

# Reformas, políticas públicas e a gestão do Conselho Nacional de Justiça

## *Reforms, public policies and the administration through the National Justice Council*

Heliana Hess\*

---

### Resumo

Este artigo pretende apresentar as políticas públicas judiciais introduzidas por modelos de reforma do judiciário, baseados naqueles que foram desenvolvidos pelo Projeto de Florença, da Itália, e no Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento para a América Latina e Brasil, dos Estados Unidos. Estuda as Emendas Constitucionais e os Pactos Republicanos referentes aos serviços públicos e do Judiciário. Aborda a gestão judicial realizada pelo Conselho Nacional, guiando-se por metas e planejamento para os Tribunais. Introduz os instrumentos de gestão financeira, de recursos humanos, e a normativa do Poder Judiciário. Critica-se o modelo de reforma do judiciário com forte influência da gestão privada, centralizado em órgão de Cúpula da União e sem autonomia financeira para organizar a gestão administrativa interna. Observa-se que estes modelos não refletem a necessária eficiência e modernização dos serviços judiciais nos diversos Tribunais da nação. Há paradoxos entre os princípios constitucionais de eficiência e modernização da gestão com concreta prestação jurisdicional que não proporciona a defesa dos direitos humanos, a melhora na distribuição de justiça e a minimização de desigualdades regionais no Brasil.

**Palavras-chave:** Políticas públicas judiciais. Reforma do Judiciário. Emendas constitucionais. Pactos republicanos. Gestão pelo Conselho Nacional de Justiça.

---

\* Pós-Doutora em Ciência Política pela UNICAMP, Doutora em Direito do Estado pela USP, LLM em Direito Público pela Universidade de Freiburg/Alemanha, Juíza de Direito em São Paulo. E-mail: helianahess@gmail.com

## Abstract

*This article aims to present the reforms and the judicial public policy models introduced by the reform of the Judiciary in Latin America, especially in Brazil. The models of Justice Reform were developed by the Project of Florence from Italy and also from the World Bank report on Latin America. It studies the Constitutional Amendments concerning the new management introduced to public services and judicial reforms. It also addresses the judicial management by the National Judicial Council, guided goals, and schedules for the Federal and State Courts. Furthermore, it introduces the financial management tools, resources, human, regulatory and court of the judiciary and criticizes the model of Judiciary reform in the private sector, focused and centralized in one organ of the union, The National Justice Council of, away from access to justice in the courts of first grade in a decentralized manner in the various courts and regions of the country. It was observed that these models do not reflect the necessary efficiency and improvement of judicial services in the various courts in the nation. There are paradoxes in the centralization and privatization model of judicial management, which must be met for the modernization and better distribution of justice and for the democratization of social and democratic state of law, minimizing the regional inequalities in Brazil.*

**Keywords:** *Judicial public polices. Judiciary reforms. Constitutional amendments. Federal agreements. Judicial management through the National Justice Council.*

---

## Introdução

O Poder Judiciário está inserido na arena política do Estado constitucional como um ator político proativo (BARROSO, 2009; STRECK, 2004), coadjuvante no equilíbrio e no controle das relações de poder entre Executivo e Legislativo. Estudar o Poder Judiciário no contexto da Ciência do Direito é analisá-lo sob o aspecto da instituição interna e das leis que o regem. Examinar o Judiciário sob o ângulo da Ciência Política (FISHER III; HORWITZ; REED, 1993; HOLLAND, 1991; JACKSON; TATE; VALLINDER, 1992; SHAPIRO, 2002) é olhar para o órgão do Poder Estatal, a instituição política e o impacto social

da intervenção e controle constitucional na arena política do Estado Democrático de Direito.

Para analisar as políticas públicas judiciais - compreendidas como ações positivas do Estado para melhorar a atividade jurisdicional na solução de conflitos sociais -, são investigados os fatos históricos, políticos e sociais que influenciaram a reforma do Judiciário. Nesse sentido, Bell (2006), na análise sobre a gestão judicial europeia, introduz três formas que se complementam: a *pessoal*, que trata da carreira e recrutamento dos juizes e suas decisões individuais e coletivas; a *institucional*, que versa sobre a organização corporativa e administrativa do Estado; e a *externa*, que aborda o impacto social e político da atividade do Judiciário em face dos outros dois poderes do Estado.

