Justiça. O fato de o CNJ constar no texto constitucional como órgão integrante do Poder Judiciário, hierarquicamente abaixo apenas do STF, traz a impressão razoável de que ao CNJ caberia uma parcela de jurisdição para rever atos de tribunais e juízos inferiores. Acerca disso, o Ministro Marco Aurélio fez uma crítica, quando do julgamento da ação que questionava a constitucionalidade do CNJ, ao ponderar sobre como poderia haver um órgão judiciário sem poder de julgamento. Outra explicação foi a esperança de o CNJ demonstrar ser uma instância diferenciada do Poder Judiciário tradicional, tido como lento e ineficaz.

A realidade é que o CNJ não foi apresentado à sociedade como uma agência de *accountability* do Poder Judiciário, a qual deve, necessariamente, representar uma forma de controle externo. Ocorre que, caso se apresentasse sob essa justificativa, haveria fortes reações corporativas dentro da magistratura. Assim, criou-se o CNJ como órgão integrante do Poder Judiciário nacional, constituído por magistrados e membros externos, mas com funções estritamente administrativas. Em verdade, trata-se de um órgão central de

accountability do Poder Judiciário sem quaisquer funções judicantes, mas com atribuições de supervisão e de planejamento da governança judiciária que excedem o caráter estritamente censório.

No entanto, em decisões excepcionais, a Corregedoria Nacional de Justiça, ao longo dessa década, ultrapassou sua competência ao suspender os efeitos de decisões judiciais. O caso mais eloquente ocorreu com a Corregedora Eliana Calmon, a qual suspendeu, em dezembro de 2011, uma decisão da 5ª Vara Cível de Belém do Pará que reconhecia a existência dos valores e decretava o bloqueio de R\$ 2,3 bilhões no Banco do Brasil. Segundo a Corregedora, a decisão foi tomada com base em documentos que apontavam indícios de que o bloqueio e possível saque ou transferência da quantia favoreceria uma quadrilha interestadual especializada em golpes contra instituições bancárias. A Ministra Eliana Calmon justificou sua decisão, argumentando que o eventual abuso das prerrogativas conferidas ao magistrado pode caracterizar falta funcional, e não atividade jurisdicional. Explicou ela:

O CNJ, por ser um órgão administrativo, não interfere em decisões judiciais. No entanto, quando uma decisão extravasa as raias da normalidade e se configura como manifesta ilegalidade, ferindo o código de ética, pode haver censura disciplinar³⁴⁹.

O cerne da controvérsia posta, em termos de *accountability*, refere-se à legitimidade do CNJ ou de seus órgãos internos em questionar ou controlar decisões judiciais, ainda que sob manifesta ilegalidade, quando existentes esferas de *accountability* judiciais decisórias (as instâncias recursais). No caso, o Tribunal de Justiça do Pará já havia sido acionado, porém duas desembargadoras negaram as pretensões do Banco do Brasil. Por isso, a Corregedora Nacional de Justiça, objetivando a eficiência de seu controle imediato diante de uma ilegalidade, resolveu suspender o referido ato judicial. Acrescenta-se que, em maio de 2014, o pleno do CNJ decidiu pela instauração de processos disciplinares contra as desembargadoras, as quais mantiveram os bloqueios judiciais³⁵⁰ com seus afastamentos das funções.

Portanto, não há questionamento acerca do poder disciplinar do CNJ e da Corregedoria Nacional de Justiça em punir desvios de condutas de magistrados que agiram mediante fraude, conluio ou corrupção, mas sim, acerca da possibilidade desses órgãos rever

³⁴⁹ Vide em <http://oab-ba.jusbrasil.com.br/noticias/2514496/corregedora-nacional-suspende-bloqueio-de-r-2-3-bi-no-bb-decretado-por-juiza-no-pa>. Acesso em 10 de maio de 2016.

³⁵⁰ Vide reportagem no sítio Valor Econômico em <http://www.valor.com.br/politica/3553922/cnj-afasta-desembargadoras-que-bloquearam-r-23-bilhoes-do-bb>. Acesso em 10 de maio de 2016.

atos judiciais e suspender seus efeitos jurídicos, através de um controle concomitante de legalidade.

O Supremo Tribunal Federal foi chamado, algumas vezes, a enfrentar esse tema e, em maio de 2015, parece ter sedimentado o entendimento de que o Conselho Nacional de Justiça, embora integrando a estrutura constitucional do Poder Judiciário como órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura, qualifica-se como instituição de caráter eminentemente administrativo. Portanto, não dispõe de atribuições funcionais que lhe permitam, quer colegialmente, quer mediante atuação monocrática de seus Conselheiros ou, ainda, da Corregedoria Nacional de Justiça, fiscalizar, reexaminar e/ou suspender os efeitos decorrentes de atos de conteúdo jurisdicional emanados de magistrados e Tribunais em geral³⁵¹. Sendo assim, o STF entende como arbitrária e destituída de legitimidade jurídico-constitucional a deliberação da Corregedoria Nacional de Justiça que paralise ou suspenda a eficácia de decisão judicial³⁵².

Na prática, contudo, a posição do STF não parece impor balizas à atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, a qual ainda se vê legitimada para suspender eventuais atos judiciais que ultrapassem manifestamente as raias da legalidade ou da interpretação corrente dos tribunais, com o propósito de evitar prejuízos irreparáveis de alguma das partes em juízo, em especial, de grandes empresas. Demonstra ser um tema sem solução fático-normativa definitiva, haja vista que o CNJ tem atuado somente em situações excepcionais, nas quais há temor de que as vias recursais existentes não sejam céleres o suficiente para impedir lesões patrimoniais de grande monta.

Essa observação projeta outra discussão importante revelada nessa década: a responsabilização disciplinar de juízes por suas decisões judiciais com indícios fortes de corrupção. Essa temática assumiu controvérsia porque se possibilita a punição de magistrados sem a certeza de suas participações em atos ilegais e promove um controle de *accountability* disciplinar por atos praticados no exercício da jurisdição, o que poderia afetar, direta ou indiretamente, a livre convicção dos magistrados e suas independências judiciais.

Durante a gestão do Corregedor Gilson Dipp (2008/2010), a Corregedoria Nacional de Justiça assumiu um perfil de rigor ético-disciplinar inédito até então. Com forte prestígio perante o pleno do CNJ, o Ministro Gilson Dipp sustentou que o fato de um juiz ter contra si

³⁵¹ Trecho da decisão no Mandado de Segurança n. 28.598-MC-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello.

³⁵² Vide em <http://s.conjur.com.br/dl/medida-cautelar-ms-33570.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2016.

uma denúncia recebida pela Justiça, com fortes indícios de participação em crime, é suficiente para que ele seja afastado da magistratura por meio da aposentadoria compulsória. Com esse entendimento, o CNJ aposentou um ministro do STJ e um desembargador do TRF da 2ª Região. Em seu voto, mencionou que “a dúvida sobre o trabalho do juiz já justifica seu afastamento permanente, mesmo que ainda não tenha sido comprovada sua participação nos crimes investigados”³⁵³.

Assim, durante esse período, o CNJ instaurou, a partir de encaminhamento da Corregedoria Nacional de Justiça, 39 processos administrativos disciplinares contra magistrados, com a aplicação da penalidade máxima, prevista na Loman, de aposentadoria compulsória a 22 magistrados, conforme se vê na tabela abaixo:

Tabela 10: Número de Procedimentos disciplinares e aposentadorias compulsórias pela Corregedoria Nacional de Justiça

PUNIÇÕES DO CNJ A MAGISTRADOS		
Ano	Investigações abertas	Aposentadorias compulsórias
2006	2	*
2007	6	*
2008	8	1
2009	13	4
2010	18	17
2011	9	4
2012	11	6
2013	24	12
* Dados indisponíveis		
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ)		

Fonte: CNJ (2014, p. 12)

Em termos de natureza dos atos judiciais com indícios de fraudes motivadores das punições, sobressaíram as decisões de bloqueio de valores contra instituições financeiras e grandes empresas. Por exemplo, no caso do TJMA, o CNJ avocou os procedimentos investigatórios abertos pela Corregedoria Geral de Justiça desse Tribunal de Justiça contra seis juízes das varas cíveis, dentre os quais, cinco eram titulares, que haviam sido correccionados sem qualquer aplicação de penalidades³⁵⁴. Essa postura chamou a atenção para seletividade praticada pela Corregedoria Nacional de Justiça, ao combater práticas judiciais que ocasionavam prejuízos a grandes corporações, havendo, inclusive, críticas em

³⁵³ Vide em <http://www.conjur.com.br/2010-ago-03/fortes-indicios-crime-bastam-aposentar-juiz-decide-cnj>.

³⁵⁴ Vide em <http://oab-ma.jusbrasil.com.br/noticias/1162072/cnj-julgara-processos-dos-juizes-investigados-pela-cgj>. Acesso em 11 de maio de 2016.

razão de o Ministro Gilson Dipp ter sido advogado particular de bancos antes de ingressar na magistratura. Com o término de sua gestão, a implementação de medidas rigorosas virou a tônica da Corregedoria Nacional de Justiça, não como inovação, mas sim como continuidade (FREITAS, 2012)³⁵⁵. Acontece que a Corregedora Eliana Calmon aplicou um estilo considerado radical. Já em seu discurso de posse, afirmou que seria “implacável com a corrupção, prática deletéria necessitando ser banida com urgência do âmbito do Judiciário”³⁵⁶. Como reação, conforme analisa Vladimir Passos de Freitas,

setores mais conservadores da magistratura, desgostosos com as investigações e, mais do que tudo, pela divulgação dos fatos, ensaiaram oposição às iniciativas mais radicais da corregedora nacional. E como forma de diminuir sua força, passaram a sustentar a tese de que a Corregedoria Nacional só poderia agir supletivamente à ação das Corregedorias locais³⁵⁷.

Para repelir qualquer dúvida quanto à competência concorrente do CNJ, editou-se a Resolução nº 135, em julho de 2011, com previsão no art. 12 de que, para os processos administrativos disciplinares e para a aplicação de quaisquer penalidades previstas em lei, é competente o Tribunal ao qual pertença ou esteja subordinado o Magistrado, sem prejuízo da atuação do Conselho Nacional de Justiça. Porém, sentindo a pressão corporativa nos bastidores, a Corregedora Eliana Calmon recorreu à imprensa para afirmar que havia no judiciário “bandidos de toga”. Esta alusão gerou um acirramento entre as associações de magistrados e a própria presidência do CNJ contra a Corregedoria Nacional de Justiça, com a instauração de um questionamento sobre a constitucionalidade dessa resolução, a qual foi ratificada pelo STF, conforme já analisado no capítulo anterior.

Como saldo desse período conturbado, o regime disciplinar foi unificado nacionalmente e a competência primária e concorrente da Corregedoria Nacional de Justiça foi afirmada definitivamente, mas com resultados bem inferiores ao anterior, na medida em que, entre 2010 e 2012, instauraram-se 20 processos disciplinares com aplicação de aposentadoria compulsória a 10 magistrados. Observa-se que, com o Corregedor seguinte, Ministro Francisco Falcão, o CNJ instaurou 38 processos disciplinares e aposentou 18 magistrados, sem crises com as associações ou impasses com os Tribunais de Justiça. Segundo esse Ministro:

O problema não foi o ministro Dipp, a ministra Eliana. Mas pegaram uma

³⁵⁵ Ler em <http://www.conjur.com.br/2012-set-23/segunda-leitura-passagem-eliana-calmon-corregedoria-cnj>.

³⁵⁶ Ler em <http://tj-ba.jusbrasil.com.br/noticias/2366870/ministra-eliana-calmon-toma-posse-no-cnj-e-anuncia-novos-projetos>. Acesso em 11 de maio de 2016.

³⁵⁷ Vide em <http://www.conjur.com.br/2012-set-23/segunda-leitura-passagem-eliana-calmon-corregedoria-cnj>.

composição corporativista e não puderam fazer nada. O corregedor só tem um voto. O conselho está mais rigoroso na apuração de investigações. É um trabalho sem barulho. [...] Eu acho que o corporativismo está com os dias contados. Houve uma mudança muito forte. O Brasil teve mudança, com essas manifestações, indignações. Eu acho que a partir de agora é muito difícil defender quem faz coisa errada³⁵⁸.

O Ministro se referia a uma fase de depuração ética, em razão das repercussões das manifestações populares no Brasil, em junho de 2013, as quais deixaram o Conselho menos corporativista e mais propenso a dar respostas à sociedade, por meio de punições exemplares aos casos de corrupção e de faltas disciplinares graves.

Contudo, desde sua chegada, o Ministro Francisco Falcão anunciou que defendia o rigor contra irregularidades, mas a investigação dos juízes era papel secundário do CNJ, de modo que a função principal do órgão de fiscalização do Judiciário era uniformizar a atuação das corregedorias a fim de que elas promovessem apurações de forma eficiente. Segundo ele, a ideia era manter, no CNJ, as apurações de maior envergadura e descentralizar os demais procedimentos disciplinares³⁵⁹. O resultado informado, ao término de sua gestão, em dezembro de 2013, foi um elevado quantitativo de procedimentos administrativos distribuídos no CNJ, quer seja por excesso de prazo ou por suspeitas de ilegalidades, como adiante se vê³⁶⁰:

Tabela 11: Ranking dos procedimentos disciplinares na Corregedoria Nacional de Justiça pelos Tribunais de Justiça de origem dos investigados

Juízes sob investigação	
Apenas 6 tribunais não têm processos em andamento	
TJ de Pernambuco	395
TJ de São Paulo	191
TJ do Piauí	163
TJ do Maranhão	129
TJ do Mato Grosso	91
TJ de Alagoas	76
TJ de Minas Gerais	75
TJ do Ceará	75
TJ do Amazonas	65
TJ do Espírito Santo	61
TJ da Bahia	60
TJ de Goiás	42
TJ do Acre	41
TJ do Distrito Federal	33
TJ de Tocantins	30
TRT da 2ª Região (SP)	30
TJ do Pará	25
TJ de Sergipe	16
TRT da 11ª Região (AM)	15
TJ do Rio Grande do Norte	15
TJ da Paraíba	15
TRF da 2ª Região (RJ/ES)	15
TJ do Paraná	10
TJ do Rio Grande do Sul	7
TJ de Rondônia	7
TJ de Roraima	6
TJ do Rio de Janeiro	5
TJ de Santa Catarina	5
TRT da 12ª Região (SC)	4
TJ do Mato Grosso do Sul	3
TJ do Amapá	2
TRT da 3ª Região (MG)	2
TRT da 24ª Região (MS)	1
TRT da 5ª Região (BA)	0
TRT da 6ª Região (PE)	0
TRT da 10ª Região (DF)	0
TRT da 17ª Região (ES)	0
TRT da 21ª Região (RN)	0
TRT da 22ª Região (PI)	0
Total: 1.710 juízes	

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Fonte: CNJ (2013, p. 30)

³⁵⁸ Vide em <http://www.jogodopoder.com/blog/politica/dobra-numero-de-juizes-punidos-por-ma-conduta>.

³⁵⁹ Vide em <http://sindjufe-mt.jusbrasil.com.br/noticias/100058797/corregedor-quer-rigor-mas-diz-que-investigar-juiz-e-secundario-para-cnj-francisco-falcao-quer-descentralizar-apuracoes-e-fortalecer-corregedorias-ele-substitui-eliana-calmon>. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁶⁰ Vide em <http://www.clodoaldocorrea.com.br/2013/12/judiciario-maranhense-e-o-quarto-com-maior-de-aco-es-contra-juizes/>. Acesso em 12 de maio de 2016.

Segundo a Corregedoria Nacional, o CNJ não tinha condições estruturais de processar todos os pedidos encaminhados, bem como perderia o foco na gestão das questões macros de governança do Poder Judiciário. Daí o entendimento de que, não obstante sua competência concorrente para atuar na responsabilização disciplinar dos magistrados, somente nos casos de inércia ou indevida intervenção das corregedorias locais, caberia à Corregedoria Nacional de Justiça receber os procedimentos ou avocar os processos disciplinares já distribuídos nos tribunais.

Sob essa ótica, o CNJ vem consolidando os seguintes entendimentos:

RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO CNJ E DA CORREGEDORIA GERAL DO TRABALHO PARA DELIBERAR SOBRE A MATÉRIA. RECURSO DESPROVIDO. Este órgão de controle, conquanto amplamente competente para atuar na fiscalização e verificação de legalidade dos atos administrativos praticados pelos membros ou órgãos do Poder Judiciário, deve exercê-la sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais (Art. 103-B, § 4º, III da CF). **Ausente a comprovação de desídia, omissão, inércia ou atuação irregular, deve-se prestigiar a competência da Corregedoria da Justiça especializada para avaliar e corrigir eventuais ilegalidades** em atos ou procedimentos exigidos pelos Juízos daquele Tribunal³⁶¹.

RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. AFASTAMENTO DE MAGISTRADO DA CONDUÇÃO DE PROCESSO. PARCIALIDADE. AMIZADE COM ADVOGADO DA PARTE CONTRÁRIA. ARQUIVAMENTO DO FEITO PELA CORREGEDORIA LOCAL. O CNJ não é instância recursal de órgão correicional. Exerce competência concorrente diante de flagrante ilegalidade do ato impugnado ou evidente inércia na apuração da suposta falta, hipóteses inocorrentes nos autos. **Não é possível revisão disciplinar, de ofício, ou mediante provocação, de processo disciplinar de juiz, se não houve processo administrativo disciplinar a ser objeto de revisão**³⁶².

Concomitantemente a essa mudança de postura do Conselho, a gestão da Ministra Nancy Andrighi, a partir de agosto de 2014, reduziu sobremaneira a atuação disciplinar da Corregedoria Nacional de Justiça. Tal redução implicou a instauração de somente seis (06) processos disciplinares com aplicação de duas (02) penas de aposentadoria compulsória e duas (02) de advertência³⁶³.

Quando o CNJ encerrou sua primeira década de funcionamento, em junho de 2015, a gestão atual da Corregedoria Nacional de Justiça ainda não havia completado seu primeiro ano, de modo que não é possível formar uma avaliação definitiva quanto ao perfil da

³⁶¹ Processo n. 0000197-57.2015.2.00.0000. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁶² Processo n. 0003549-62.2011.2.00.0000. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁶³ Vide em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/cnj-reduz-punicoes-e-abertura-de-investigacoes-contra-juizes-em-2014.html>. Acesso em 12 de maio de 2016.