As reformas judiciais referem-se, neste contexto, às políticas públicas judiciais a partir da década de 1980, priorizando a modernização da instituição judicial e o acesso à justiça nos países democráticos. Elas foram influenciadas por rearranjos das políticas públicas estruturadas a partir de acontecimentos históricos e da evolução dos direitos humanos, no final do século XIX e início do XX.

O primado do Estado de Direito, tal como designado por Hans Kelsen (1998), marca a submissão do Estado ao império do Direito e à divisão e autonomia dos poderes. Na sequência da evolução histórica, ampliaram-se os pactos internacionais para a proteção dos direitos humanos (COMPARATO, 2010) e para o acesso à justiça, sob a influência dos princípios constitucionais disseminados pelo pós-positivismo do Estado Constitucional.

Na intersecção entre a Ciência do Direito – norteada pela aplicação concreta de princípios constitucionais, normas e jurisprudência dos Tribunais – e a Ciência Política – alinhada com o estudo do poder do Estado, dos atores políticos, das doutrinas do Judiciário como ator político –, desenvolvem-se as políticas públicas (BUCCI, 2006; GRINOVER, 2008; ANJOS, 2006) e a posição do denominado, “ativismo judicial”, no contexto de relações do poder político do Estado (MAUS, 2009).

O Judiciário, no século XVIII, foi cunhado como *la bouche de la loi*, por Montesquieu (1996, p.202). A crítica esboçada ao Judiciário devia-se ao fato de que esse Poder mantinha uma tímida atuação como órgão administrativo do Estado Absolutista. Quanto à litigiosidade, no *Espírito das Leis*, a análise é axiológica dos anseios e conflitos dos homens que brotam do direito jusnaturalista e da luta contra o arbítrio dos soberanos para a conquista de direitos (COUTINHO, 1999, p.16).

Atualmente, essa retórica está mudando de perspectiva. O Judiciário é um poder do Estado e participa do jogo de *Checks and Balances*, que equilibra o jogo dos poderes do Estado. Quanto à litigiosidade social, o cenário mudou em razão de fatores multifacetários e da influência da globalização econômica. A disputa ocorre na arena judicial dos países, onde há democracia constitucional, sob controle da constitucionalidade de leis e dos atos de governo. A liquidez de valores e informações sociais massificados e difundidos por redes sociais (BAUMANN, 2008) aumenta a demanda por direitos sociais e econômicos levados ao Judiciário.

Matthew Taylor (2006, p.15) descreve o papel do Judiciário como um *veto point* no jogo entre Executivo e Legislativo na Ciência Política, pois alerta que o Judiciário, sob o aspecto de mudanças de políticas públicas, deve ser cada vez mais incorporado nos estudos sociais.” Alerta ser a intervenção judicial, que hoje ocorre, “um processo de decisão política especificado” e de importância pela atuação de atores relevantes para o debate das políticas públicas, principalmente, não pode ser ignorado, porque no “jogo político, os ‘perdedores’ entre Legislativo e Executivo, recorrem ao Judiciário para obter uma nova chance de negociação política”.

Daí ser a intervenção eficaz do Judiciário, como ator político, um novo paradigma para a modernização da gestão judicial, impelida a acompanhar o tempo e a realidade da evolução social. A importância que o Poder Judiciário passou a ter nas democracias é grande, porque se tornou o centro de ampla discussão de diversos atores políticos e

operadores do direito, que representam os diversos grupos sociais organizados para reivindicações de direitos.

A pacificação de conflitos tornou-se uma tarefa complexa em nossa sociedade. Muitos fatores relacionados à coordenação, além de parcerias entre os órgãos do poder, devem ser levados em consideração, para um melhor desempenho da missão destinada ao Judiciário. Sua missão é, além da interpretação da lei no caso concreto e a pacificação de conflitos, a implementação de políticas públicas sociais do Executivo e a complementaridade de leis do Legislativo.

No contexto histórico, as modificações empreendidas, na década de 1980, transformaram-se em debates sobre o acesso à justiça e as reformas do sistema judiciário. Dois modelos foram desenvolvidos: o movimento europeu de ampliação e efetividade do acesso à justiça e a doutrina utilitarista norte-americana do Banco Mundial, no setor da América Latina, coordenada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), voltada para a eficiência instrumental do Judiciário na área econômica. Ambos os modelos influenciaram nas reformas do Judiciário e na introdução de políticas públicas e também por análises empíricas sobre a Magistratura Nacional para as mudanças realizadas no Brasil (SADEK, 2004), a partir da abertura política com a nova Constituição Federal de 1988 e da modernização do Judiciário por meio da emenda constitucional de reforma do Judiciário (EC nº 45/2004).

O que pretendemos investigar são a eficácia e a abrangência das políticas públicas para o Judiciário, com análises pontuais dos projetos de ação de governos, em conjunto com atores da sociedade modificadoras do sistema de justiça, que abrangem os direitos fundamentais individuais e sociais. Como devem ser as políticas públicas judiciais direcionadas para as diferentes regiões em prol da distribuição de justiça? Como fortalecer e democratizar a Instituição e os serviços prestados, com eficiência produtiva e também na consolidação de nossa democracia?

Em Ciência Política, o conceito de políticas públicas é mais amplo e abrange análise de teorias, objetivos, resultados e variáveis

de dados e de intervenções planejadas, além da atuação dos atores políticos e sociais envolvidos no contexto específico. Pressupõe-se uma capacidade mínima de planificação instalada dos órgãos de Estado, seja do ponto de vista técnico de gestão, seja do ponto de vista político.

Os objetivos, a medição de resultados e as metas a serem alcançadas por meio de políticas públicas judiciais são marcados pelos modelos internacionais e nacionais de intervenção e por pactos públicos entre os poderes do Estado. Além disso, a análise institucional de políticas públicas, na visão de Klaus Frey (2000), pode ser compreendida por fatores de *policies* que interligam os atores políticos e sociais em redes sociais para modificar um objetivo ou problemática comum, com indicadores de resultados práticos advindos do caso empírico que demonstram os benefícios alcançados por esse *political cycle*.

O ciclo de reformas judiciais teve início no final da década de mil novecentos e noventa, com as reformas da gestão pública, intensificando-se a partir de 2005, com a Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário). Na linha de mudanças da intervenção judicial é importante alinhar as políticas públicas para ampliar as intervenções planejadas do Poder Judiciário, resolvendo as situações problemáticas de desajustamento organizacional, decorrentes de fatores econômicos e de gestão que afetam a prestação de serviços. Por isso, a escolha da teoria da *public policy* para os programas de ação do governo, visando a reformas da gestão pública e da prestação jurisdicional.

Pierre Muller (2002, p. 8) designa a política pública como “*el Estado en acción*”, revelando os objetivos, metas e resultados almejados pelos planos de Governo. Desta origem surgem os modelos de reformas judiciais, direcionadas para mudanças na modernização da justiça em nosso país?

No sentido mais amplo, a política pública judiciária pode ser compreendida como a coordenação política (*policies*) entre os atores públicos e a sociedade civil organizada, com objetivos, ações e

resultados para concretizar a gestão e a eficiência da prestação de serviços judiciais e a distribuição de justiça social.

As mudanças no sistema de justiça brasileiro ocorreram por influência de programas da Europa, contextualizado em nosso direito codificado romano-germânico. Ressalte-se que muitos conceitos do direito econômico e administrativo gerencial do setor privado da doutrina norte-americana também influenciaram as reformas judiciais no Brasil.