Ministra Corregedora. Numa reportagem ao *Portal G1.com*, em 31 de dezembro de 2014³⁶⁴, foram ouvidos membros do CNJ, os quais se manifestaram sob a condição de se resguardar o anonimato. Segundo um deles: “a verdade é que a questão disciplinar deixou de ser importante [...] Goste ou não goste, o conselho foi criado para conter abuso dos membros do Judiciário e relegar o aspecto disciplinar não é justo com a sociedade”. Já outro Conselheiro disse que: “a atuação de Francisco Falcão e Joaquim Barbosa no CNJ gerou uma ‘onda de afastamentos’, na qual ficou claro o “desejo pelos holofotes da mídia”. [...] A dupla Lewandowski/Nancy será criteriosa, mas manterá o rigor com as fraudes”.

Numa avaliação geral, pode-se afirmar que a atual gestão do CNJ restringiu e mitigou o emprego de alguns instrumentos de *accountability* comportamental³⁶⁵. Com isso, a Corregedoria Nacional de Justiça passou a ter uma intervenção subsidiária, seletiva e focalizada em questões macros do Poder Judiciário. A dúvida que perdura é se as corregedorias locais dos tribunais captaram a cultura de *accountability* introduzida pelo CNJ. E o desafio é saber se esse controle disciplinar será efetivo ao ponto de combater e prevenir os desvios éticos e comportamentais dos magistrados e servidores.

8. Atividade Correicional da Corregedoria Nacional de Justiça

A *accountability* judicial institucional, realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça, dá-se através de inspeções e correições em unidades judiciárias e administrativas, bem como nos cartórios extrajudiciais. O Regimento Interno do CNJ prevê a realização de inspeções para apuração de fatos relacionados ao conhecimento e à verificação do funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, havendo ou não evidências de irregularidades (Art. 48). E a realização de correições é prevista para a apuração de determinados fatos relacionados com deficiências graves dos serviços judiciais e auxiliares (Art. 54). Em ambos os casos, tais procedimentos não prejudicam ou obstam a atuação disciplinar e correicional dos Tribunais de Justiça.

Enquanto a *accountability* disciplinar cuida do aspecto comportamental dos magistrados, servidores e notários; a *accountability* institucional se relaciona com a correção

³⁶⁴ Vide em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/cnj-reduz-punicoes-e-abertura-de-investigacoes-contra-juizes-em-2014.html>. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁶⁵ O Presidente do CNJ contesta essa percepção ao informar que 04 magistrados foram aposentados compulsoriamente em 2015. Ver em <http://www.conjur.com.br/2016-fev-02/cnj-puniu-cinco-magistrados-afastou-outros-dois-2015>. Acesso em 12 de maio de 2016.

de falhas, desvios e irregularidades no funcionamento dos serviços judiciais, e seus resultados podem figurar a responsabilização disciplinar de possíveis gestores. Contudo, seu propósito é a apuração da normalidade e da qualidade dos serviços prestados.

Esse modelo instituído pelo CNJ se orienta pela realização periódica de inspeções preventivas nos Tribunais de Justiça, sem necessidade de convocação ou comunicação prévias, com ou sem a presença das autoridades responsáveis pelos órgãos inspecionados (Art. 50), ocasião em que o Corregedor Nacional de Justiça, pessoalmente ou por pessoa por ele designada, disporá de livre ingresso nos locais e livre acesso a livros, arquivos e computadores (Art. 49). Ao final, deve-se realizar uma audiência pública com participação de toda sociedade interessada e se lavrar um relatório final circunstanciado, com o apontamento das falhas e a determinação de providências a serem adotadas (Art. 52). Esse regime de normas preconiza um poder correicional ao CNJ com extensão e profundidade suficientes para encontrar as reais falhas e distorções administrativas nos tribunais, bem como defeitos e ilegalidades na prestação jurisdicional, ao mesmo tempo em que privilegia o caráter preventivo, pedagógico e participativo desses eventos³⁶⁶.

Com efeito, o CNJ não fez com que as inspeções se tornassem instrumentos de devassa e de ingerência sobre as gestões administrativas dos Tribunais de Justiça³⁶⁷. Elas se revelaram técnicas, analíticas e objetivas, cujos relatórios finais foram sempre aprovados pelo plenário do CNJ, contendo inúmeras providências que deveriam ser tomadas pelos tribunais para se amoldar aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade e da moralidade. Em alguns casos, a Corregedoria Nacional instaurou, de imediato, sindicâncias investigativas para aprofundar fatos graves apontados em relatório de inspeção.

Seguindo esse modelo, as correições da Corregedoria Nacional se direcionam à apuração de fatos determinados relacionados com deficiências graves nos serviços judiciais. Na prática, o CNJ realizou correições nos tribunais em que já havia sido feitas inspeções preventivas e revisões de inspeção. Dessa maneira, a partir da terceira visita à respectiva

³⁶⁶ Tanto assim que o Art. 53 do Regimento Interno prevê que o CNJ, tendo em vista o conteúdo das atas de inspeção, poderá regulamentar práticas administrativas, uniformizando procedimentos com vista à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços de administração da Justiça. E o Art. 59 dispõe o mesmo para as correições.

³⁶⁷ No Tribunal de Justiça da Bahia, houve inspeções e correições, entre 2008 e 2014, com a identificação de diversas irregularidades, porém com enfoque na implantação de práticas de gestão e na realização de mutirões. *Vide* em <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/198-tribunal-de-justica-do-estado-da-bahia>. Acesso em 12 de maio de 2016.

corte, a Corregedoria Nacional de Justiça já tinha elementos fáticos concretos para os enquadrar os fatos como deficiência grave nos serviços públicos judiciários.

Coube ao Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, realizar, em 2008, a primeira inspeção em um Tribunal de Justiça brasileiro, no caso o Tribunal de Justiça da Bahia³⁶⁸. A Corregedoria Nacional de Justiça ainda percorreu mais 14 estados do Brasil com suas inspeções³⁶⁹. Nelas, o Ministro Gilson Dipp se destacou, e o órgão assumiu um novo papel. As inspeções evidenciaram o que nunca havia sido revelado, colocando no portal do CNJ o resultado das visitas *in loco*. Por sua iniciativa, foram apurados fatos graves, tais como: pagamento de diárias indevidas, omissão de fiscalização por parte de Corregedorias, liminares concedidas em plantões liberando verbas significativas, Tribunais de Justiça com dezenas de funcionários comissionados, má divisão de verbas beneficiando Tribunais de Justiça em prejuízo da primeira instância, além de nepotismo cruzado. Enfim, uma sucessão de irregularidades e, por vezes, até atos criminosos, antes ignorados ou precariamente combatidos.

De outra sorte, a Corregedoria Nacional também trouxe à tona boas práticas de gestão executadas por tribunais, como o sistema de comunicação Malote Digital do TJRN³⁷⁰, implantado desde 2006, utilizado depois em todo país, e a Central de Conciliação modelo do TJAL³⁷¹. Ademais, implantou, em sua metodologia de trabalho, o encerramento das inspeções com a realização de audiências públicas, nas quais a sociedade, o Ministério Público e a OAB tinham a palavra para manifestarem suas críticas e apontarem irregularidades³⁷².

Após essa fase inicial, todas as demais gestões se utilizaram desses instrumentos de fiscalização nos Tribunais de Justiça. Para facilitar a compreensão dos períodos seguintes de atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, elaborou-se a tabela seguinte:

³⁶⁸ Ver o relatório da inspeção em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/222-2008?download=801:inspecao-no-tribunal-de-justica-do-estado-da-bahia>. Acesso em 13 de maio de 2016.

³⁶⁹ Entre 2008 e 2010.

³⁷⁰ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/213-tribunal-de-justica-do-estado-do-rio-grande-do-norte?download=790:inspecao-2010>.

³⁷¹ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/193-tribunal-de-justica-do-estado-de-alagoas?download=744:inspecao-2009>.

³⁷² Balanço da gestão do Ministro Gilson Dipp em http://cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/cnj_corregedoria_revista_v6.pdf.

Tabela 12: Inspeções e Correições da Corregedoria Nacional de Justiça

Corregedor	Gestão	Quantidade de Inspeções e Correições	Tribunais de Justiça
ANTONIO P. RIBEIRO	2005/2007	0	0
GILSON DIPP	2008/2010	15	TJBA, TJRS Militar, TJMA, TJPA, TJAM, TJPI, TJAL, TJPB, TJES, TJTO, TJPE, TJCE, TJDFT, TJPR e TJRN ³⁷³ .
ELIANA CALMON	2010/2012	23	TJBA, TJRS, TJAC, TJMA, TJPA, TJAM, TJPI, TJAP, TJAL, TJPB, TJES, TJTO, TJPE, TJCE, TJDFT, TJSP, TJRN, TJRJ, TJMT, TJMS, TJMG, TJRO e TJRR ³⁷⁴ .
FRANCISCO FALCÃO	2012/2014	15	TJGO, TJSE, TJSC, TJPB, TJBA, TJPI, TJPR, TJPA, TJRO, TJRN, TJAM, TJAP, TJPE, TJMS e TJAL ³⁷⁵ .
NANCY ANDRIGHI	2014/2015	17	TJAL, TJAP, TJBA, TJCE, TJDFT, TJMA, TJMT, TJPA, TJMS, TJPA, TJPI, TJRN, TJRR, TJTO, TJAC, TJMG e TJSC ³⁷⁶ .

Fonte: Autoria própria.

Com exceção das visitas realizadas sob a coordenação da Ministra Nancy Andrigui, todos os demais relatórios das inspeções e das correições se encontram disponíveis no portal da Corregedoria Nacional de Justiça na *internet*³⁷⁷. Pelo que observamos nesses relatórios, todos os Tribunais de Justiça apresentam, em maior ou menor intensidade, graves erros e falhas em suas estruturas administrativas quanto a procedimentos licitatórios, contratos administrativos, à contratação de pessoal, ao pagamento de verbas indevidas, à gestão de precatórios, ao nepotismo e à má distribuição de recursos humanos e de materiais.

Por isso, há um benefício nas inspeções de retorno (ou revisões de inspeção), quando a Corregedoria Nacional de Justiça volta a visitar os tribunais e solicita informações sobre as providências adotadas para os problemas apontados anteriormente, bem como reabre a

³⁷³ Vide em http://cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/cnj_corregedoria_revista_v6.pdf. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁷⁴ Vide em <http://cnj.jus.br/images/corregedoria/Balanco%20ministra%20Eliana.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁷⁵ Vide em <http://s.conjur.com.br/dl/relatorio-francisco-falcao-corregedoria.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁷⁶ Vide em <http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/08/2fe1b59a516cbebce9220cc4efe7ed17.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁷⁷ Vide em <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios>. Acesso em 12 de maio de 2016.

oportunidade para receber novas denúncias e fiscalizar novos setores dos tribunais. Veja-se o caso do Tribunal de Justiça do Paraná, o qual foi objeto de inspeção preventiva em 2009. Na ocasião, apontaram-se irregularidades com salários, cargos comissionados, nepotismo e contratos administrativos³⁷⁸. A revisão de inspeção foi em 2012 e, desta vez, identificaram-se ainda o problema da morosidade no andamento dos processos judiciais³⁷⁹. Por fim, houve a correição nas unidades administrativas e judiciais, em 2013, quando o relatório final apontou que 94% das determinações e recomendações da Corregedoria Nacional de Justiça haviam sido atendidas³⁸⁰. De forma similar, o TJPA, objeto de três inspeções, quando foi correicionado em 2013, apresentou 90 % das recomendações atendidas³⁸¹. Até mesmo o Tribunal de Justiça da Bahia, certamente o que revelou mais problemas orgânicos e funcionais entre as cortes estaduais, o qual passou por 12 procedimentos fiscalizatórios³⁸², obteve 53% das determinações atendidas³⁸³.

Portanto, a experiência de *accountability* do CNJ se mostrou relativamente satisfatória, haja vista a realização de estudos analíticos das unidades judiciárias e administrativas dos Tribunais de Justiça, por meio de inspeções preventivas, a partir das quais vários procedimentos avulsos (Procedimentos de Controle Administrativo, Pedidos de Providência, Sindicâncias, Revisões Disciplinares, Avocações) foram instaurados, com objetivos de apurar ilegalidades específicas. E, nos casos de ineficiência das soluções pelos tribunais, a Corregedoria Nacional de Justiça protagonizou a realização de correições em diversos Tribunais de Justiça, entre os anos de 2013 e 2014, para apurar fatos determinados relacionados com deficiências graves nos serviços judiciais, administrativos ou notariais. Nessa situação, estão o Tribunal de Justiça do Piauí³⁸⁴, do Amazonas³⁸⁵ e de Pernambuco³⁸⁶,

³⁷⁸ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/209-tribunal-de-justica-do-estado-do-parana?download=781:inspecao-2009>. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁷⁹ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/209-tribunal-de-justica-do-estado-do-parana?download=782:revisao-de-inspecao-2011>. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁸⁰ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/209-tribunal-de-justica-do-estado-do-parana?download=1153:correicao-unidades-administrativas-2013>.

³⁸¹ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/207-tribunal-de-justica-do-estado-do-para?download=1150:correicao-unidades-administrativas-2013>.

³⁸² Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/198-tribunal-de-justica-do-estado-da-bahia>. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁸³ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/198-tribunal-de-justica-do-estado-da-bahia?download=1272:correicao-unidades-administrativas-20132014>.

³⁸⁴ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/211-tribunal-de-justica-do-estado-do-piaui?download=962:correicao-unidades-administrativas-2013>. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁸⁵ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/197-tribunal-de-justica-do-estado-do-amazonas?download=1268:correicao-area-administrativa-20132014>.

³⁸⁶ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/210-tribunal-de-justica>

os quais demonstraram avanços e cumprimentos de parte das recomendações, ainda que persistam graves problemas estruturais.

Contudo, há tribunais que só passaram por uma inspeção preventiva, tais como o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro³⁸⁷, do Rio Grande do Sul³⁸⁸ e de São Paulo³⁸⁹. Nesses casos, por exemplo, as inspeções constataram vários serviços e atividades irregulares. Porém, a Corregedoria Nacional de Justiça não retornou, ainda que houvesse essa previsão nos relatórios finais das inspeções. Além do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, os quais constavam como novamente inspecionados pela Corregedoria Nacional, não se encontra qualquer publicação dos relatórios finais³⁹⁰. Dessa forma, o trabalho do CNJ demonstrou sofrer resistência por parte dos Tribunais de Justiça de grande porte e de maior importância econômica. Isso justifica a crítica segundo a qual a atuação correicional da Corregedoria Nacional de Justiça ocorreu, ao longo dessa década, de maneira seletiva e mais incisiva em alguns Tribunais de Justiça em detrimento de outros.

Visto sob uma ótica mais objetiva, observa-se que a realização de inspeções e correições *in loco* exige uma certa estrutura da Corregedoria Nacional por meio de juízes auxiliares e de corpo técnico, além de demandar recursos financeiros para deslocamento e estadia. E isso, inevitavelmente, ocupa parte considerável das atribuições e do tempo do pessoal à disposição da Corregedoria. Como alternativa para otimizar essa função de fiscalização presencial, a Ministra Nancy Andrigui, a partir de 2014, instituiu um grupo denominado *Coordenadores de Controle Regional das Cinco Regiões (CCR5)*. Segundo a justificativa da Corregedoria:

Para descentralizar o trabalho da Corregedoria Nacional de Justiça, quatro desembargadores estaduais foram escolhidos para representar a Ministra Nancy Andrigui nas cinco regiões brasileiras junto às corregedorias de justiça dos tribunais. Sem deixar de exercer suas atividades jurisdicionais, eles deverão dialogar com de forma direta com as instituições de justiça locais e terão um canal de acesso direto com a Corregedoria em Brasília. O grupo denominando de Coordenadores de Controle Regional das Cinco Regiões (CCR5) visa a assegurar a

do-estado-do-pernambuco?download=1131:inspecao-unidades-administrativas-tribunal-de-justica-de-pernambuco. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁸⁷ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/212-tribunal-de-justica-do-estado-do-rio-de-janeiro?download=789:inspecao-2012>. Acesso em 13 de maio de 2016.

³⁸⁸ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/214-tribunal-de-justica-do-estado-do-rio-grande-do-sul?download=792:inspecao-2012>. Acesso em 13 de maio de 2016.

³⁸⁹ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/217-tribunal-de-justica-do-estado-de-sao-paulo?download=796:inspecao-2012>. Acesso em 13 de maio de 2016.

³⁹⁰ Vide em <http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/08/2fe1b59a516cbebcc9220cc4efe7ed17.pdf>.

presença e o trabalho efetivo da Corregedoria Nacional nos estados. E isso é feito com economia para os cofres públicos, sem prejuízo para o cidadão nos estados, pois a sistemática de trabalho reduzirá os gastos com passagens, diárias e convocações de juízes e desembargadores para Brasília³⁹¹.

Dentre as atividades desenvolvidas pelo CCR5 estão: a) levantamento de dados pertinentes ao Judiciário de cada unidade da federação; b) informações sobre as atuais condições de trabalho e de saúde dos magistrados; c) acompanhamento do exercício dos plantões judiciais; d) levantamento sobre horários de funcionamento das dependências forenses; e) apoio emergencial para necessidades materiais detectadas; f) difusão de boas práticas na prestação jurisdicional; g) intercâmbio de informações relativas à execução do trabalho e o planejamento de atividades, aos gabinetes e aos serviços forenses; e h) prevenção dos desvios de condutas.

Ainda que o propósito deste grupo seja importante para o êxito da função da Corregedoria Nacional, ele não tem previsão regimental e não pode se configurar como uma nova instância de fiscalização. Ainda assim, os Tribunais de Justiça do país têm recebido positivamente a visita dos desembargadores integrantes do CCR5, como os casos do TJRJ e TJPR³⁹².

Numa avaliação geral, o modelo de *accountability* institucional criado pelo CNJ, com o escopo instrumental de correccionar as atividades administrativas, judiciais e notariais, atende ao princípio da legalidade. É exercido de maneira impessoal e técnica e tem auxiliado na identificação de irregularidades e no aprimoramento de rotinas, além disso, tem incentivado o planejamento estratégico e possibilitado formas de controle social por meio do recebimento de denúncias e da realização de audiências públicas. Um dos desafios é intronizar essas novas ações nos tribunais, após se ajustarem às determinações e recomendações, de modo que passem a integrar suas governanças administrativas. E, por último, criar canais de divulgação, no portal da *internet*, que facilitem o acompanhamento das providências tomadas em cada caso de falha ou desvio encontrado pela Corregedoria Nacional de Justiça nas inspeções e correições.

³⁹¹ Vide em <http://cnj.jus.br/corregedoriacnj/corregedorias-nas-regioes>. Acesso em 13 de maio de 2016.

³⁹² Caso do TJRJ, ver em http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/11203?p_p_state=maximized. E do TJPR, ver em https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/id/5112252. Acesso em 14 de maio de 2016.

9. Dever de Legalidade

As atribuições do Conselho Nacional de Justiça, expressas na Constituição Federal, quanto à proteção da legalidade³⁹³ estão dispostas no Art. 103-B, §4º, com a redação após a Reforma do Poder Judiciário, que:

§ 4º 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 forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: I - **zelar** pela autonomia do Poder Judiciário e **pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência**, ou recomendar providências; II - **zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário**, podendo desconstituí-los, revê-los ou **fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei**, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; (BRASIL, 1988, Constituição Federal, Art. 103-B, §4º, *grifo nosso*)

Pelo que se observa, o Conselho Nacional de Justiça veio incrementar o regime de *accountability*, no âmbito do Poder Judiciário, com a finalidade de exigir a observância rigorosa da legalidade, a qual é compreendido como: a) normas constitucionais que regulam a administração pública em geral (Art. 37 da Constituição Federal), e dentre seus princípios estão a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência; b) o Estatuto da Magistratura, denominação para a Lei Orgânica da Magistratura Nacional; e c) as leis ordinárias e complementares federais.

Para além dessa noção de legalidade, a experiência do CNJ formulou uma prática de *accountability* legal expressada através de seu poder regulamentar, por meio do qual se expediram atos regulamentares, em especial as resoluções, com atributos de generalidade e abstração para dar concretude às normas constitucionais e ao Estatuto da Magistratura. Trata-se, portanto, de um avanço institucional considerável do CNJ, uma vez que, quando de sua criação até os primeiros anos de funcionamento, era corrente o entendimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de que o CNJ possuía a natureza jurídica de órgão

³⁹³ Como apresentado no capítulo I, foram a partir das contribuições da tradição alemã, sobre o *Rechtsstaat*, e da tradição inglesa, sobre o *Rule of Law*, que os Estados contemporâneos se pautaram pelo formalismo jurídico e pela importância da autolimitação estatal, os quais, por sua vez, justificaram a ideia atual de *accountability*, como um regime permanente de fiscalização, de controle e de sanção dos atos estatais. Como efeito decorrente, no século XX, o Poder Judiciário consolidou sua importância para a limitação do Estado, caracterizando-se como a principal agência de *accountability* horizontal dos demais poderes constituídos. Desse modo, fica evidente que, entre os propósitos fundamentais da *accountability*, encontra-se a defesa da legalidade.

eminentemente administrativo e não Legislativo ou Judiciário³⁹⁴.

Ocorre que, desde o julgamento da ADC nº 12/2008 (caso do nepotismo), o Supremo Tribunal Federal reconheceu o poder regulamentar do CNJ³⁹⁵ para instituir normas gerais e abstratas que criem novos direitos e obrigações no âmbito do Poder Judiciário, por meio de resoluções, para dar aplicação às normas constitucionais. Atualmente, prevalece esse entendimento, conforme se vê na fundamentação de uma decisão do STF nesse sentido³⁹⁶:

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADC nº 12, Rel. Minº Ayres Britto, **reconheceu o poder normativo do Conselho Nacional de Justiça, para inovar na ordem jurídica a partir de parâmetros erigidos constitucionalmente.** 4. **O Conselho Nacional de Justiça pode emitir juízos, ex ante e ‘in abstracto’, acerca da validade ou invalidade de determinada situação fática concreta.** 5. Mandado de segurança extinto sem resolução de mérito.” A EC nº 45/2004, ao instituir o Conselho Nacional de Justiça, definiu-lhe um núcleo irredutível de atribuições, além daquelas que lhe venham a ser conferidas pelo Estatuto da Magistratura, assistindo-lhe o dever-poder de efetuar, no plano da atividade estritamente administrativa e financeira do Poder Judiciário, o controle do “cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (CF, art. 103-B, § 4º). Para tanto, a EC nº 45/2004 previu meios destinados a viabilizar o pleno exercício, pelo Conselho Nacional de Justiça, de suas atribuições, inclusive aquelas pertinentes ao desempenho de sua jurisdição censória, cabendo destacar, entre os diversos instrumentos de ativação de sua competência administrativa, aqueles que lhe permitem “zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, **podendo expedir atos regulamentares**, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”, e “**zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário**, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União” (CF, art. 103-B, § 4º, I e II — grifei). O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 3.367/DF (RTJ 197/839-840), bem explicitou referidas atribuições, indicando-lhes a própria razão de ser, como resulta claro de fragmento do voto então proferido pelo eminente Ministro CEZAR PELUSO, Relator da causa: “A segunda modalidade de atribuições do Conselho diz respeito ao controle ‘do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes’ (art. 103-B, § 4º). E tampouco parece-me hostil à imparcialidade jurisdicional. Representa expressiva conquista do Estado democrático de direito, a consciência de que mecanismos de responsabilização dos juízes por inobservância das obrigações funcionais são também imprescindíveis à boa prestação jurisdicional. (*Grifo nosso*).

³⁹⁴ Veja-se o julgamento da ADI 3367/DF, no voto do Ministro Relator Cezar Peluso. Acesso em 12 de maio de 2016.

³⁹⁵ Sobre o tema, existe a obra “Conselho Nacional de Justiça: Atribuição regulamentar no Brasil e no direito comparado” de Christiane Pedersoli, Editora Forum, 2011.

³⁹⁶ Mandado de Segurança n. 32.077/DF, Relator Ministro LUIZ FUX. Acesso em 12 de maio de 2016.

Ao longo dessa década, o Conselho Nacional de Justiça exerceu essa legitimidade de criação de sua própria *accountability* legal, na medida em que definiu, em diversas áreas, as regras que orientam as ações no Poder Judiciário nacional. Nesse sentido, foram disciplinadas matérias sobre nepotismo (Resolução nº 07/2005), teto remuneratório dos magistrados (Resoluções nº 13 e 14/2006), plantão judiciário (Resoluções nº 36/2007 e 71/2009), residência dos magistrados na comarca (Resolução nº 37/2007), proibição de nomes de pessoas vivas em prédios do Poder Judiciário (Resoluções nº 52/2008 e 140/2011), sobre diárias de magistrados (Resolução nº 72/2009), concurso público de ingresso de magistrados (Resoluções nº 75/2009 e 118/2010), concurso para delegação de notas e de registro (Resolução nº 80/2009), planejamento e execução de obras públicas (Resolução nº 114/2010), sobre aquisição de veículos (Resolução nº 83/2009), precatórios (Resoluções nº 115 e 123/2010) e sobre contratação de pessoas ficha limpa (Resolução nº 156/2012).

Sendo assim, constata-se uma prerrogativa reforçada do CNJ em fiscalizar e controlar os atos dos Tribunais de Justiça, sob o crivo de um conceito amplo de legalidade. Com efeito, a atribuição do Conselho de criar um regime jurídico específico para o Poder Judiciário, no desempenho de sua *accountability*, impôs obrigações legais sobrepostas aos Tribunais de Justiça, como na hipótese das regras para construção de imóveis, os quais devem obedecer à lei geral de licitações (Lei nº 8.666/93) e à Resolução nº 114/2010 do CNJ.

O equilíbrio desse modelo de *accountability* legal se deu pela atuação do Supremo Tribunal Federal, o qual foi provocado inúmeras vezes, durante essa primeira década, para decidir sobre a constitucionalidade das inovações normativas do CNJ. Ilustrem-se com os casos do teto remuneratório e do subsídio dos magistrados, quando o STF suspendeu a eficácia do artigo 2º, da Resolução nº 14/2006, que concedia um subteto inferior aos magistrados estaduais³⁹⁷, e do nepotismo, declarada integralmente constitucional³⁹⁸. Contudo, o STF deixou de conhecer pedidos de inconstitucionalidade, por não reconhecer a legitimidade ativa dos sujeitos que as questionavam sobre o plantão judiciário (Resolução nº 71/2009 na ADI nº 4443³⁹⁹) e sobre a promoção de juízes ao tribunal (Resolução nº 06/2005

³⁹⁷ Vide a Medida Cautelar na ADI n. 3854/2007 em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3854&processo=3854>. Acesso em 14 de maio de 2016.

³⁹⁸ Vide a ADC n. 12 em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em 14 de maio de 2016.

³⁹⁹ Ver em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=272020>. Acesso em 14 de

na ADI nº 3820⁴⁰⁰). Além disso, não decidiu ainda sobre temas importantes, como a norma que regula a criação de varas, cargos e funções no âmbito do judiciário (Resolução nº 184/2013 na ADI nº 5119⁴⁰¹) e a norma que estabelece critérios para promoção por merecimento (Resolução nº 106/2010 na ADI nº 4510⁴⁰²). Esta última teve parecer procedente por inconstitucionalidade pela Procuradoria Geral de Justiça desde 15/08/2013.

Desse modo, tem-se um modelo de *accountability* legal com amplos poderes por parte do CNJ, o qual vem disciplinando áreas estratégicas da organização, do acesso e do funcionamento da estrutura judiciária. E, com respaldo do STF, o Conselho reafirmou a prevalência de sua interpretação sobre a legalidade de quaisquer atos relacionados aos controles administrativo e financeiro do Poder Judiciário. Não obstante a exceção do texto constitucional, o qual garante a competência do Tribunal de Contas da União (Art. 103-B, §4º, II, parte final: “sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União”), o Conselho Nacional de Justiça, ao responder consultas formuladas, reafirmou sua supremacia:

JORNADA DE TRABALHO. ANALISTAS JUDICIÁRIOS - ESPECIALIDADE MEDICINA. DIVERGÊNCIA ENTRE O CNJ E O TCU. PREVALÊNCIA DA ORIENTAÇÃO DO CNJ. **Não existe hierarquia entre o Tribunal de Contas da União e o Conselho Nacional de Justiça e suas decisões são dotadas de igual valor. Figurando, porém, o CNJ como órgão máximo do controle administrativo do aparato judicial brasileiro, de natureza interna, suas decisões devem ser cumpridas pelos órgãos judiciários, inclusive porque resultantes do exercício da autotutela administrativa-** (PP 445)’ (CNJ, Consulta nº 200810000027795, decisão unânime, Rel. Cons. Paulo Lôbo, DJe de 25/01/2011⁴⁰³). (*Grifo nosso*)

CONSULTA. Competência para controle administrativo e financeiro do poder público. Conflito de competências entre TCU e CNJ. Critério da especialidade. 2. Permuta de servidores por cargos vagos. Prática similar ao instituto da transferência. Impossibilidade. Precedentes do STF. 1. **O conflito de competências entre TCU e CNJ para controlar administrativo-financeiramente o Poder Público resolve-se pelo critério da especialidade, prevalecendo a competência do CNJ quando se tratar especificamente do controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário.** 2. É vedada a permuta de servidores por cargos vagos, possibilitando a efetivação de servidores em Quadro de Pessoal de Tribunal para o qual não lograram aprovação em

maio de 2016.

⁴⁰⁰ Vide em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2444864>. Acesso em 14 de maio de 2016.

⁴⁰¹ Vide em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4571107>. Acesso em 14 de maio de 2016.

⁴⁰² Vide em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4006455>. Acesso em 14 de maio de 2016.

⁴⁰³ Vide em https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php?num_processo_consulta=200810000027795&consulta=s. Acesso em 14 de maio de 2016.

concurso público, resultando em prática similar ao instituto da transferência, banido do ordenamento jurídico brasileiro conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. (Consulta nº 0007136-29.2010.2.00.0000, DJe de 19/12/2008⁴⁰⁴). (*Grifo nosso*)

Tendo em vista que essas são as diretrizes básicas desse modelo de *accountability* do CNJ, a avaliação desta função de controle da legalidade será feita por dois aspectos. O primeiro relaciona-se ao preenchimento normativo de áreas do serviço judiciário, cujas leis existentes eram omissas ou estavam desatualizadas, e as normas constitucionais não possuíam eficácia ou aplicabilidade imediatas que obrigassem os Tribunais de Justiça a adequar suas rotinas administrativas. O segundo aspecto a ser considerado se refere ao sistema de fiscalização e de controle instituído para zelar pela obediência do princípio da legalidade.

No tocante ao aspecto normativo, o CNJ elaborou comandos e normas diretamente do texto constitucional em diversas resoluções. De fato, pela Resolução 07/2005, o Conselho deu concretude aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, que regem a Administração Pública (Art. 37, *caput*, CF/88), vedando o nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário. Esta prática foi definida (Art. 2º), alcançando as funções gratificadas, cargos comissionados, contratações temporárias e de empresas, com dispensa de licitação, de parentes até terceiro grau de magistrados.

Esta norma constitucional também motivou a edição da Resolução nº 156/2012, que proíbe a contratação de pessoas com ficha suja⁴⁰⁵, cuja definição se encontra no Art. 1º, e da Resolução nº 115/2010, sobre o importante e tortuoso tema da gestão do sistema de pagamentos por precatórios pelo Poder Judiciário. Pela Resolução nº 13/2006, delimitaram-se quais verbas remuneratórias que estavam no conceito de subsídio (Art. 4º), para fins do Art. 37, XI, da Constituição Federal. Pela Resolução nº 75/2009, o Art. 93, I, da CF/88,

⁴⁰⁴ Vide em <http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=ABED9FA266D74DF886D9793ADAE14F13?jurisprudenciaIdJuris=42997&indiceListaJurisprudencia=1&firstResult=1475&tipoPesquisa=BANCO>. Acesso em 14 de maio de 2016.

⁴⁰⁵ Art. 1º. Fica proibida a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, de pessoa que tenha sido condenada em decisão com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado, nos seguintes casos: I - atos de improbidade administrativa; II - crimes: a) contra a administração pública; b) contra a incolumidade pública; c) contra a fé pública; d) hediondos; e) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; Art. 1º Fica proibida a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, de pessoa que tenha sido condenada em decisão com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado, nos seguintes casos: I - atos de improbidade administrativa; II - crimes: a) contra a administração pública; b) contra a incolumidade pública; c) contra a fé pública; d) hediondos; e) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; f) de redução de pessoa à condição análoga à de escravo; g) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; h) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

justificou a regulamentação das normas gerais dos concursos públicos de ingresso na magistratura, enquanto o Art. 236 da Constituição Federal serviu de base para serem estabelecidas as normas sobre os concursos públicos para serviços notariais e de registro (Resolução nº 80/2009).

Em outras resoluções, tratou-se de temas já disciplinados por leis. No caso da obrigatoriedade de residência de magistrados nas respectivas comarcas, a Resolução nº 37/2007 detalhou as hipóteses do Art. 35, V⁴⁰⁶, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. E a Resolução nº 135/2011 atualizou as normas previstas na LOMAN e uniformizou as regras relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados. Já com a Resolução nº 114/2010, exigiu-se uma série de obrigações nos editais de licitação e nos contratos administrativos, as quais não estavam expressas na Lei nº 8.666/93.

Portanto, constata-se que o movimento do Conselho Nacional de Justiça para se afirmar, perante todas as instituições, como o órgão máximo do controle administrativo do aparato judicial brasileiro, uma vez que detém a atribuição de inovar na ordem jurídica, tomando como fonte diretamente a Constituição Federal, ainda que contrarie regras criadas pelo Poder Legislativo. A estabilidade desse modelo, repita-se, dá-se por intervenção, via *accountability* judicial, do Supremo Tribunal Federal⁴⁰⁷.

Quanto ao sistema de fiscalização e de controle, o CNJ dispõe, em seu regimento interno, do procedimento de controle administrativo (Art. 91⁴⁰⁸), do pedido de providências (Art. 98⁴⁰⁹), das inspeções (Art. 48⁴¹⁰) e das correções (Art. 54⁴¹¹). Paras as hipóteses de

⁴⁰⁶ Art. 35 - São deveres do magistrado: V - residir na sede da Comarca, salvo autorização do órgão disciplinar a que estiver subordinado.

⁴⁰⁷ No Mandado de Segurança n. 31281, em 10/05/2012, o Ministro Marco Aurélio suspendeu a eficácia do art. 32, II, da Resolução n. 115/2010, sobre a gestão de precatórios, o qual obrigava o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas em função do pagamento. Ver em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4224557>. Acesso em 16 de maio de 2016.

⁴⁰⁸ Art. 91. O controle dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário será exercido pelo Plenário do CNJ, de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados os princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição, especialmente os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados.

⁴⁰⁹ Art. 98. As propostas e sugestões tendentes à melhoria da eficiência e eficácia do Poder Judiciário bem como todo e qualquer expediente que não tenha classificação específica nem seja acessório ou incidente serão incluídos na classe de pedido de providências, cabendo ao Plenário do CNJ ou ao Corregedor Nacional de Justiça, conforme a respectiva competência, o seu conhecimento e julgamento.

⁴¹⁰ Art. 48. A Corregedoria Nacional de Justiça poderá realizar inspeções para apuração de fatos relacionados ao conhecimento e à verificação do funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, havendo ou não evidências de irregularidades.

⁴¹¹ Art. 54. A Corregedoria Nacional de Justiça poderá realizar correções para apuração de fatos determinados relacionados com deficiências graves dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos

irregularidades disciplinares de magistrados e servidores, há a sindicância (Art. 60⁴¹²), a reclamação disciplinar (Art. 67⁴¹³) e o processo administrativo disciplinar (Art. 73⁴¹⁴). Todos esses procedimentos são distribuídos à Corregedoria Nacional de Justiça, com exceção do procedimento de controle administrativo, a encargo dos Conselheiros do CNJ. Analisando-se os relatórios finais de todas as gestões da Corregedoria Nacional de Justiça⁴¹⁵, desde sua criação, extraem-se as seguintes informações:

Tabela 13: Procedimentos do Ano de 2005 – Gestão Antonio de Pádua Ribeiro

Sigla	Classe	Quant.	%
PA	Petição Awulsa	14	4,02
PCA	Procedimento de Controle Administrativo	2	0,57
RD	Reclamação Disciplinar	195	56,03
REP	Representação por Excesso de Prazo	125	35,92
REVDIS	Revisão Disciplinar	12	3,45
Total		348	100,00

Fonte: CNJ (2006, p. 20).

Tabela 14: Procedimentos do Ano 2006 – Gestão Antonio de Pádua Ribeiro

Classe Processual		Quant.	%
APD	Avocação de Processo Disciplinar	1	0,07%
PCA	Procedimento de Controle Administrativo	2	0,13%
RD	Reclamação Disciplinar	720	47,46%
REP	Representação por Excesso de Prazo	774	51,02%
REVDIS	Revisão Disciplinar	18	1,19%
SIND	Sindicância	2	0,13%
Total		1.517	100,00%

Fonte: CNJ (2007, p. 35)

prestadores de serviços notariais e de registro.