## 1 Modelos internacionais

### 1.1 Movimento de acesso à Justiça do Projeto de Florença

O Projeto de Acesso à Justiça de Florença distinguia: i) acesso à justiça e assistência aos pobres; ii) jurisdição em massa dos processos coletivos de tutela de interesses difusos; iii) e atuação de leigos para a conciliação em meios alternativos de resolução de conflitos. Essas três ondas, nos termos de Cappelletti e Garth (1988), que avançaram sobre os mares brasileiros, têm, portanto, origem no direito europeu, com a introdução do *Access to justice movement*.

As três ondas em questão influenciaram as mudanças estruturais da legislação brasileira, no âmbito dos direitos sociais, por meio de ações coletivas e códigos do Direito do Consumidor, da Infância e Juventude, além de também terem influenciado na ampliação da intervenção dos Ministérios Públicos como um ator político, legitimado para defesa de interesses coletivos e difusos e das pessoas portadoras de necessidades especiais, por meio de ações civis públicas (cf. Lei 7.347/1985, que rege o processo da Ação Civil Pública).

Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais foram criados e passaram a ser amplamente utilizados pela sociedade para a defesa de seus direitos (cf. Lei 9.099/1995, que dispõe sobre os Juizados Cíveis e Criminais). As procuradorias e defensorias públicas foram ampliadas para a defesa dos economicamente mais pobres, com a facilitação do ajuizamento de ações sem pagamento de custas e honorários (cf. Lei

1060/1950, da Assistência Judiciária, recepcionada pelo art. 5º, incisos LXXXIV, 90 e 95 da CF/1988).

Quanto aos instrumentos alternativos para resolução de conflitos, foram ampliados os debates sobre a mediação e conciliação nos Juizados Especiais, principalmente para a regulação de conflitos laborais, previdenciários (INATOMI, 2010) e de consumidores (GRINOVER, 2011). Nos foros e tribunais, foram introduzidos os Setores de Conciliação Prévia nas ações de direitos disponíveis Cíveis e de Família. Nas faculdades de direito, foram criados os Setores de Conciliação dos Juizados Especiais, para integração de estudantes e professores.

No ápice da resolução de conflitos extrajudicial, a arbitragem foi revitalizada por meio de regras de direito e de aplicação de equidade, com regras mais flexíveis para dirimir conflitos de direitos patrimoniais disponíveis (cf. Lei 9.307/1996, que dispõe sobre a Arbitragem no Brasil).

As mudanças na arena do direito foram complementadas por transformações na administração dos serviços públicos do Estado. Em princípio, os serviços públicos entraram na agenda das reformas políticas no ano de 1994, com o início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pela atuação do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. A reforma da administração pública, na década de noventa, mudou o referencial da “administração clássica para a administração gerencial, como resposta à crise do Estado na economia globalizada” (PEREIRA, 1996, p. 03). Nessa arena política, o Estado deveria ser o promotor do desenvolvimento tecnológico, por meio de capacitação humana e material para garantir a competitividade no mercado internacional, mas continuaria a ser regulamentador e interventor nas áreas de Educação, Saúde, Cultura, Justiça e Infraestrutura, para compensar os desequilíbrios de distribuição de bens e serviços.

A crise econômica trouxe à tona a burocracia e a ineficiência da função jurisdicional do Estado, pelo distanciamento com a sociedade e pela demora de procedimentos e concretização de decisões. Os dados colhidos e o diagnóstico foram importantes para encontrar novos

instrumentos de administração pública de modernização e melhoria dos serviços judiciais.

Após a consolidação dos direitos sociais e econômicos, como agenda positiva de intervenção do Estado Pós-Constituição Federal de 1988, iniciava-se um novo ciclo de intervenção do Judiciário, como ator político no cenário de transformações sociais. Naquela época, a conjuntura democrática imprimia um forte dinamismo de forças e de reivindicações por direitos sociais, após um longo período ditatorial, introduzindo o arquétipo da *judicialização das relações sociais* (VIANNA et al., 1999, p. 147) e o controle do poder político pelo Judiciário, contextualizado inicialmente por Vianna (1999), Nalini (2008) e Arantes (1997) na *judicialização da política e politização do direito*, originados em estudos pioneiros de C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder (1995).