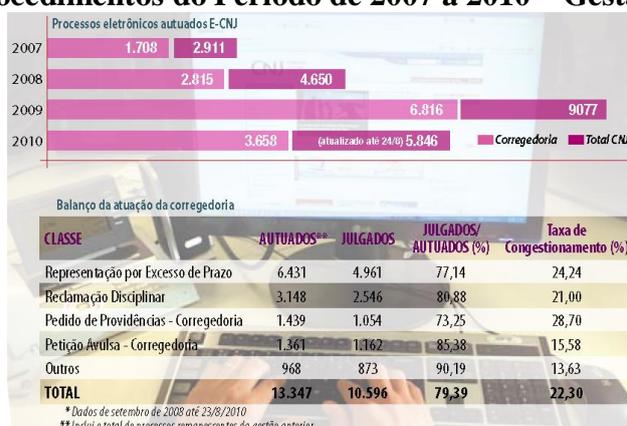
⁴¹² Art. 60. A sindicância é o procedimento investigativo sumário levado a efeito pela Corregedoria Nacional de Justiça, com prazo de conclusão não excedente de sessenta (60) dias, destinado a apurar irregularidades atribuídas a magistrados ou servidores nos serviços judiciais e auxiliares, ou a quaisquer serventuários, nas serventias e nos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, cuja apreciação não se deva dar por inspeção ou correição.

⁴¹³ Art. 67. A reclamação disciplinar poderá ser proposta contra membros do Poder Judiciário e contra titulares de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro.

⁴¹⁴ Art. 73. O processo administrativo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidades de magistrados e de titulares de serviços notariais e de registro por infração disciplinar praticada no exercício de suas atribuições.

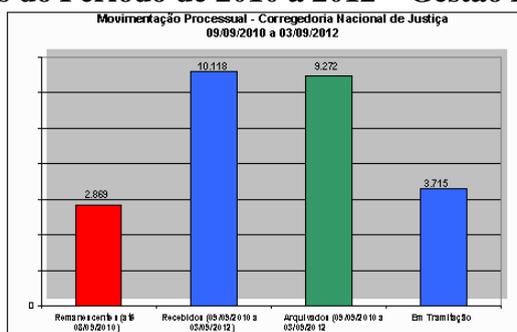
⁴¹⁵ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/de-gestao>. Acesso em 17 de maio de 2016.

Tabela 15: Procedimentos do Período de 2007 a 2010 – Gestão Gilson Dipp



Fonte: CNJ (2010, p. 45)

Tabela 16: Procedimentos do Período de 2010 a 2012 – Gestão Eliana Calmon



Classe processual	Remanescentes*	Recebidos**	Arquivados**	Em tramitação
Reclamação Disciplinar	672	1.441	1.548	565
Representação por Excesso de Prazo	1.451	4.230	4.482	1.299
Pedidos de Providências	401	2.910	1.861	1.450
Sindicâncias	57	50	38	69
Outros	288	1.387	1.343	332
Total	2.869	10.118	9.272	3.715

*Remanescentes (até 9/9/2010)
**Recebidos e arquivados de 9/9/2010 a 3/9/2012

Fonte: CNJ (2013, p. 12)

Tabela 17: Procedimentos Totais no CNJ de 2010 A 2012

Movimentação Processual (Corregedoria Nacional x CNJ)

	Total CNJ*	Corregedoria Nacional	% Corregedoria/CNJ
Recebidos (de 9/9/2010 a 3/9/2012)	13.343	10.118	75,8
Arquivados (de 9/9/2010 a 3/9/2012)	12.558	9.272	73,8
Em tramitação	4.580	3.715	81,1

Movimentação Processual da Corregedoria Nacional por ano

	Recebidos	Baixados
2007	1709	721
2008	2814	2082
2009	6817	3668
2010	5189	8471
2011	4455	4626
2012	4289	3415

Fonte: CNJ (2013, p. 17)

Tabela 18: Procedimentos do Período de 2014/2015 – Gestão Nancy Andrigui

Corregedoria Nacional de Justiça

Biênio 2014 - 2016

Ação	Especificação	Quantidade
Procedimentos Administrativos Concluídos	Instauração de procedimentos como Pedidos de Providência, Reclamações Disciplinares, Reclamações por Excesso de Prazo, acompanhamento de cumprimento de decisões, recursos administrativos, entre outros.	6.645

Fonte: CNJ⁴¹⁶

De acordo com esses dados, que sintetizam o movimento processual do CNJ em todas as gestões, ressalvado o período de 2012 a 2014, por não estar publicado o relatório final do Corregedor Nacional, Ministro Francisco Falcão. De todo modo, observa-se a elevada e crescente procura pelo CNJ para fiscalizar e controlar a legalidade dos atos praticados por magistrados e servidores nos Tribunais de Justiça, bem como por notários e registradores nos cartórios extrajudiciais.

Mesmo diante desse quadro, o Conselho tem demonstrado não reproduzir um fenômeno característico do Poder Judiciário: a demora na apreciação de processos e, conseqüentemente, a alta taxa de congestionamento. De fato, desde 2007, o CNJ vem mantendo uma média de julgamento de 80% do total de processos novos distribuídos a cada ano. Ocorre que, a partir de 2014, o Conselho Nacional de Justiça tem se posicionado no sentido de que não deve atuar para solucionar todos os casos que afetam interesses individuais dos interessados. Nas palavras do atual presidente do Conselho, Ministro Ricardo Lewandowski: “um dos mais altos colegiados da República, sobretudo o mais alto colegiado do Poder Judiciário, não pode tratar de questões individuais. Temos que tratar das questões macro”⁴¹⁷. Assim, o CNJ tem experimentado uma fase de atuação dirigente e seletiva em seus processos de controle de legalidade dos atos do Poder Judiciário.

Vejamos a decisão seguinte no processo nº 0006372-04.2014.2.00.0000⁴¹⁸:

RECURSO ADMINISTRATIVO EM PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS.

⁴¹⁶ Vide em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/08/2fe1b59a516cbebcc9220cc4efe7ed17.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

⁴¹⁷ Vide em <http://www.espacovital.com.br/publicacao-31339-cnj-passaria-a-julgar- apenas-casos-de-interesse-geral>. Acesso em 18 de maio de 2016.

⁴¹⁸ Vide em <http://www.cnj.jus.br/InfoJurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=305FF7BE0235DA3CDD26E63012ADDF4F?jurisprudenciaIdJuris=47833&indiceListaJurisprudencia=2&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. DOENÇA GRAVE EM FAMILIAR. INTERESSE INDIVIDUAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. Pretensão para que este Conselho determine a transformação de licença-prêmio em pecúnia. 2. **Questão que não ultrapassa os interesses subjetivos da parte, em face da relevância institucional, dos impactos para o sistema de justiça e da repercussão social da matéria suficiente a legitimar a atuação do CNJ.** 3. O Conselho Nacional de Justiça não funciona como mera instância recursal para toda e qualquer decisão administrativa emanada dos Tribunais do país, ficando sua atuação reservada a casos em que se verifique existência de repercussão institucional relevante para o Poder Judiciário. 3. Precedentes deste Conselho. 4. Recurso que se conhece e nega provimento. (Relator BRUNO RONCHETTI, DJe de 10/11/2015) (*Grifo nosso*).

Desse modo, o CNJ vem se utilizando da mesma lógica que orienta os filtros legais existentes no sistema recursal brasileiro, de modo a concentrar-se na busca de soluções coletivas, a partir de casos que tenham repercussão geral para o Poder Judiciário, para evitar a ordinarização e a banalização de sua atuação como instância máxima responsável pela *accountability* e pela boa governança do Poder Judiciário nacional⁴¹⁹.

Como balanço geral dessa atuação do CNJ, conclui-se que se criaram regras para a correção das principais distorções na organização e no funcionamento dos serviços judiciários no Poder Judiciário. E, com sua recente postura seletiva no seu modo de intervir, o CNJ oportuniza, às corregedorias e às presidências dos tribunais, um novo espaço para demonstrar que podem aplicar a contento as ferramentas de *accountability* judicial institucional e comportamental.

10. Dever de Eficiência e de Qualidade do Serviço Judiciário

10.1. Contexto do Sistema de Controle pelo Desempenho

Conforme já visto no capítulo 1, a noção de *accountability* visa a fortalecer o controle democrático sobre o poder político, na visão de muitos autores, e os valores do liberalismo e do republicanismo, na ótica precursora de O'Donnell. Na busca pela proteção de tais valores, algumas formas institucionalizadas de *accountability* ultrapassaram os mecanismos tradicionais de controle burocrático (obediência a regulamentos rígidos, supervisão e auditorias), como na hipótese do movimento de reforma do Estado brasileiro na década de 90. Neste período, um dos objetivos da administração pública era considerar a dimensão da gestão, definida pela introdução de três novas formas de responsabilização dos

⁴¹⁹ Na 202ª sessão ordinária do CNJ, em 03/02/2015, o presidente do Conselho disse que estuda a inclusão de uma cláusula em seu regimento interno para que o órgão passe a julgar apenas casos de interesse geral.

gestores: i) administração por resultados; ii) competição administrada por excelência; e iii) controle social.

Diante desse cenário, a experiência brasileira de *accountability*, em especial a judicial, possui, entre seus escopos primários, a busca pela economia de recursos públicos, a eficiência e a qualidade dos serviços desenvolvidos, cujo conceito, segundo Campos (1990, p. 5), inclui a maneira como os serviços são prestados e a justiça na distribuição dos benefícios.

O resultado da influência dessa nova perspectiva da *accountability* foi a instituição de mecanismos de controle de resultados para possibilitar a responsabilização do Poder Público conforme o desempenho dos seus programas governamentais. Sobre o assunto, relembramos o argumento de Sacramento e Pinho (2009, p. 1353), segundo o qual, na introdução dos resultados entre os propósitos da *accountability* como paradigma da nova gestão pública, revelou-se fundamental a utilização de sistemas de avaliação das políticas públicas para medir seu desempenho e para exigir a prestação de contas dos funcionários responsáveis, tanto por sua execução quanto pelos resultados obtidos. Desse modo, surgiram os controles de resultados da administração pública. Trata-se, portanto, de responsabilizar o Poder Público pelo desempenho das políticas, programas e projetos governamentais.

Para a Ciência Política⁴²⁰, a importância da criação de mecanismos de responsabilização por desempenho consiste na busca de resultados que gerem eficiência e qualidade da gestão pública, além do incremento do controle pelos cidadãos sobre a

⁴²⁰ Esse tema da avaliação de desempenho no setor público demanda abordagens diferenciadas em cada ramo de estudo. No artigo “*Desempenho no Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa*”, Gomes e Guimarães (2013, p. 381) explicam que “um exame dos modelos de avaliação de desempenho no setor público ressalta a diversidade de perspectivas e abordagens. Teóricos econômicos enfatizam a importância de incentivos monetários, assimetrias de informações, custos de transação, entre outras variáveis que afetam o desempenho no setor público. Cientistas políticos enfatizam a influência exercida por mandatos e coalizões, autonomia e controle burocrático, ideologia e valores políticos, além de outras dimensões dos processos políticos (Heinrich, 2010). Sociólogos e psicólogos sociais se preocupam com fatores contextuais, que podem afetar o desempenho público, como a complexidade e a coordenação de tarefas; clima, cultura e valores organizacionais; concorrência entre unidades funcionais; características individuais dos membros; e comportamentos cognitivos e sociais (Murphy e Cleveland, 1995). Na área da administração pública teóricos têm se esforçado por traçar caminhos intermediários para avaliar o desempenho de indivíduos e organizações públicas. No primeiro conjunto estão os mais simples, que buscam associar dados de entrada, atividades, dados de saída e resultados. Um segundo conjunto de modelos avança ao apresentar uma estrutura mais complexa e formal, que, além de considerar a influência de fatores ambientais, combina dados de desempenho de três diferentes níveis de governo: equipes, programas e estratégias. Por último, um terceiro conjunto de modelos de avaliação de desempenho no setor público, mais do que descrever, busca explicar o desempenho observado. Para isso, a estrutura dos modelos aborda múltiplos níveis e diferentes dimensões de análise, considerando as relações entre órgãos governamentais, as condições políticas, estratégias gerenciais, tecnologias, funções organizacionais, resultados, percepção de usuários, entre outros fatores.

burocracia e os governantes. Não se olvide que a definição de desempenho judicial relaciona uma variedade de dimensões. Gomes e Guimarães (2013, p. 386) levantaram os estudos já feitos sobre o tema e constataram que essas dimensões envolvem elementos objetivos e subjetivos, internos e externos ao Poder Judiciário. Os autores formularam a seguinte classificação:

Figura 08: Classificação das Dimensões do Desempenho no Judiciário



Fonte: GOMES e GUIMARÃES (2013, p. 386).

Interpretando a figura acima, segundo esses autores, verificamos que *eficiência* e *celeridade* são dimensões objetivas, quase sempre atreladas a variáveis e indicadores quantitativos, e se referem a práticas de gestão e a processos internos da administração. *Acesso* e *independência* também são dimensões objetivas, mensuradas de várias formas, como a quantidade de pessoas atendidas e o número de decisões contra o governo, de forma que estão voltadas para aspectos externos. As dimensões de *qualidade* e de *efetividade* são predominantemente subjetivas, sendo a qualidade relacionada a aspectos internos, enquanto a efetividade envolve resultados indiretos e externos ao Judiciário.

Diante desses conceitos, verifica-se a extensão do tema, razão pela qual algumas abordagens escapam aos propósitos e aos limites deste trabalho acadêmico. Esclarecido esse aspecto, menciona-se que serão abordadas as dimensões de desempenho por resultados relacionadas à eficiência e à qualidade do serviço judiciário prestado, cujo conceito adotado se difere do empregado pelos referidos autores, conforme se verá. Sendo assim, após delimitar o campo de estudo, constatou-se a existência de dois problemas conceituais decorrentes da introdução dos mecanismos de controle por resultados: quem é o agente

avaliador e o que avaliar.

Para a primeira indagação, Ceneviva (2006, p. 9) apresenta o cenário e as dificuldades de conciliar interesses e visões numa provável coexistência de múltiplos avaliadores institucionais. Dessa constatação decorre o segundo impasse, o qual foi bem explicitado por Przeworski (1998), ao esclarecer que, no setor público, ao contrário das empresas privadas, as organizações têm objetivos múltiplos (como atender o maior número de usuários, oferecer serviços com qualidade, antecipar-se preventivamente aos problemas), de maneira que os critérios de avaliação sejam sempre políticos – mesmo quando guiados por indicadores técnicos – pois “não há nunca um critério meramente técnico para se resolver o problema da definição de objetivos e metas das avaliações” (Przeworski, 1998, p. 57).

Portanto, o conceito de eficiência pode, num primeiro enfoque, relacionar-se a interesses objetivos, tais como a produtividade, expressada pela variável de quantidade de processos julgados, e a celeridade, verificada pela variável “tempo de duração dos processos”. No entanto, diante do alerta de Przeworski, a eficiência também deve estar inserida num contexto amplo da busca pela qualidade do serviço público. Sua delimitação reflete quais valores foram escolhidos e sua operacionalização indica quais atores políticos detiveram a posição de protagonismo nessa definição. E sua mensuração é feita, com razoável aceitação, por meio de dados estatísticos (indicadores quantitativos).

Já a qualidade do serviço público possui uma definição polissêmica, na qual estão elementos além noção de eficiência, como as seguintes categorias: a justa distribuição do serviço judiciário, a atenção equitativa à diversidade dos sujeitos envolvidos, a facilitação do acesso à justiça e a ampliação do controle social. Dessa forma, como advertem Gomes e Guimarães (2013, p. 380), no caso do Poder Judiciário, parte dos produtos e dos resultados finais geram ganhos intangíveis e não facilmente perceptíveis, o que torna de difícil a avaliação e a mensuração de seu desempenho.

Para fins deste trabalho, serão analisadas, na experiência de *accountability* do Conselho Nacional de Justiça, as ações orientadas pelo dever de eficiência, para se compreender a trajetória e o perfil implantado pelo Conselho durante sua primeira década. Outrossim, quanto ao dever de qualidade, serão apresentadas as principais iniciativas tomadas pelo CNJ, mas sem adentrar no campo da avaliação social, uma vez escapa aos propósitos do presente estudo.

10.2. Em Busca da Eficiência do Poder Judiciário

A crise do Poder Judiciário costuma se relacionar com sua morosidade, com sua incapacidade de dar respostas a contento a todas as demandas e com o baixo rendimento dos resultados apresentados em comparação com as despesas de manutenção deste Poder constituído. Por isso, o enfoque da eficiência é fundamental para o bom funcionamento do Judiciário e para reverter essa percepção social. Nesse sentido, fica clara a principal finalidade da atribuição do Conselho Nacional de Justiça em efetuar o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário nacional, qual seja, buscar a eficiência na gestão e nos resultados dos tribunais brasileiros.

A própria estruturação do CNJ pôs em prática uma mudança do enfoque burocrático para um enfoque gerencial na administração judiciária (NOGUEIRA, 2010). Em seus primeiros anos, a tônica da atuação do CNJ foi pela padronização e consolidação das informações. Segundo Oliveira (2015, p. 69), a utilização de dados coletados, como ferramenta básica de autoconhecimento e instrumento de tomada de decisão, representa um dos pontos fundamentais do movimento gerencialista.

Com a implantação do sistema de tabelas processuais unificadas foi possível a padronização e a categorização dos processos judiciais existentes, possibilitando o conhecimento do fluxo processual dos Tribunais de Justiça, bem como um amplo campo de informações até então desconhecidos, tais como o número de casos novos, de processos julgados e casos pendentes. Esse enfoque quantitativo na coleta de dados gerenciais permitiu a elaboração de estudos estatísticos com abordagem macro, cujos resultados são publicados no relatório anual *Justiça em Números*, bem como de sistemas de dados de produtividade de cada magistrado e cada vara/juizado do país, numa perspectiva de apresentar o microssistema do judiciário através do sistema de consulta *Justiça Aberta*.

A avaliação de Nogueira (2015, p. 68) constata que essa fase foi importante para o gerenciamento dos tribunais porque proporcionou um processo de autoconhecimento que o CNJ ofereceu como apoio para os tribunais num primeiro momento ao se nivelar e, em seguida, atribuir-lhes metas desafiadoras e voltadas para a melhoria dos níveis de eficiência. Em suas palavras:

A coleta de dados consiste apenas na primeira parte de fluxo que prossegue com a identificação dos problemas e, posteriormente, com o estabelecimento de políticas para a solução dos problemas. A prática de coleta despertou os tribunais para uma noção de planejamento e da utilização dos recursos de uma forma mais eficiente. (OLIVEIRA, 2015, p. 70).

A crítica que tomou espaço, quanto à essa exigência de coleta de dados, diz respeito ao risco de esses estudos estatísticos se tornarem mais uma categoria de enfoque burocrático, uma vez ocasionam um excesso de medições que, em alguns casos, não possuem objetivos claros (FRAGALE, 2007) e não são inter-relacionados com muitos dos projetos desenvolvidos pelo CNJ.

Ou seja, se a utilização das estatísticas foi importante na fase inicial do Conselho Nacional de Justiça, tais recursos devem ser empregados como instrumento de resolução de problemas e de formulação de políticas públicas. Como adverte Oliveria (2015):

as estatísticas do CNJ estão estagnadas nelas mesmas, pois há uma supervalorização da exposição dos dados coletados por meio de seminários, reuniões e relatórios com alto padrão gráfico. Visualiza um esforço maior na divulgação destes dados do que propriamente na utilização destas no processo de melhoria da eficiência. Aponta como um exemplo negativo a utilização dos rankings de eficiência dos tribunais, pois retiram do foco dos tribunais os aspectos de melhorias e uniformização de padrões. Os tribunais ficariam mais confusos com as dificuldades na escolha das prioridades e a atenção da disputa recai apenas na posição alcançada no ranking. Enquanto isso deixa de lado os motivos que promoveram melhorias ou dificuldades pelos tribunais na busca pela eficiência (Oliveira, 2015, p. 71).

De fato, o CNJ tornou a publicação dos seus relatórios estatísticos como o ponto alto do balanço anual de sua atuação, deixando de lado os motivos que promoveram melhorias ou dificuldades pelos tribunais na busca pela eficiência (OLIVEIRA, 2015). Não há um trabalho regionalizado, em cada tribunal, amparado nos dados estatísticos informados anualmente, com os propósitos de corrigir distorções, incrementar rotinas e consolidar práticas exitosas.

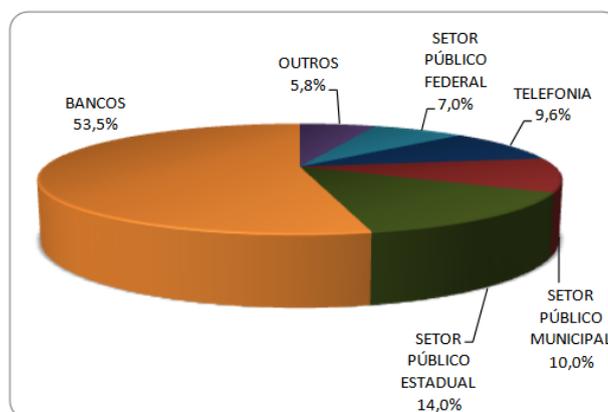
O resultado é que os tribunais continuam agindo com autonomia administrativa, sem retroalimentarem seu planejamento com os seus próprios dados estatísticos, na permanente tentativa de obedecer às metas traçadas nacionalmente pelo CNJ. Portanto, o Conselho Nacional de Justiça não demonstrou ser capaz de transformar, nessa primeira década, a produção de informações estatísticas na elaboração de políticas para solução dos problemas setoriais de cada Tribunal de Justiça.

Mesmo numa perspectiva de compreensão dos problemas estruturais que assolam o Sistema Judiciário, o CNJ não avançou no enfrentamento de diversas questões essenciais, tampouco na propositura de soluções concretas. Com efeito, ao elaborar seus estudos, nos anos de 2010 e 2011, sobre a identificação dos maiores litigantes, ou seja, das organizações

que mais estavam envolvidas em processos judiciais, o CNJ identificou os principais demandantes do Judiciário e pretendeu propor ações e políticas para a redução do volume total de processos.

Segundo o gráfico do ano de 2010 e a tabela do ano de 2011, fica evidente que os bancos e o setor público são os maiores litigantes junto à Justiça Estadual:

Gráfico 5: Setores dos 100 Maiores Litigantes do Ano 2010



Fonte: CNJ⁴²¹

Tabela 19: Setores Dos 100 Maiores Litigantes Do Ano 2011

Ordem	Setores dos Cem Maiores Litigantes				
	Total		Justiça Estadual		Justiça Federal
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	12,14%	BANCOS	12,95%	SETOR PÚBLICO FEDERAL
2	BANCOS	10,88%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	9,25%	BANCOS
3	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	6,88%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	4,85%	CONSELHOS PROFISSIONAIS
4	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	3,75%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	3,11%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL
5	TELEFONIA	1,84%	TELEFONIA	2,38%	OAB
6	COMÉRCIO	0,81%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,93%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL
7	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,74%	COMÉRCIO	0,92%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA
8	INDÚSTRIA	0,63%	INDÚSTRIA	0,44%	OUTROS
9	SERVIÇOS	0,53%	SERVIÇOS	0,42%	EDUCAÇÃO
10	CONSELHOS PROFISSIONAIS	0,32%	TRANSPORTE	0,18%	SERVIÇOS

Fonte: CNJ⁴²²

Não obstante a relevância desse tipo de estudo, não houve continuidade e o aprofundamento nessas análises. Existem interferências causadas por agentes que se sentem prejudicados pela eficiência do Judiciário (como é o caso desses grandes litigantes habituais). O CNJ, por sua vez, não propõe uma maior ênfase no enfrentamento desse tema, o qual, uma vez instituído, poderia constituir um caminho para solução dos déficits de

⁴²¹ Vide em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf Acesso em 20 de maio de 2016.

⁴²² Vide em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf Acesso em 20 de maio de 2016.

produtividade.

É verdade que o CNJ assimilou alguns hábitos que atravancam o serviço judiciário, como o uso predatório da justiça e o sistema recursal anacrônico, de modo que, desde 2006, protagonizou um movimento nacional pela conciliação, através do lançamento do *Dia Nacional da Conciliação*⁴²³, cujo êxito deu ensejo à busca por mecanismos consensuais de solução de litígios (conciliação e mediação). A partir de 2010, foi instituída uma política nacional de tratamento de conflitos, com a criação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCS por todos os Tribunais de Justiça, ante o propósito de:

“as partes envolvidas em conflito confiarem a um terceiro, estranho ao processo, a função de auxiliá-los a chegar a um acordo. Essa iniciativa evita futura sentença judicial e permite a solução definitiva do litígio, diminuindo a grande demanda dos processos em trâmite⁴²⁴”.

Segundo consta no portal do CNJ⁴²⁵, todos os Tribunais de Justiça instalaram seus CEJUSCS nas capitais e nas maiores comarcas.

A importância da adoção sistemática e ampla de soluções consensuais de conflitos foi reafirmada pela Resolução nº 198/2014, a qual dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário para o sexênio 2015-2020, de maneira a ressaltar a importância da efetividade na prestação jurisdicional e apontar como cenário desejado a justiça mais acessível, a desjudicialização e o descongestionamento do Poder Judiciário⁴²⁶.

Pelo que se observa, somente ao término de sua primeira década, o CNJ incluiu a estratégia da desjudicialização como uma meta na gestão dos Tribunais de Justiça. De fato, a premissa que orientou o CNJ no seu modelo de *accountability* focado na eficiência era de que os tribunais contavam com estruturas arcaicas, burocráticas, isoladas e pouco produtivas.

Por isso, as ações de *accountability* foram voltadas à reformulação de processos internos e à adoção de ferramentas de planejamento estratégico. Destaca-se o papel da

⁴²³ Foi montado um regime de mutirões de conciliação coordenado pelo CNJ, sob o nome de Semana Nacional de Conciliação, cujas informações consolidadas no sistema de estatística, disponível no *link* <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-mediacao/semana-nacional-de-conciliacao/resultado>, representando uma extensa base de dados acessível para estudos sobre o impacto dessas conciliações sobre a quantidade de casos novos nos Tribunais de Justiça. Acesso em 20 de maio de 2016.

⁴²⁴ *Vide* em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-mediacao/nucleos-de-conciliacao>. Acesso em 20 de maio de 2016.

⁴²⁵ *Vide* em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-mediacao/nucleos-de-conciliacao/justica-estadual>. Acesso em 20 de maio de 2016.

⁴²⁶ *Vide* em http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_198_16062014_03072014152008.pdf. Acesso em 20 de maio de 2016.

institucionalização de órgãos de assessoria ou secretarias voltadas especificamente para a questão do planejamento estratégico nos tribunais (OLIVEIRA; PONTER, SOARES, 2011).

Nessa perspectiva estão a organização e o funcionamento, a partir de 2009, de núcleos de controle interno e de unidades de tecnologia da informação e comunicações nos Tribunais de Justiça. O CNJ determinou que os tribunais criassem esses órgãos em sua estrutura, com os seguintes propósitos: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual respectivo; acompanhar e avaliar a execução orçamentária e os programas de gestão; verificar a observância e comprovação da legalidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, especialmente quanto à eficiência e à eficácia das ações administrativas, relativas à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, nos seus vários órgãos; e desenvolver sistemas de informação que passariam a se integrar ao CNJ.

Através dessa mudança orgânica nos tribunais, houve uma coleta sistemática e permanente de dados sobre os serviços judiciários, o que possibilitou que o CNJ partisse para o passo seguinte de definição da estratégia do Poder Judiciário brasileiro. Conforme apresenta Oliveira (2015, p. 14), as principais inspirações do CNJ foram os trabalhos realizados pela CEPEJ (*Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice*) (NOGUEIRA, 2010) e a adoção dos mapas estratégicos do *Balanced Scorecard* (BSC).

Segundo esse autor, a influência dessa Comissão Europeia quanto ao desenvolvimento de trabalhos que semelhantes aos do relatório *Justiça em Números*, enquanto a ideia de mapas estratégicos e da adoção do BSC, permitiu a definição da missão e da visão dos atributos do judiciário brasileiro. Nas palavras desse autor (OLIVEIRA, 2015, p. 14):

A adoção desta metodologia permitiu estabelecer objetivos estratégicos e mensurá-los a partir das quatro dimensões do modelo: aprendizado e crescimento; clientes; processos internos; e financeira (KAPLAN; NORTON, 2004). Desta forma, os objetivos eram desdobrados em metas. As metas eram alcançadas por meio de projetos que necessitavam da alocação recursos para o seu devido alcance. Porém, eram necessários também procedimentos de alinhamento e nivelamento com todos os tribunais (VIEIRA; PINHEIRO, 2008; MANZINI, 2010).

Nesse sentido, a partir do 2º Encontro Nacional do Judiciário, em 2009, o planejamento estratégico se direcionou ao alinhamento e nivelamento com o estabelecimento de metas nacionais, as quais eram ligadas, no mínimo, a um dos objetivos estratégicos. Apesar do desafio estabelecido de cumprir metas anuais, o CNJ acreditava estar legitimado por serem esses compromissos votados e aprovados pelos presidentes de todos os

Tribunais de Justiça durante esses encontros anuais.

Ocorre que a heterogeneidade dos tribunais, quanto ao nível de eficiência gerencial já instalado, foi determinante para o alcance ou o fracasso no cumprimento dessas metas anuais. Revelava também que as metas nacionais eram descontextualizadas das realidades regionais, o que provocava excesso de serviço e apreensão em alguns tribunais, enquanto outras cortes de justiça cumpriam as metas com maior funcionalidade e não avançavam em seus desafios locais.

Fato é que, nos dois primeiros anos, foram indicadas 10 metas para o segmento da Justiça Estadual, cujo resultado foi considerado, num sentido geral, como desastroso (OLIVEIRA, 2015, p. 79). Algumas metas eram desafiadoras e demonstraram a fragilidade do judiciário estadual para a sua implantação.

Como decorrência desse desempenho, a imprensa nacional elaborou diversas críticas, razão pela qual o CNJ considerou que aquela estratégia havia criado um grave problema de mensuração de produtividade (OLIVEIRA, 2015, p. 15), pois os indicadores das metas eram focados no curto prazo e não houve qualquer alinhamento com o planejamento orçamentário anual indispensável para a coordenação dos recursos nos projetos responsáveis pelo alcance desses objetivos.

Como alternativa, a partir de 2011, houve uma revisão do modelo de metas proposto pelo próprio CNJ para adequar o foco estratégico nesses objetivos (OLIVEIRA, 2015): a) definição de metas por segmentos do Judiciário (por exemplo, a Justiça Estadual poderia ter metas diferentes da Justiça Eleitoral); b) redução da quantidade de Metas (não havia mais a obrigatoriedade de ter dez metas por ano); c) antecipação da divulgação de metas para os anos seguintes (divulgaram-se as metas dos anos de 2012 e 2013), facilitando a garantia de busca de recursos orçamentários que seriam vinculados diretamente a projetos de cumprimento das metas; d) foco nas metas não cumpridas em anos anteriores e reconhecimento pelo cumprimento (visava garantir a continuidade dos esforços e reconhecia os méritos das unidades judiciais que conseguiam o cumprimento).

Na tabela seguinte, o pesquisador Leonardo Gois Oliveira, em sua tese de doutorado *“Controles sobre o judiciário geram governança e eficiência? Estudo sobre o CNJ e a Justiça Estadual”*, apontou a quantidade de metas alcançadas pelos Tribunais de Justiça entre os anos de 2009 e 2013, com dados atualizados até dezembro de 2014:

Tabela 20: Quantidade de Metas Cumpridas pelos TJ'S entre 2009 e 2013

UF	Metas 2009**		Metas 2010**		Metas 2011***		Metas 2012***		Metas 2013***	
	Status*	Oficial	Atualizado	Oficial	Atualizado	Oficial	Atualizado	Oficial	Oficial	
AC		8	9	7	7	3	3	4	4	0
AL		7	7	4	4	1	1	4	4	0
AP		6	6	3	3	3	3	5	5	1
AM		5	5	4	6	4	4	4	4	1
BA		6	6	4	4	3	3	3	3	1
CE		6	6	3	6	3	3	3	3	0
DF		7	7	7	7	3	3	4	4	2
ES		5	5	3	5	3	3	4	4	1
GO		5	5	5	6	3	3	5	5	1
MA		4	4	3	3	1	1	4	4	1
MT		2	2	3	4	2	2	4	4	1
MS		2	2	6	6	3	3	5	5	1
MG		4	5	4	4	1	1	4	4	1
PA		7	7	6	6	3	3	4	4	1
PB		5	5	1	2	0	0	4	4	1
PR		7	7	2	3	4	4	5	5	2
PE		6	6	4	5	2	2	3	3	1
PI		3	3	3	4	3	3	3	3	1
RJ		9	10	5	5	3	3	3	3	1
RN		8	8	3	8	3	3	4	4	2
RS		7	8	7	8	3	3	3	3	0
RO		6	7	5	5	3	3	3	3	1
RR		7	7	9	9	4	4	5	5	1
SC		8	8	4	4	3	3	2	2	1
SP		6	6	1	1	1	1	1	1	1
SE		7	7	7	7	4	4	5	5	2
TO		6	6	3	4	3	3	4	4	1

Fonte: (OLIVEIRA, 2015, p. 80)

Segundo a tabela, nos anos de 2009 e 2010, havia 10 metas para o segmento da Justiça Estadual, ao passo que, entre 2011 e 2013, passaram a contar com 05 metas. De toda forma, observa-se a dificuldade constante da maioria dos Tribunais de Justiça em avançar no cumprimento das metas, mesmo alguns anos após findo o prazo oficial para seu cumprimento.

A crítica mais recorrente a esse modelo de eficiência como sinônimo de busca pela produtividade, mensurada pela definição e alcance de metas, relaciona-se ao conflito entre celeridade *versus* qualidade da prestação jurisdicional. Tal conflito enfatiza a superioridade quantitativa em relação à complexidade das decisões judiciais. Como resposta, o CNJ passou a exigir o cumprimento de metas específicas em áreas que demonstrassem a efetividade do serviço judiciário, como o julgamento de processos de improbidade administrativa, de corrupção e de homicídios. Assim, o CNJ acreditava estar exigindo produtividade e atenção prioritária em questões com ampla repercussão social.

Como saldo geral, a política de metas representou umas das principais ações de *accountability* do CNJ nessa primeira década, uma vez que, para além de buscar a celeridade no julgamento de processos, auxiliou na reorganização interna dos tribunais.

O CNJ também alterou sua metodologia de avaliação da eficiência dos tribunais após esses primeiros anos de estabelecimento de metas. Ao invés de medir o cumprimento linear das metas, passou-se a utilizar da técnica da análise envoltória de dados (DEA) para elaborar um novo índice de medição da eficiência: o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus⁴²⁷), o qual retrata a eficiência relativa dos tribunais de forma comparada e acumulada entre os anos. Para tanto, os dados foram transformados em valores de 0 a 1,00, cujo valor máximo expressa o desempenho do Tribunal de Justiça com melhor rendimento comparativamente aos demais tribunais. Como avalia Oliveira (2015), o valor 1,00 demonstra que aquele tribunal se encontra na fronteira de eficiência na gestão dos recursos em relação à quantidade de processos julgados durante aquele ano.

As vantagens desse ranqueamento foram percebidas por Oliveira (2015, p. 19). O *Ranking* incentivou o Tribunal de Justiça do Ceará a criar seu próprio modelo:

Desta forma, pode-se visualizar se o desempenho do tribunal melhorou ou piorou ao longo destes anos, permitindo informações para futuras tomadas de decisão que promova uma melhoria no desempenho dos tribunais. Esta ideia já vem sendo colocada em prática por um tribunal estadual. Investiu-se na produção de um Sistema de Apoio à Decisão (SAD) baseado na DEA para um acompanhamento da eficiência de suas unidades judiciais. É interessante perceber que o sistema desenvolvido procura unificar as características principais do *Justiça em Números* e do *Justiça Aberta*, pois utiliza a DEA em nível micro e permitindo produzir relatórios mensais para avaliar o grau de eficiência técnica das unidades e dos magistrados, divididas por critérios de competência e jurisdição. O sistema desenvolvido é aparentemente pioneiro no Judiciário brasileiro e ainda auxilia nos procedimentos de apuração da produtividade dos magistrados que buscam a promoção na carreira (MEREILES, 2012; OLIVEIRA *et al.*, 2013).

A tabela a seguir mostra o rendimento de cada um dos Tribunais de Justiça, segundo o IPC-JUS, entre os anos de 2009 e 2013:

⁴²⁷ Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus: índice de eficiência relativa dos tribunais do mesmo ramo de Justiça, consoante metodologia divulgada anualmente no Relatório Justiça em Números.