Essa conceituação ganhou fama no meio jurídico, embora seja considerada abrangente e *indeterminado vaga* (BARROSO, 2009, p.313), traz à conotação outro termo impreciso em seu conteúdo, o *ativismo judicial*, designado como a atuação dos tribunais e magistrados, por forças dos operadores do direito na intervenção de “lacunas deixadas pelo Executivo e Legislativo em corresponderem às demandas sociais por justiça, e por promessas democráticas não realizadas na modernidade” (VIANNA et al., 1999, p. 149).

Os atores jurídicos e políticos compõem esse quadro e são representados pelas autoridades judiciais, magistrados, órgãos do Ministério Público, representantes de sindicatos, partidos políticos, Organizações Não Governamentais (ONGs), associações civis e profissionais organizadas. Outros atores sociais ainda surgiram no cenário da reorganização de base da sociedade. A amplitude dessa intervenção do ator político representado pelo Judiciário nas ações de governo passou a ser denominada de *judicialização da política*.

Por não descrever com precisão o resultado de decisões judiciais na arena política, o termo *judicialização* tem sido criticado por cientistas políticos, entre eles Koerner e Maciel (2002, p. 129-131), que rejeitam o uso conceitual da própria expressão por ser ambígua. Essa intervenção

do Judiciário é variável dentro de uma análise pontual empírica do caso concreto e da prática judicial tomada e não pode ser reduzida ao conceito de *judicialização*, sem explicar o contexto em que se insere.

Essas modificações pela intervenção do Judiciário na sociedade, fortalecendo-se frente aos dois outros poderes do Estado, motivaram juristas, cientistas políticos e agentes do governo a repensar o modelo institucional, a própria organização e a gestão administrativa do Judiciário, adequando-o à nossa realidade.

Esse contexto no qual estava inserido o Judiciário nas democracias recém-conquistadas da América Latina, passou a ser analisado por técnicos norte-americanos do Banco Mundial. A importância dos mercados emergentes para as relações econômicas com os Estados Unidos motivou a *staff* do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) a levantar dados e criar um modelo de reformas dos serviços públicos e do sistema de justiça.

### *1.2 Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento para a América Latina e Brasil*

Os meios e instrumentos projetados para as reformas do Judiciário na América Latina e no Caribe foram analisados por técnicos do setor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), do Banco Mundial. Observa-se que os modelos foram influenciados pela Análise Econômica do Direito, principalmente por meio do projeto que pretendia a padronização de direitos privados e desburocratização por modelos pré-determinados em leis e códigos processuais, bem como mudanças nos currículos e grades das faculdades de Ciência Jurídica, formando operadores do direito e servidores treinados para aplicar modelos e padrões racionalizados de legislação e de atos e decisões.

Há, contudo, um comparativo importante para distinguir a diferença do impacto dos projetos em países (PACHECO, 2000): i) cujas políticas públicas são de modelos de reformas do acesso à justiça do Estado; ii) e naqueles nos quais as políticas públicas são de administração judicial do Governo. O primeiro grupo refere-se aos países europeus.

Devido à influência das teorias de Estado, as modificações foram repensadas com base em paradigmas de direitos humanos e na agenda de fortalecimento do Judiciário para consolidar direitos sociais e econômicos. Com relação ao segundo grupo, as modificações foram criadas nos Estados Unidos, pelas teorias econômicas, direcionadas à agenda para mudanças estruturais e produtivas do sistema judicial, visando atender mais amplamente as relações de direitos privado, com base no sistema capitalista, de assistencialismo dos direitos e liberdades individuais.

Na análise de Prillaman (2000), os avanços ocorreram por ocasião da redemocratização e dos programas de estabilização econômica, que influenciaram nos projetos para modificar o sistema judicial, e que podem ser compreendidos com base em três variáveis de análise: *acesso à justiça, independência e eficiência de gestão administrativa*.

Para a construção de um Judiciário independente, acessível e eficiente, é necessário estabelecer parâmetros para medir a independência e a *accountability* dos atores envolvidos. Isso compreende a manutenção do equilíbrio entre forças políticas e as decisões judiciais independentes, válidas e legítimas para conformar os atos políticos aos preceitos do *The rule of Law and the Constitution* no Estado de Direito Democrático.