Tabela 21: IPC-JUS dos Tribunais De Justiça dos anos de 2009 a 2013

Grande Porte	2009	2010	2011	2012	2013	Valor Médio
MG	0,82	0,86	0,69	0,72	0,73	0,76
PR	0,89	0,95	1,00	0,89	0,86	0,92
RJ	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
RS	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
SP	1,00	0,72	0,84	0,87	0,74	0,83
Médio Porte	2009	2010	2011	2012	2013	Valor Médio
BA	0,70	0,70	0,51	0,56	0,48	0,59
CE	0,80	0,53	0,55	0,74	0,71	0,67
DF	0,71	0,75	0,79	0,79	0,82	0,77
ES	0,66	0,49	0,62	0,60	0,69	0,61
GO	0,83	0,67	0,75	0,72	0,97	0,79
MA	0,61	0,49	0,72	0,67	0,63	0,62
MT	0,43	0,36	0,43	0,64	0,62	0,50
PA	1,00	0,82	0,72	0,76	0,74	0,81
PE	0,65	0,63	0,52	0,44	0,79	0,61
SC	0,80	0,76	0,77	0,77	0,81	0,78
Pequeno Porte	2009	2010	2011	2012	2013	Valor Médio
AC	0,89	1,00	1,00	1,00	1,00	0,98
AL	0,36	0,73	0,70	0,78	0,72	0,66
AM	0,61	0,59	0,50	0,74	0,95	0,68
AP	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
MS	1,00	1,00	0,95	1,00	0,82	0,95
PB	0,55	0,48	0,68	0,58	0,79	0,62
PI	0,16	0,33	0,26	0,37	0,42	0,31
RN	1,00	0,68	0,73	0,79	0,69	0,78
RO	0,74	0,87	0,94	0,92	0,83	0,86
RR	0,67	0,62	0,53	0,35	0,55	0,54
SE	0,87	0,94	0,73	0,77	0,98	0,86
TO	0,67	0,40	0,52	0,55	0,67	0,56

Fonte: (OLIVEIRA, 2015, p. 73)

Os Tribunais de Justiça estão classificados pelas suas estruturas e movimentações processuais (grande, médio e pequeno porte). Entre as diversas inferências possíveis, destacam-se as posições de quatro tribunais considerados eficientes: TJRJ e TJRS (de grande porte), bem como TJAC e TJAP (de pequeno porte), ambos considerados referências nos níveis de eficiência relativa. Por outro lado, o TJSP era eficiente em 2009, mas desde então não conseguiu mais o nível maior de eficiência. Nos tribunais de médio porte, percebe-se a dificuldade permanente na elevação de seus índices, cujo resultado máximo só foi alcançado pelo TJPA, uma única vez, no ano de 2009. E, nos de pequeno porte, o triste destaque do TJPI, o qual nunca alcançou percentuais acima de 0,50 em suas medições, de modo que,

diante dessa análise, é o Tribunal de Justiça com o pior nível médio de eficiência do Brasil em toda a série histórica do CNJ.

Contudo, essa metodologia não ficou imune a críticas. Para Oliveira (2015, p. 72), a exibição dos dados serve como acompanhamento, mas o relatório do CNJ não apresenta detalhadamente quais projetos ou atividades desenvolvidas por estes tribunais permitiram a melhor adequação de seus recursos no que diz respeito ao alcance desta eficiência relativa. Portanto, o CNJ precisa ir além da divulgação destes indicadores e dados estatísticos.

Atento a isso, o CNJ promoveu, desde o final de 2014, alterações normativas que visaram combater as distorções estruturais nos tribunais, como forma de aprimorar a gestão judiciária e reverter a ineficiência operacional da maioria das cortes de justiça. Desse modo, quanto à criação de cargos e à alocação de pessoal e de recursos financeiros, as Resoluções nº 184/2013 (sobre os critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário), nº 194/2014 (sobre a política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição) e nº 195/2014 (sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus) representam o avanço do CNJ sobre a repartição anômala desses recursos financeiros e de servidores públicos entre as instâncias de primeiro e segundo graus, haja vista que 90% dos processos em tramitação do país estavam, no ano de 2013, nas varas e juizados, enquanto metade dos servidores e dos recursos eram alocados somente no segundo grau⁴²⁸, ou seja, nos gabinetes dos Desembargadores e em atividades administrativas. Enfim o CNJ atentou para o fato de que a eficiência do serviço judiciário passava, necessariamente, pela equalização das forças laborais nessas instâncias⁴²⁹.

⁴²⁸ Estas foram as razões empregadas para a edição da Resolução nº 194/2014: de acordo com o Relatório Justiça em Números 2013, 90% (noventa por cento) dos processos em tramitação no Judiciário estão nas unidades judiciárias de primeiro grau, ensejando taxa de congestionamento média de 72% (setenta e dois por cento), 26% (vinte e seis) acima da taxa existente no segundo grau. A sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as causas principais da morosidade sistêmica atual. Os Presidentes e Corregedores dos tribunais brasileiros, reunidos no *VII Encontro Nacional do Judiciário*, aprovaram compromisso público, materializado na diretriz estratégica de aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus, para orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais. E a necessidade de se adotar medidas efetivas com vistas a atacar as causas do mau funcionamento da primeira instância e alcançar os propósitos da diretriz estabelecida e dos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, elencados na Resolução CNJ nº 70/2009.

⁴²⁹ Pelas razões a seguir listadas, fica claro o conhecimento do CNJ de que a *accountability* voltada para a eficiência demandava a reorganização financeira dos orçamentos dos Tribunais de Justiça. Seguem os principais motivos da Resolução nº 195/2014: 1) a política nacional de priorização do primeiro grau de jurisdição e a necessidade de estabelecer instrumentos efetivos de combate às causas dos problemas enfrentados pela primeira instância no exercício jurisdicional; 2) os Presidentes e Corregedores dos tribunais

Dessa forma, o CNJ passou a considerar que, para alcançar uma *accountability* orientada para a eficiência do serviço público, precisava combater a principal causa da morosidade sistêmica da justiça brasileira: a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância.

Para tanto, a Resolução nº 184/2013 passou a exigir que os anteprojetos de lei que implicassem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, respeitassem as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal e apresentassem estudo técnico fundamentado, de forma que somente fossem apreciados caso demonstrassem estar os tribunais dentro de um intervalo de confiança do seu respectivo ramo de Justiça quanto ao Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus. Além disso, com a finalidade de orientar a política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição (Resolução nº 194/2014) e a distribuição proporcional do orçamento nos órgãos do primeiro e do segundo graus do Poder Judiciário (Resolução nº 195/2014), previu-se a utilização dos novos índices de eficiência, como o Índice de Produtividade dos Servidores da Área Judiciária – IPS-Jud (o qual computa a média de processos baixados por servidor da área judiciária), o Índice de Atendimento à Demanda – IAD (verifica se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos) e o Índice de Produtividade dos Magistrados – IPM.

Portanto, o modelo atual de *accountability*, focado na eficiência, utilizou-se de dados estatísticos produzidos para orientar ações e programas concretos que repercutam no funcionamento dos Tribunais de Justiça. Pode-se avaliar que, ao final de sua primeira década, o CNJ promoveu uma substancial reformulação de padrões e de cultura *accountable*, cuja implantação vem sendo progressiva e mediada pela transparência, pela participação dos magistrados e servidores e por um controle social efetivo.

brasileiros, reunidos no *VII Encontro Nacional do Judiciário*, aprovaram a diretriz estratégica de aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus, a orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais; 3) a importância de se garantir que os recursos organizacionais sejam utilizados equitativamente em todos os segmentos da instituição e com mobilidade suficiente para atender às necessidades temporárias ou excepcionais dos serviços judiciários, como pressuposto do princípio constitucional da eficiência da administração; 4) a experiência da Justiça Federal, que disponibiliza orçamentos distintos e específicos para o primeiro e o segundo graus de jurisdição; 5) os estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 155, de 6 de setembro de 2013; e 6) as sugestões recebidas na consulta pública e na audiência pública realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça que, dentre outros, trataram do tema objeto desta Resolução.

10.3. Dever de Qualidade

A dimensão da qualidade do serviço público judiciário, como já explicado acima, não é tarefa de fácil avaliação, porque as ações judiciais produzem resultados intangíveis e as decisões judiciais envolvem partes distintas, que saem do processo litigioso com percepções diferentes, quando não opostas entre si.

Em termos amplos, a qualidade é definida como um indicador geral, composto dos demais indicadores de desempenho, ou seja, um judiciário de qualidade seria aquele cujos recursos são geridos com eficiência, as demandas são julgadas com celeridade e seriedade, busca-se o amplo acesso aos usuários e a atenção a demandas com grande repercussão social ou com *déficit* de programas judiciários.

Compreendido esse conceito, serão apresentadas as ações e programas do CNJ que visaram incrementar a qualidade do serviço judiciário⁴³⁰, sem adentrar no campo da avaliação, por envolver outros ramos do conhecimento científico.

De início, um dos desafios mais prementes do CNJ foi evitar que a busca pela qualidade das decisões judiciais interferisse na independência judicial dos magistrados, por ser esta condição uma garantia do Estado de Direito. Ademais, o Estatuto Nacional da Magistratura já previa punições para magistrados tecnicamente incompetentes (Art. 56⁴³¹).

Orientando-se por essa condicionante, as normas do CNJ direcionaram-se a elevar o nível de formação jurídica dos juízes, por meio do estabelecimento de regras sobre concurso público de ingresso na carreira da magistratura e sobre a exigência de cursos de atualização a todos os membros, como requisito para suas promoções.

Com efeito, através da Resolução nº 75/2009, o CNJ instituiu um modelo de seleção criteriosa, com cinco etapas eliminatórias e um curso de formação. Entre as matérias exigidas, incluíram-se disciplinas de formação humanística, como psicologia, sociologia, teoria política e filosofia. E, pela Resolução nº 106/2010, previu-se, como critério de promoção, o aperfeiçoamento técnico do magistrado, em cuja avaliação consideraram-se: a) frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos pelas Escolas Nacionais respectivas; b) os diplomas, títulos ou certificados de conclusão de cursos jurídicos ou de áreas afins e relacionados com as competências profissionais da magistratura, realizados

⁴³⁰ Exceto os pertinentes à eficiência técnica, estudados no tópico anterior.

⁴³¹ Art. 56. O Conselho Nacional da Magistratura poderá determinar a aposentadoria, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, do magistrado: III - de escassa ou insuficiente capacidade de trabalho, ou cujo proceder funcional seja incompatível com o bom desempenho das atividades do Poder Judiciário.

após o ingresso na carreira; e c) ministração de aulas em palestras e cursos promovidos pelos Tribunais ou Conselhos do Poder Judiciário, pelas Escolas da Magistratura ou pelas instituições de ensino conveniadas ao Poder Judiciário.

Vê-se, então, que o foco do CNJ não foi a busca pela qualidade individual das decisões judiciais, porque já existiam instrumentos suficientes de controle e de correção, que compreendiam desde o sistema recursal, passando pelo recrutamento técnico e pela permanente capacitação do corpo de juízes, até a punição disciplinar dos magistrados com conhecimentos insuficientes para o desempenho da função. Esse panorama se refletia na percepção popular quanto ao razoável nível jurídico das decisões e das sentenças dos juízes brasileiros, não havendo qualquer demonstração sistemática de insatisfação pública quanto à sua qualidade técnica. Inclusive, houve movimentos que estimularam a simplificação da linguagem empregada nas decisões para facilitar a sua compreensão pelas partes envolvidas⁴³², bem como projetos de alguns Tribunais de Justiça para a redução da quantidade de páginas das decisões judiciais⁴³³.

Por outro lado, a percepção do Conselho Nacional de Justiça, ao assumir o papel de protagonista da governança judiciária nacional, foi de identificar as demandas que precisavam de atenção prioritária pelos órgãos de cúpula dos Tribunais de Justiça e de oferecer planos de ações que aprimorassem a prestação desses serviços judiciários e correlatos.

Consultando-se o portal oficial⁴³⁴, observam-se diversos programas e ações capitaneados pelo CNJ ao longo dessa década, destacando-se os seguintes: *Justiça Plena* (Programa de monitoramento de processos de grande repercussão social), *Começar de Novo* (Ressocialização de presos e egressos do sistema carcerário), *Gestão Socioambiental* (Ações de responsabilidade socioambiental, licitações sustentáveis, boas práticas), *Cidadania nos Presídios* (Aplicação de alternativas penais com enfoque restaurativo), *Violência contra a Mulher* (Combate à violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher), *Cadastro Nacional de Adoção* (Relação de pretendentes, crianças e adolescente aptos à adoção), *Assuntos*

⁴³² A Associação dos Magistrados Brasileiros lançou, ainda em 2005, a “Campanha pela Simplificação da Linguagem Jurídica”, para simplificar a linguagem jurídica utilizada por magistrados, advogados, promotores e outros operadores da área. Ver em http://www.amb.com.br/index_.asp?secao=campanha_juridiques. Acesso em 21 de maio de 2016.

⁴³³ No TJMA, há o Projeto Petição 10, Sentença 10, que propõe limitar a extensão de petições e sentenças a 10 páginas. A proposição consiste em estabelecer um conveniente e necessário parâmetro para as petições e sentenças. Ver em <http://sistemas2.tjma.jus.br/peticao10/selo.php>. Acesso em 21 de maio de 2016.

⁴³⁴ Vide em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas>. Acesso em 22 de maio de 2016.

Fundiários, Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (Resolução de questões que envolvem conflito de terras, trabalho escravo e tráfico de pessoas), *Combate à Corrupção* (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - Enccla); *Fórum da Saúde* (Monitoramento e resolução das demandas de assistência à Saúde), *Audiência de Custódia* (Análise inicial sobre o cabimento e a necessidade de prisão ou imposição de medidas alternativas), *Redescobrimo os Juizados Especiais* (Incentivar juízes a reutilizarem as diretrizes da Lei nº 9.099/95), *Doar é Legal* (Incentivo à doação de órgãos, células e tecidos), *Gestão Documental* (Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário), *Segurança Pública* (Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – Enasp), *Portalzinho CNJ* (Site com informações e atividades destinadas ao público infantil) e *Precatórios* (Padronizar a gestão de precatórios nos tribunais).

Considerando-se as temáticas abordadas, a criação desses programas revelou-se de vital importância para a melhoria da qualidade do serviço judiciário ou, pelo menos, para promover impactos positivos na imagem institucional dos Tribunais de Justiça e, principalmente, do próprio Conselho Nacional de Justiça. Cada um desses programas recebeu um tratamento especial quando de seus lançamentos, por determinação dos respectivos Presidentes e Corregedores Nacionais de Justiça idealizadores dessas ações. Ocorre que a avaliação de desempenho de cada programa demandava um estudo específico e aprofundado, incompatível com os limites deste trabalho acadêmico. Contudo, de um modo geral, pode-se afirmar que todos os programas enfrentaram, e ainda enfrentam, o problema da descontinuidade administrativa, haja vista que deixaram de receber visibilidade e estrutura necessárias para a manutenção de seus resultados a partir do momento em que ocorreram as alternâncias na direção do CNJ.

No tocante ao aprimoramento da *accountability* social através da disponibilização de canais de diálogo e de controle sociais, o Conselho Nacional de Justiça obrigou os Tribunais a criarem suas Ouvidorias Judiciais. Conforme listado na tabela a seguir, todos os Tribunais de Justiça passaram a contar com suas respectivas ouvidorias:

Tabela 22: Endereços Eletrônicos das Ouvidorias Judiciais nos TJ'S

Justiça Estadual		
Tribunal	Site Principal	Ouvidoria
Tribunal de Justiça do Acre - TJAC	www.tjac.jus.br	Ouvidoria do TJAC
Tribunal de Justiça de Alagoas - TJAL	www.tjal.jus.br	Ouvidoria do TJAL
Tribunal de Justiça do Amazonas - TJAM	www.tjam.jus.br	Ouvidoria do TJAM
Tribunal de Justiça do Amapá - TJAP	www.tjap.jus.br	Ouvidoria do TJAP
Tribunal de Justiça da Bahia - TJBA	www5.tjba.jus.br	Ouvidoria do TJBA
Tribunal de Justiça do Ceará - TJCE	www.tjce.jus.br	Ouvidoria do TJCE
Tribunal de Justiça do Distrito Federal - TJDF	www.tjdf.jus.br	Ouvidoria do TJDF
Tribunal de Justiça do Espírito Santo - TJES	www.tjes.jus.br	Ouvidoria do TJES
Tribunal de Justiça de Goiás - TJGO	www.tjgo.jus.br	Ouvidoria do TJGO
Tribunal de Justiça do Maranhão - TJMA	www.tjma.jus.br	Ouvidoria do TJMA
Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG	www.tjmg.jus.br	Ouvidoria do TJMG
Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul - TJMS	www.tjms.jus.br	Ouvidoria do TJMS
Tribunal de Justiça de Mato Grosso - TJMT	www.tjmt.jus.br	Ouvidoria do TJMT
Tribunal de Justiça do Pará - TJPA	www.tjpa.jus.br	Ouvidoria do TJPA
Tribunal de Justiça da Paraíba - TJPB	www.tjpb.jus.br	Ouvidoria do TJPB
Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE	www.tjpe.jus.br	Ouvidoria do TJPE
Tribunal de Justiça do Piauí - TJPI	www.tjpi.jus.br	Ouvidoria do TJPI
Tribunal de Justiça do Paraná - TJPR	www.tjpr.jus.br	Ouvidoria do TJPR
Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - TJRJ	www.tjrj.jus.br	Ouvidoria do TJRJ
Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte - TJRN	www.tjrn.jus.br	Ouvidoria do TJRN
Tribunal de Justiça de Rondônia - TJRO	www.tjro.jus.br	Ouvidoria do TJRO
Tribunal de Justiça de Roraima - TJRR	www.tjrr.jus.br	Ouvidoria do TJRR
Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - TJRS	www.tjrs.jus.br	Ouvidoria do TJRS
Tribunal de Justiça de Santa Catarina - TJSC	www.tjsc.jus.br	Ouvidoria do TJSC
Tribunal de Justiça de Sergipe - TJSE	www.tjse.jus.br	Ouvidoria do TJSE
Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP	www.tjsp.jus.br	Ouvidoria do TJSP
Tribunal de Justiça do Tocantins - TJTO	www.tjto.jus.br	Ouvidoria do TJTO

Fonte: CNJ (<http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/contato-ouvidorias>)

Segundo definição no portal do CNJ⁴³⁵, “a Ouvidoria é um espaço de participação social e de construção da democracia, e permite a cooperação ativa dos cidadãos no controle da qualidade dos serviços públicos”. Como garantia da qualidade desse serviço, o CNJ justifica que todos os relatos recebidos são analisados individualmente e respondidos conforme o caso. Contudo, quanto à sua efetividade, as fontes pesquisadas neste trabalho não foram capazes de identificá-la.

Outra ferramenta utilizada pelo CNJ de fortalecimento do controle social foram as audiências públicas realizadas ao término de cada inspeção feita pela Corregedoria Nacional de Justiça. Ocorre que, a partir de 2014, essa prática foi abandonada, de modo que apenas alguns casos previamente selecionados, ou pelas corregedorias locais ou por pedidos de entidades civis, tiveram seus relatos atendidos pelos juízes corregedores. Com isso, o CNJ deu um passo atrás em sua trajetória de promoção da *accountability* social.