No que se refere ao *Brasil*, Prillaman (2000, p. 93) observa que as reformas introduzidas pela Assembleia Nacional Constituinte e pela Constituição de 1988 tiveram grande impacto no acesso à justiça e na independência, mas não na eficiência da gestão judicial. A análise do período de uma década pós Carta Política, considerando os governos presidenciais de José Sarney, passando por Fernando Collor de Melo, Fernando Henrique Cardoso e primeiro de José Ignácio Lula da Silva, apontou para o desequilíbrio entre a reforma judicial e a ineficácia da reforma política e social, intitulada por ele como *Shotgun Approach to Judicial Reform*. Sob a presidência de José Sarney e Fernando Collor, houve uma transição política, mas sem grandes mudanças na estrutura do Judiciário, devido à existência de aliados políticos dos militares

no governo, que encobriram a investigação acerca dos abusos e crimes militares durante a ditadura. A independência excessiva e sem mecanismos de controle tornou o Judiciário corporativista e insulado em suas deficiências materiais e humanas de gestão administrativa.

Embora tenham sido estendidas as bases dos direitos fundamentais, econômicos e sociais com a Constituição Federal de 1988, ampliando-se o acesso à Justiça, não foram regulamentadas em todos os Estados-membros, por cerca de dez anos seguintes, as carreiras de defensores públicos, aumentado o percentual de juizes e de promotores, além de não terem sido alocados recursos para o Judiciário (SADEK, 2004).

De outra sorte, houve o avanço na independência das Cortes e Tribunais, ampliando-se o acesso à justiça e a legitimidade do cidadão e dos atores políticos em ações de massa e instrumentos de controle direto de constitucionalidade. Foi criado o Superior Tribunal de Justiça, para desafogar a Corte Suprema. Os Juizados de Pequenas Causas foram instalados nas estruturas de Fóruns (Lei 9.099/1995) em para proporcionar maior celeridade e abrangência de ações de consumidores e cíveis, retirando parte das ações das Varas Ordinárias. Houve mudanças institucionais, mas não de distribuição de direitos sociais e concretização da modernização dos instrumentos de acesso à justiça, para a grande maioria da população.

Além, disso, as reformas institucionais não modificaram as práticas da administração judiciária e as reformas legislativas nos Estados-membros para a melhoria dos recursos humanos, materiais e ampliação de redes de informatização do Judiciário. Não foram feitas as reformas políticas adequadas, no que se refere à estrutura institucional, com recursos materiais e humanos, para fortalecer a intervenção do Judiciário no julgamento de direitos públicos e eventuais punições dos abusos do governo militar, na época da abertura política e início da redemocratização.

A tecnicidade e a gestão administrativa deveriam estar em conjunção com as políticas públicas do Estado, as quais permitiriam o

equilíbrio das variáveis a serem mensuradas periodicamente (*acesso à justiça, independência e eficiência de gestão judicial*), garantidas por princípios e ampliação dos direitos sociais e econômicos da Constituição.

Nesse contexto político e econômico, as reformas judiciais na América Latina, especialmente no Brasil, em termos de ciclo de políticas públicas, foram parcialmente implementadas. Não tiveram o comprometimento de apoio dos poderes Executivo e Legislativo. Não houve a periódica graduação dos resultados qualitativos e quantitativos para a modificação e modernização dos serviços judiciais e ampliação na base dos direitos sociais e econômicos à sociedade. Linn Hambergrenn (2006) ressalta os paradoxos quantitativos, as falhas na prestação de serviços por aumento de demanda, a insuficiência de recursos para o setor, no acesso à justiça, qualitativos da prestação jurisdicional, no controle da corrupção e no formalismo versus o a resolução efetiva de conflitos e sua execução em prazo razoável. Conclui que:

Se os paradoxos devem ser resolvidos, os órgãos do setor terão que enfrenta-los, reconhecendo que as soluções não se encontram especificamente em cada jogador jogar seu jogo separadamente. Mas em empenhar-se num esforço mútuo para concretizar os resultados coletivos exigidos pela cidadania (HAMBERGREN, 2006, p. 27).