Por outro lado, a criação dos Conselhos Consultivos, formados pelos presidentes dos

⁴³⁵ Ver em <http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page>. Acesso em 22 de maio de 2016.

Tribunais de Justiça e pelos presidentes das associações de classe dos magistrados, como instâncias consultivas com acesso direto à Presidência do CNJ, poderia ocasionar pressões indevidas, em razão dos interesses corporativistas dessas classes, assim como representariam uma nova esfera deliberativa não prevista na constituição ou no regimento interno do CNJ. Além disso, não ficaram claras as razões⁴³⁶ para não inclusão dos sindicatos e associações de servidores e de outras entidades representantes de setores da sociedade civil com legítimos interesses em debater com o CNJ.

Como balanço dessa dimensão da *accountability*, tem-se que o CNJ promoveu ações sistemáticas para retirar o judiciário brasileiro de sua posição de estagnação funcional. Os avanços foram perceptíveis e reconhecidos pela sociedade. Porém, como desafios à busca pela qualidade do serviço judiciário, o Conselho Nacional de Justiça ainda enfrenta problemas quanto à celeridade da prestação jurisdicional, uma vez que não houve o implemento de programas que alcançassem resultados satisfatórios à população em geral. O acesso à justiça também precisa de facilitação e de aprimoramento, haja vista que persistem inúmeras demandas reprimidas. E, no plano da efetividade, o CNJ se mostrou incapaz de apresentar soluções diante de um sistema processual anacrônico, da utilização predatória da justiça, da inoperância das agências reguladoras e da limitação financeira do Estado em dar cumprimento a diversas políticas públicas.

11. Análise da *Accountability* do CNJ nos Tribunais De Justiça

Os Tribunais de Justiça brasileiros apresentavam falhas históricas de fiscalização e de controle, além de morosidade da prestação jurisdicional. A introdução do Conselho Nacional de Justiça, como parte integrante da estrutura do Poder Judiciário nacional, tornou inequívoco que a governança e o planejamento judiciários deveriam ser centralizados para produzir padronização de sistemas e nivelamento de resultados.

Ocorre que muitos desafios, desde sua criação, impediram o CNJ de alcançar algumas dimensões finalísticas da *accountability*. De fato, os critérios de composição dos seus membros permitiram interferências políticas do Congresso Nacional, dos tribunais superiores e das associações de magistrados. Possivelmente, um modelo em que houvesse

⁴³⁶ A justificativa apresentada foi a necessidade de estabelecer rotina de atenção prévia no trato de assuntos de interesse das Justiças Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, diante da ausência de um Conselho instituído para a análise dessas matérias, nos moldes do Conselho da Justiça Federal.

critérios mais técnicos possibilitaria a profissionalização e maior autonomia do CNJ. Além disso, a presidência do CNJ não deveria ser ocupada pelo mesmo presidente do STF, cujo acúmulo de funções ocasiona perda de rendimento, confusão de interesses e personificação indevida da figura do presidente.

Esse protagonismo da presidência do CNJ (bem como da corregedoria nacional de justiça) refletiu-se em diversas ações de *accountability*. Nesses dez anos, a continuidade administrativa dos programas e das ações institucionais esteve diretamente afetada pelo interesse imediato dos órgãos de cúpula do CNJ. Entre os efeitos decorrentes dessa situação, estão o desestímulo e a desconfiança quanto à atuação do Conselho, justificando a crítica de que a presidência do CNJ está mais interessada no êxito de suas ações imediatas, com o propósito de se promover perante a sociedade, do que no aprimoramento institucional de sua *accountability* e na busca de qualidade dos serviços judiciais.

Contudo, há que se destacar os avanços engendrados pelo CNJ quanto à implantação da padronização na produção e na divulgação de informações. Os sistemas permitem constante aperfeiçoamento por meio da gestão colaborativa entre o CNJ e os demais tribunais.

A informação tornou-se o maior insumo disponibilizado pelo CNJ para a sociedade. Através dos sistemas informatizados, acessíveis pela *internet*, possibilitaram-se o acompanhamento e a fiscalização social da estrutura e do funcionamento dos Tribunais de Justiça. Por isso, a permanente e integral atualização dos dados deveriam ser valores centrais na atuação do CNJ ao desempenhar suas atribuições. No entanto, o Conselho não vem demonstrando seu poder de coação (*enforcement*) para efetivar o dever de transparência institucional dos Tribunais de Justiça. As intervenções preventivas e correccionais realizadas por oportunidade das inspeções da Corregedoria Nacional de Justiça tem se mostrado insuficientes. Aliás, a atual gestão desse órgão fiscalizador foi responsável pela suspensão do sistema *Justiça Aberta*, o principal banco de dados sobre o funcionamento real das varas e juizados no país.

A atuação do CNJ visou, no primeiro momento, ao autoconhecimento das engrenagens do serviço administrativo e da prestação jurisdicional. E revelou a heterogeneidade entre os Tribunais de Justiça. Enquanto alguns tribunais já possuíam gestão estratégica e experiências de processo eletrônico, outros tribunais não contavam sequer com computadores e impressoras em todas as comarcas. Mesmo no interior dos tribunais, havia

uma discrepante e desproporcional distribuição de pessoal e de materiais entre o primeiro e segundo graus. Não obstante essas condicionantes, o CNJ impôs aos tribunais um modelo de gestão voltado ao cumprimento de metas como expressão de eficiência operacional.

Desse modo, o CNJ assimilou e reproduziu a recomendação do Banco Mundial de que a baixa produtividade dos tribunais se relacionava a processos internos defasados, à gestão descompromissada e à falta de cobrança de resultados.

Nesse sentido, as metas nacionais estabelecidas pelo CNJ, entre os anos de 2009 e 2011, decorreram de um processo de decisão baseado no imaginário de que, para o Poder Judiciário se tornar produtivo, bastaria exigir mais empenho dos seus servidores. Mesmo com as metas para a Justiça Estadual fixadas para os anos de 2012 e 2013, não havia qualquer consideração aos reais motivos que causavam a deficiência do serviço judiciário.

Um desses motivos foi revelado com a série histórica de dados consolidada nos relatórios do *Justiça em Números* de 2014: o desequilíbrio entre a quantidade de processos novos e pendentes de julgamento, de um lado, e a distribuição de servidores no primeiro e no segundo graus. A partir de então, várias inovações normativas surgiram para atender prioritariamente a justiça de primeiro grau.

Outro avanço foi no sentido de se incentivar a desjudicialização da solução de conflitos. Essa atuação passou a ser uma política central no planejamento estratégico do Poder Judiciário para 2015/2020. Contudo, assim como os juizados especiais passaram por um longo período de desconfiança e desprestígio por representarem uma nova instância decisória e, conseqüentemente, uma possível ameaça ao poder dos Tribunais de Justiça, os CEJUCS, doravante, precisarão do apoio e da intervenção direta do CNJ para que sejam fortalecidos e expandidos em todo o país.

Com essas mudanças, a atuação do CNJ passa a ser focada na equalização dos recursos internos dos tribunais e na quantidade de processos novos, devendo se atentar para ampliação do controle social e para a garantia do acesso à justiça.

Quanto ao aspecto disciplinar, o CNJ tem imprescindível papel no processo de depuração ética da magistratura. Por isso, não se compreende como sua intervenção possa ser seletiva e suplementar em relação à atuação das corregedorias locais. Os resultados obtidos na aplicação de penalidades a magistrados e serventuários, ao longo da década, foram consideráveis. Além disso, a confirmação judicial da competência disciplinar primária da Corregedoria Nacional de Justiça justifica a conveniência e a necessidade de que o

controle punitivo continue a ser desempenhado como prioridade pelo Conselho Nacional de Justiça.

Numa avaliação final, tem-se que o modelo de *accountability* do CNJ, adotado nessa década, não decorreu exclusivamente de uma corrente teórica específica. Gestada pela histórica reclamação de crise no Poder Judiciário, impulsionada pelas ideias de reforma do Estado e criada após um pacto republicano entre os três poderes instituídos, o Conselho Nacional de Justiça desenvolveu ações decorrentes de um legítimo processo de deliberação política entre seus conselheiros, mas sob forte liderança do presidente do STF. A repercussão de seus atos foi capaz de retirar o Poder Judiciário nacional, em especial os Tribunais de Justiça, da estagnação gerencial.

Como demonstrado, os impactos foram sentidos em todos os campos da *accountability* judicial, principalmente na *accountability* judicial institucional. Mas também na *accountability* comportamental e, mesmo, na *accountability* judicial decisional. No entanto, os efeitos positivos e negativos são de difícil mensuração. Porém, não se pode perder de vista que a *accountability* deve ser um instrumento que restrinja a independência judicial, mas não a desnature.

Por fim, a *accountability* do CNJ corrigiu, em especial, falhas referentes aos valores do republicanismo no âmbito do Poder Judiciário. Com efeito, os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade nortearam inúmeras ações e programas do Conselho. Para tanto, o CNJ ultrapassou os limites tradicionais da legalidade, na medida em que exercitou seu poder regulamentar de maneira intensa. Assim sendo, constata-se que o CNJ não se ateu aos padrões clássicos do liberalismo, o que pode representar uma distorção em suas atribuições. E, quanto à democracia, o CNJ facilitou o acesso à informação, à gestão compartilhada e à instalação de canais de controle social, mesmo sendo necessário o seu constante aprimoramento.

CONCLUSÃO

A dissertação forneceu elementos para aprofundar o conhecimento sobre o modelo de *accountability* adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, no segmento da Justiça Estadual, no período de 2005 a 2015. A utilização do modelo teórico geral de *accountability*, proposto por O'Donnell (2003), e de *accountability* judicial, apresentado por Robl Filho (2013), serviram como ponto de partida para a descrição e a análise das ações e dos programas implementados pelo CNJ. Procurou-se investigar a atuação do Conselho a partir da ótica do protagonismo dos órgãos de cúpula do CNJ, descrevendo a sucessão de fatos nas gestões, com enfoque nas ações com natureza de *accountability*.

Em termos de motivação determinante para instituição da *accountability*, atentou-se para a influência do Banco Mundial no processo de reforma do Poder Judiciário brasileiro, cuja busca por mecanismos de controle representaria uma reformulação do papel do Estado para que o Judiciário se torne uma externalidade não-prejudicial à expansão do mercado. Também se analisou a *accountability* como outra forma de controle da burocracia, através de meios não eleitorais, que reúne as dimensões de publicidade, de motivação e de potencialidade de sanção dos atos praticados por agentes que exercem múnus público (MOTA, 2006), com a possibilidade de atuação direta ou indireta pelos cidadãos.

Considerou-se que a *accountability* possui, entre seus propósitos primários, a busca pela economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade. Mas há, segundo essa autora, outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios; e grau de adequação dos resultados dos programas às clientelas. O resultado da influência de tais teorias foi o acréscimo à noção de *accountability* de mecanismos de controle dos resultados da administração pública, sem que isso signifique ofensa aos valores tradicionais da *accountability* (democracia, liberalismo e republicanismo), mas sim um salto de qualidade do próprio sistema de controle, ao possibilitar a responsabilização do poder público conforme o desempenho dos programas governamentais.

Em síntese, a noção contemporânea de *accountability* envolve escopos instrumentais: dever de transparência, de informação e de motivação dos atos dos agentes públicos. E escopos finalísticos: obediência à lei, dever de eficiência e qualidade do serviço prestado. A compreensão de tais marcos teóricos foi imprescindível para se analisar o desenho institucional no qual foi criado o Conselho Nacional de Justiça e a maneira como

desempenhou suas funções nos seus primeiros dez anos de existência.

No âmbito do Poder Judiciário, a discussão sobre a *accountability* judicial relaciona-se com a independência judicial. E, dessa interação, surgiram as formas de *accountability* que se diferenciam da tipologia tradicional (vertical, horizontal, social e legal), de modo a criar uma classificação específica para o Poder Judiciário (ROBL FILHO, 2013): *accountability* judicial decisional, *accountability* judicial comportamental e *accountability* judicial institucional.

Em suma, a *accountability* judicial decisional impõe ao magistrado que, na sentença, apresente as principais informações sobre o caso e justifique por meio dos fatos, das leis e da constituição a sua decisão judicial. O controle sobre tal decisão é submetido a juízo através do sistema de recursos judiciais e não mediante sanções impostas à pessoa do juiz como agente público *accountable*. Em seguida, a *accountability* judicial comportamental (*behavioral accountability*) consiste na responsividade dos juízes pela sua conduta perante as partes, os advogados, os serventuários e o público em geral. Por último, a *accountability* judicial institucional se direciona às relações de *accountability* horizontal que restringem e moldam a independência judicial institucional.

A criação do Conselho Nacional de Justiça no Brasil deve ser entendida no contexto mais amplo da Reforma do Poder Judiciário. A bem da verdade, tem razão Sampaio (2007) ao afirmar que não houve no meio acadêmico, principalmente no jurídico, debates tão numerosos nem profundos quanto se poderia esperar para a criação de um Conselho dessa natureza.

De modo geral, a atuação do CNJ se expressou, em sua primeira década de funcionamento, sob a influência marcante de seus Presidentes e Corregedores, os quais ajustaram a agenda do órgão e focaram nos assuntos que entenderam ser os mais importantes institucionalmente para o Conselho.

Cada gestão priorizou as ações e os programas de interesse imediato de seus órgãos de cúpula. Na gestão 2005/2007 (Ministro Nelson Jobim), a necessidade do CNJ foi instalar um modelo de *accountability* clássico, segundo o qual os deveres de informação e de transparência foram essenciais para a superveniente fiscalização e controle dos atos e dos serviços. Para tanto, havia a convicção da necessidade de modernização dos sistemas de gestão dos Tribunais de Justiça, para que se obtivessem informações confiáveis, as quais embasariam novos planos e projetos para o Poder Judiciário.

Na gestão 2007/2009 (Ministro Gilmar Mendes), as ações do CNJ revelaram que o combate aos déficits de *accountability* no Judiciário demandava investimentos na criação de padrões linguísticos e comunicacionais uniformizados em todos os tribunais do país. Sem tais investimentos, não seria possível exigir o cumprimento dos deveres de prestar informações e de publicar os atos administrativos e judiciais. Com tais medidas, instaurou-se uma nova fase de administração: a da gestão baseada em dados estatísticos. Desde então, o CNJ assumiu sua atribuição constitucional de orientar o planejamento estratégico do Poder Judiciário nacional. Em termos de *accountability*, com a criação de núcleos, responsáveis pelo controle interno e pelo planejamento a médio e longo prazo das ações institucionais, criava-se espaço para um enfoque nos escopos finalísticos. Essa gestão também foi marcada pela cooperação de outras instituições e da sociedade civil. De outro modo, a Corregedoria Nacional de Justiça revelou sérias limitações do CNJ na efetivação de suas diretrizes normativas de *accountability*. A realidade que persistia nos Tribunais de Justiça demonstrava que, pela amplitude territorial do país e por suas diferenças estruturais, o Conselho precisava reformular mais que seu plano de ações, mas a própria metodologia de atuação do CNJ. O caminho encontrado pela Presidência foi flexibilizar a formulação do planejamento estratégico, como única solução viável para manter a legitimidade do Conselho no âmbito interno do Poder Judiciário, através da realização de encontros nacionais da magistratura, no qual todos Presidentes dos Tribunais se comprometiam a cumprir metas. Isso fortaleceu o CNJ tanto como órgão gestor da governança judiciária brasileira, quanto como agência central de *accountability* do Poder Judiciário.

Um momento marcante no processo de instalação e de consolidação da *accountability* foi a instituição do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, cujos princípios foram enumerados na Resolução nº 76/2009, como vetor de gestão no Poder Judiciário. Com efeito, a partir daquele ano, criaram-se normas para dar concretude aos princípios da publicidade, da eficiência, da transparência, da obrigatoriedade de informação dos dados estatísticos e da presunção de veracidade dos dados estatísticos informados pelos Tribunais. Assim, reconheceu-se a importância das estatísticas para fundamentar decisões em matéria de políticas públicas do Poder Judiciário, de modo que os dados estatísticos passaram a ser publicados anualmente no relatório “*Justiça em Números*”.

Na gestão 2010/2012 (Ministro Cezar Peluso), a atuação institucional do Conselho expressou a adoção de novos rumos e a redução da pressão sobre os tribunais e sobre a

magistratura. As novas metas passaram a ser segmentadas e antecipadas para os anos seguintes, de modo a permitir que os tribunais tivessem mais tempo de planejar e de incluir no orçamento as ações que fossem auxiliar no cumprimento de tais objetivos. A gestão também ficou marcada pela fase de tensões — dentro e fora do Conselho Nacional de Justiça — entre a Presidência e a Corregedoria Nacional de Justiça, o que elevou os ânimos de toda a magistratura brasileira.

Com a gestão 2012/2014 (Ministro Ayres Britto), o sentido das ações do Conselho foi fortalecer os princípios constitucionais que motivaram a criação do CNJ: a democracia e a república. Nesse sentido, instituiu-se a vedação de contratação de pessoas com a “ficha suja”. Além disso, o CNJ passou a considerar que, para alcançar uma *accountability* orientada para a eficiência do serviço público, precisava-se combater a principal causa da morosidade sistêmica da justiça brasileira: a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância. Para tanto, editaram-se resoluções que convergiam normas para regulamentar o atendimento prioritário ao primeiro grau nos Tribunais de Justiça.

Por fim, na gestão 2014/2015 (Ministro Lewandowski), a análise não envolveu todo seu período de mandato, destacando-se o abrandamento da cobrança dos instrumentos fiscalizatórios, disciplinares e de desempenho, para focar em melhorias das condições de trabalho e no alcance de objetivos determinados, tais como a realização de audiências de custódia.

Em termo da experiência da *accountability* adotada pelo CNJ nessa década, nos Tribunais de Justiça, a pesquisa analisou resultados das ações divididos pelas dimensões instrumentais e finalísticas.

Quanto ao escopo instrumental, a produção de dados estatísticos, a divulgação de informações e a transparência dos atos administrativos e judiciais foram obtiveram destaque nesse modelo de *accountability*. Pode-se apontar essas áreas como as que mais demonstraram avanços no Poder Judiciário brasileiro. Para tanto, o uso e o acesso maciço da rede mundial de computadores são fatores que contribuíram de modo marcante para essa evolução. De fato, em termos de *accountability*, a qualidade desse modelo é louvável, na medida em que, em sua engenharia institucional, previram-se órgãos de controle no planejamento dos indicadores, na implementação dos critérios padronizados, na administração da transmissão dos dados, na correção por erros materiais e por omissões dolosas e na divulgação dos resultados. O ponto alto fica com o relatório *Justiça em*

Números, pois através dele o Conselho apresenta um diagnóstico detalhado e preciso da situação do Poder Judiciário Nacional e propõe medidas que possam aprimorar o serviço judiciário para o ano seguinte. Contudo, a crítica se dá em relação à falta de controle social, a qual pode colocar em fragilizar a veracidade dos dados transmitidos e a confiança das estatísticas formuladas.

O CNJ também lançou diretrizes em busca da transparência institucional no Poder Judiciário. O modelo adotado levou em consideração a unicidade desse poder, a exigir a implementação de disciplina uniforme em temas concernentes à gestão da informação e das finanças, e a efetivação do princípio da publicidade, o qual compreende a transparência, a acessibilidade, a integralidade e a integridade das informações referentes à gestão administrativa e financeira da coisa pública. Portanto, para além do dever de informar, o qual se satisfaz com a disponibilização oficial dos dados, o dever de transparência acresce o sentido de facilitação de acesso a todas as fontes de informação existentes. A transparência nos tribunais significou que a publicidade se tornou a regra e o sigilo, a exceção. Ocorre que o CNJ não conseguiu implantar um padrão de divulgação das informações que fosse adotado e implantado por todos os tribunais. O resultado foi a permanência de uma autonomia nessas cortes que se revela contraproducente e um óbice ao cumprimento integral das resoluções do CNJ. Não obstante a *accountability* dos tribunais quanto ao dever de transparência ter sido intensamente alterada na última década, são imprescindíveis avanços quanto à facilitação da visualização e da inteligência dos dados divulgados.

No tocante ao dever instrumental de motivação, este diz respeito à necessidade de apresentação e de justificação dos atos administrativos considerados discricionários, ou seja, aqueles atos em que existe uma margem de escolha entre algumas alternativas legais de ação, possibilitando ao agente público decidir segundo um juízo de conveniência e de oportunidade. Entre as regulamentações a respeito, ressalta-se a que estabeleceu parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim. Como medida de *accountability*, essa norma condicionou os órgãos de comando dos tribunais a motivar suas ações, quanto à alocação de recursos orçamentários e à distribuição de força de trabalho, a partir de critérios melhor definidos e com decisões passíveis de controle pelo Conselho Nacional de Justiça. A crítica é que, encerrada a sua primeira década, o CNJ não concretizou esse propósito, já se configurando a implementação dessa resolução como um dos maiores desafios, haja vista

que, modificando a engenharia de distribuição de recursos e de mão de obra dentro dos tribunais, direciona-se a tornar a gestão judiciária mais eficiente. Portanto, em sua primeira década, o CNJ demonstrou compreender que a *accountability* passa também pela fixação de balizas à discricionariedade administrativa, sendo a cultura do respeito a esse modelo de orçamento participativo, um dos maiores desafios que se impõe ao Conselho nos próximos anos.

Quanto ao aspecto disciplinar, o CNJ tem imprescindível papel no processo de depuração ética da magistratura. Por isso, não se compreende como sua intervenção possa ser seletiva e suplementar em relação à atuação das corregedorias locais. Os resultados obtidos na aplicação de penalidades a magistrados e serventuários, ao longo da década, foram consideráveis. Além disso, a confirmação judicial pelo STF da competência disciplinar primária da Corregedoria Nacional de Justiça justifica a conveniência e a necessidade de que o controle punitivo continue a ser desempenhado como prioridade pelo Conselho Nacional de Justiça. A respeito do escopo instrumental de correccionar as atividades administrativas, judiciais e notariais, o modelo de *accountability* institucional criado pelo CNJ atende ao princípio da legalidade e tem auxiliado na identificação de irregularidades, incentivado o planejamento estratégico e possibilitado formas de controle social, por meio do recebimento de denúncias e da realização de audiências públicas. Um dos desafios é intronizar essas novas ações nos tribunais, após se ajustarem às determinações e recomendações, de modo que passem a integrar suas rotinas administrativas. Outro desafio é criar canais de divulgação, na *internet*, que facilitem o acompanhamento das providências tomadas em cada caso de falha ou desvio encontrado pela Corregedoria Nacional de Justiça nas inspeções e correções.

Passando-se aos escopos finalísticos, a dimensão do dever de legalidade foi bem exercida pelo CNJ, o qual criou regras para correção das principais distorções na organização e no funcionamento dos serviços judiciários no Poder Judiciário. Ocorre que, a partir de 2014, o Conselho Nacional de Justiça tem se posicionado no sentido de que não deve atuar para solucionar todos os casos que afetam interesses individuais dos interessados. Desse modo, o CNJ vem se utilizando da mesma lógica que orienta os filtros legais existentes no sistema recursal brasileiro, de modo a concentrar-se na busca de soluções coletivas, a partir de casos que tenham repercussão geral para o Poder Judiciário, para evitar a ordinarização e a banalização de sua atuação como instância máxima responsável pela

accountability e pela boa governança do Poder Judiciário nacional. Assim, com essa recente postura seletiva de intervenção, o CNJ oportuniza, às corregedorias e às presidências dos tribunais, um novo espaço para demonstrar que podem aplicar a contento as ferramentas de *accountability* judicial institucional e comportamental.

Por último, quanto ao dever de eficiência, demonstrou-se que a crise do Poder Judiciário costuma se relacionar com sua morosidade, com sua incapacidade de dar respostas a contento a todas as demandas e com o baixo rendimento dos resultados apresentados em comparação com as despesas de manutenção deste poder constituído. Por isso, o enfoque da eficiência é fundamental para o bom funcionamento do Judiciário e para reverter essa percepção social. Ocorre que o CNJ tornou a publicação dos seus relatórios estatísticos como o ponto alto do balanço anual de sua atuação, deixando de lado os motivos que promoveram melhorias ou dificuldades pelos tribunais na busca pela eficiência (OLIVEIRA, 2015). Não há, pois, um trabalho regionalizado em cada tribunal, amparado nos dados estatísticos informados anualmente, com os propósitos de corrigir distorções, incrementar rotinas e consolidar práticas exitosas. O resultado é que os tribunais continuam agindo com autonomia administrativa, sem retroalimentarem seu planejamento com os seus próprios dados estatísticos, na permanente tentativa de obedecer às metas traçadas pelo CNJ. Portanto, o Conselho não demonstrou ser capaz de transformar, nessa primeira década, a produção de informações estatísticas na elaboração de políticas para solução dos problemas setoriais de cada Tribunal de Justiça.

Alguns avanços, no entanto, foram perceptíveis. Com efeito, duas vertentes de ações apontam para soluções sistemáticas na atuação do CNJ. A inclusão da estratégia da desjudicialização como uma meta na gestão dos Tribunais de Justiça. E, desde o final de 2014, as alterações normativas que visaram combater as distorções estruturais nos tribunais, como forma de aprimorar a gestão judiciária e de reverter a ineficiência operacional da maioria das cortes de justiça. Desse modo, quanto à criação de cargos e à alocação de pessoal e de recursos financeiros, as Resoluções n. 184/2013 (sobre os critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário), n. 194/2014 (sobre a política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição) e n. 195/2014 (sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus) representam o avanço do CNJ sobre a repartição anômala desses recursos financeiros e de

servidores públicos entre as instâncias de primeiro e segundo graus, haja vista que 90% dos processos em tramitação do país estavam, no ano de 2013, nas varas e juizados, enquanto metade dos servidores e dos recursos eram alocados somente no segundo grau, ou seja, nos gabinetes dos Desembargadores e em atividades administrativas. Enfim, o CNJ atentou para o fato de que a eficiência do serviço judiciário passava, necessariamente, pela equalização das forças laborais nessas instâncias.

Portanto, o modelo atual de *accountability* focado na eficiência demonstra ter despertado para a utilização de dados estatísticos produzidos como fatores de orientação das ações e dos programas que repercutam no funcionamento dos Tribunais de Justiça. Pode-se avaliar que o CNJ pretende mais uma alteração de cultura *accountable*, cuja implantação deve ser progressiva, mediada pela transparência e pela participação de magistrados e de servidores, e com um controle social efetivo. Porém, o desafio será transformar esses elementos em mudanças concretas que impactem positivamente a prestação jurisdicional, ao ponto de torná-la eficiente sob o ponto de vista operacional.

Já a dimensão da qualidade do serviço público judiciário, esta não é tarefa de fácil avaliação. A percepção do Conselho Nacional de Justiça, ao assumir o papel de protagonista da governança judiciária nacional, foi de identificar as demandas que precisavam de atenção prioritária pelos órgãos de cúpula dos Tribunais de Justiça e de oferecer planos de ações que aprimorassem a prestação desses serviços judiciários e correlatos. Com isso, a criação de programas para áreas específicas revelou-se de vital importância para a melhoria da qualidade do serviço judiciário ou, pelo menos, para promover impactos positivos na imagem institucional dos Tribunais de Justiça e, principalmente, do próprio Conselho Nacional de Justiça. A crítica é que, de um modo geral, pode-se afirmar que todos os programas enfrentam o problema da descontinuidade administrativa, haja vista que deixaram de receber visibilidade e estrutura necessárias para a manutenção de seus resultados, a partir do momento em que ocorreram as alternâncias na direção do CNJ.

Como balanço dessa dimensão da *accountability*, tem-se que o CNJ envidou esforços sistemáticos para retirar o judiciário brasileiro de sua posição de estagnação funcional. Os avanços são perceptíveis e reconhecidos pela sociedade. Porém, como desafios à busca pela qualidade do serviço judiciário, o Conselho Nacional de Justiça ainda enfrenta os problemas quanto à celeridade da prestação jurisdicional, uma vez que não

houve o implemento de programas que alcançassem resultados satisfatórios à população em geral. O acesso à justiça também precisa de facilitação e de aprimoramento, haja vista que persistem inúmeras demandas reprimidas. E, no plano da efetividade, o CNJ se mostrou incapaz de apresentar soluções diante de um sistema processual anacrônico, da utilização predatória da justiça, da inoperância das agências reguladoras e da limitação financeira do Estado em dar cumprimento a diversas políticas públicas.

Numa avaliação final, tem-se que o modelo de *accountability* do CNJ, adotado nessa década, não decorreu exclusivamente de uma corrente teórica específica. Gestada pela histórica reclamação de crise no poder judiciário, impulsionada pelas ideias de reforma do Estado e criada após um pacto republicano entre os três poderes instituídos, o Conselho Nacional de Justiça desenvolveu ações decorrentes de um legítimo processo de deliberação política entre seus conselheiros, mas sob forte liderança do presidente do STF.

Como demonstrado, os impactos foram sentidos em todos os campos da *accountability* judicial, principalmente na *accountability* judicial institucional. Mas também na *accountability* comportamental e, mesmo, na *accountability* judicial decisional. No entanto, os efeitos positivos e negativos são de difícil mensuração. Porém, não se pode perder de vista que a *accountability* deve ser um instrumento que restrinja a independência judicial, mas não a desnature.

A *accountability* do CNJ corrigiu, em especial, falhas referentes aos valores do republicanismo no âmbito do poder judiciário. Com efeito, os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade nortearam inúmeras ações programas do Conselho. Para tanto, o CNJ ultrapassou os limites tradicionais da legalidade, na medida em que exercitou seu poder regulamentar de maneira intensa. Assim sendo, constata-se que o CNJ não se ateu aos padrões clássicos do liberalismo, o que pode representar uma distorção em suas atribuições. E, quanto à democracia, o CNJ facilitou o acesso à informação, à gestão compartilhada e à instalação de canais de controle social, mesmo sendo necessário o seu constante aprimoramento.

Em resposta à questão central, tem-se que o CNJ não conseguiu implementar um modelo definido de *accountability* aos Tribunais de Justiça, por razões relacionadas à descontinuidade administrativa de suas ações, ao seu baixo grau de institucionalização e à seletividade de sua atuação, o que comprometeu a consolidação de um sistema homogêneo de regras e de práticas de *accountability*.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. “Finanças públicas, democracia e accountability”. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BANCO MUNDIAL. *O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. World Bank. Whashington D.C., 1997.

_____. *Comprehensive legal and judicial development. Toward and agenda for a Just and equitable society in the 21st century*. Washington: BancoMundial, 2001.

_____. *Instituciones para los mercados. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: Banco Mundial, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18ª edição. São Paulo: Malheiros Editor, 2011.

BOTTINI, Pierpaolo; RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. “Primeiro Passo”. In: BOTTINI, Pierpaolo, RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 13-28.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3367/DF. Brasília/DF, 13 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/207_3.pdf>. Acesso em 20.nov.2015.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do Estado. Brasília: Enap, 2000.

BRODY, D. C. 2008. *The Use of Judicial Performance Evaluation to Enhance Judicial Accountability, Judicial Independence and Public Trust*. Denver University Law Review, Denver, v. 86, n. 1, p. 1-42.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzir para o português?* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, p 30-50, fev.-abr., 1990.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryand. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CENEVIVA, Ricardo. “Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente”. *Anais do EnANPG-2006*. São Paulo. Novembro de 2006.

CLÈVE, C. M. 2011a. “Poder Judiciário: autonomia e justiça”. In: CLÈVE, C. M. & BARROSO, L. R. (orgs.). *Doutrinas essenciais de Direito Constitucional*. V. 4. São Paulo: RT.

COMPARATO, Fábio Konder. "O Poder Judiciário no regime democrático". *Revista*

- Estudos Avançados*, São Paulo, n. 18, p. 151-159, 2004.
- DAHL, Robert. *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press. 1989.
- DOMINGO, Pilar. *Judicial Independence and Judicial Reform, Accountability and Transitional Justice in Latin America*. In Schedler, Diamond and Plattner, 1999.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.
- DUARTE, Francisco Carlos. *Súmulas vinculantes e o federalismo judicial*. Curitiba: Panóptica, ano 1, n. 8, maio – junho, 2007.
- ELSTER, Jon, “Accountability in Athenian Politics”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- FALCÃO, J.. “O múltiplo Judiciário”. In: Sadek, M. T. *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 115-137. 2006.
- FEREJOHN, J. 1999. *Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining judicial independence*. Southern California Law Review, Los Angeles, v. 72, p. 353- 384.
- FRAGALE FILHO, R. S. “Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa”. In: Coutinho, J. N. M., Morais, J. L. B., Streck, L. L. (Orgs.). *Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar. 2007.
- GEYH, C. 2003. *Judicial Independence, Judicial Accountability, and the Role of Constitutional Norms in Congressional Regulation of the Courts*. Indiana Law Journal, Bloomington, v. 78, n. 153, p. 153-222.
- GOMES, A. O., & Guimarães, T. A. *Desempenho no judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa*. Revista de Administração Pública, 47 (2), 379-401. 2013.
- KENNEY, Charles D. “Horizontal accountability: concepts and conflicts”. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.
- KEOHANE, Robert O. *Global Governance and democratic accountability*. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002.
- KOENER, Andrei. *Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira (1841-1920)*. São Paulo, Hucitec, 1998.
- LEWANDOWSKI, R. & NALINI, J. R. (Orgs.). *O Conselho Nacional de Justiça e a sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin. 2015.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MANIN, B. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. C. "Introduction". In: _____. (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

MCCUBBINS, Mathew D. & SCHWARTZ, Thomas. "Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms". *American Journal of Political Science*, 28, 1 p. 165-179, 1984.

MIGUEL, Luís Felipe. "Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política". *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 25, p. 165-175, 2006.

_____. "A democracia e a crise da representação política: a accountability e seus impasses". In VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004, p. 01-17.

MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Mathew S. "The accountability deficit in Latin America". In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MOTA, A. C. Y. H. A. *Accountability no Brasil: os cidadãos e os meios institucionais de controle dos seus representantes*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. 2006.

NOGUEIRA, J. M. M. *A Gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário Brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. 2010.

O'DONNELL, Guillermo. "Accountability horizontal e novas poliarquias". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 44, 1998.

_____. "Democracia Delegativa". *Journal of Democracy en Español*, Santiago, v. 5, n. 1, p. 7-23, 2009. jul. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2015.

- OLIVEIRA, L. G. L. “Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro”. In: *Encontro de Administração Pública e Governança*, 6, *Anais...* ANPAD, Belo Horizonte, MG, Brasil. 2014.
- OLIVEIRA, K. M. M., Oliveira Filho, S. M., Oliveira, L. G. L., & Nogueira, J. M. M.. “O sistema Eficiência. JUS como ferramenta de mensuração da eficiência de unidades judiciárias e de magistrados no estado do Ceará”. In: *Iberoamerican Academy of Management*, 8, *Proceedings...* FGV-EAESP, São Paulo, SP, Brasil. 2013.
- PELEJA JUNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2ª edição, 2011.
- PESSANHA, Charles. “Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina”. In *Direitos e Cidadania*, Angela de Castro Gomes (coord.). Rio de Janeiro, FGV Editora, 2007, p.139-167.
- PINHO, J. A. G. & SACRAMENTO, A. R. S. “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368. 2009.
- PITKIN, H. F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California. 1999.
- PRZEWORKI, Adam. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.
- PRZEWORKSKI, A. “O Estado e o cidadão”. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J. & SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP. 1999.
- RODRIGUES, Leandro do Nascimento. *O Conselho Nacional de Justiça como Instrumento de Accountability Horizontal: Análise do Período 2005-2007*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, UNB, Brasil, 2008.
- ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- RODOVALHO, M. F. T.. *A Reforma do Poder Judiciário: análise do papel do STF e do CNJ*. São Paulo: Atlas. 2014.
- RULLI NETO, Antonio. *Controle Externo do Poder Judiciário no Brasil*. Tese de doutorado da Faculdade de Direito da USP. São Paulo: USP, 2007.
- RUSSELL, Peter H. *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives*

- from Around the World*. O'Brien University of Virginia Press, 2001.
- SADEK, Maria Teresa. O Judiciário em debate. São Paulo: Ed. Sumaré, 2003.
- _____. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 91-92, maioago. 2004.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.
- SCHEDLER, Andreas. "Conceptualizing Accountability" *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Ed. Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Henrique. "Societal and horizontal controls: two cases of fruitful relationship". In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.
- SILVA, Ives Gandra Martins. *Conselho Nacional de Justiça*. In: BOTTINI, Pierpaolo, RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 87-98.
- TAYLOR, Mathew e BURANELLI, Vinícius. *Ending up in pizza: Accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil* - Latin American Politics and Society, V. 49, N. 01, Spring 2007.
- VIANNA, Luiz Werneck. *O juiz e o acesso à justiça*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Bauman; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, 2007.
- WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia* (editado por Hans Gerth e C. Wright Mills). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário – crise, acertos e desacertos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.