Ao analisar o “Documento Técnico 319 do Banco Mundial”, explicitado no Relatório nº 32789-BR/30/12/2004 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), intitulado “Fazendo com que a Justiça Conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil”, desenvolvido pela Unidade de Redução de Pobreza e Gestão Econômica da América Latina e Caribe (NALINI, 2008, p. 50-56).

Nos termos do documento, a pretendida reforma do Judiciário deveria se pautar pela melhoria da prestação jurisdicional, por meio de modificações racionalizadas e padronizadas de atos e decisões, voltados para o setor privado. Tratava-se de moldar a visão economicista de estabilização econômica do mercado ao desenvolvimento social da nova democracia. Essa reengenharia do Judiciário deveria estabelecer

padrões ou *standards* considerados para a modernização de todo o sistema judicial e a garantia dos direitos sociais, pela independência financeira de cada Tribunal, formação humanística e noções de gerenciamento dos magistrados e operadores do direito, inovadora legislação para racionalizar os serviços e para ampliar o acesso à justiça (NALINI, 2008).

Há críticas relevantes sobre a visão econômica de racionalização de legislação e do *modus operandi* dos juizes de primeiro grau, dos serventuários da justiça e da forma de padronização dos procedimentos cartoriais, uma vez que visariam mais a forma e a produtividade decisões padronizadas, do que o conteúdo; amparariam mais a eficiência nos procedimentos para a resolução de conflitos, do que a eficácia para a diminuição de desigualdades de direitos sociais e a ampliação de políticas públicas e combate ao crime organizado e a corrupção política.

Os relatórios para a modernização do Judiciário, embora com alta eficiência administrativa com propostas de racionalidade, produtividade e do ajustamento de condutas dos atores judiciais, não trouxe soluções concretas para o desenvolvimento de um sistema de distribuição de justiça descentralizado e diferenciado no Estado Federal. Distancia-se da necessária e gradual modificação da Justiça como um todo, voltada às nossas incertezas e assimetrias socioculturais e econômicas de cada região. Linn Hammergren (2006) aduz ser acelerada a reforma judicial no Brasil, porém sem avanços significativos esperados para a estabilidade democrática e a efetiva modernização do sistema judicial.

Traçaram-se, portanto, políticas públicas para o Judiciário com base em um modelo centralizado na União, a partir do Conselho Nacional de Justiça (2005) com controle administrativo e padronizado de decisões e gestão voltada à eficiência, produtividade e à segurança jurídica, para tratar “interesses privados e internacionais que influenciariam as demandas políticas, levadas ao Judiciário” (LIMONGE; STEFANO, 2007, p. 14). Nota-se a influência da doutrina norte-americana da *Public policy by Government*, desenhada pelo staff técnico e político do Banco Mundial, com acentuado perfil econômico, racional e utilitarista.

No entanto, afastando-se da regionalização cultural de nosso país, as grandes diferenças de distribuição de direitos, tanto de primeira quanto de segunda geração, distancia-se a modernização do sistema judicial do pretendido desenvolvimento urbano e rural destinado a romper com a desigualdade social. Além disso, a implementação de diretrizes e ações concretas para o controle de políticas públicas pelo *ativismo judicial*, na visão crítica de Streck (2004), deslocaria para a arena do Judiciário, as importantes decisões do Executivo. Por meio do controle da jurisdição constitucional o Judiciário tenderia a ter forte atuação face aos outros dois poderes do Estado.

Por outro lado, o avanço de políticas públicas para as reformas judiciais depende, no Estado Federal, de parcerias e da consolidação da cooperação ativa entre os órgãos da administração pública e do judiciário. Extrajudicialmente, a ampliação do acesso à justiça, por disseminação de instrumentos paralegais (mediação, conciliação, arbitragem, etc.), deve ser repensada em prol da consolidação dos direitos humanos, afastando a impositiva tecnoburocracia e a padronização instrumental, propostas por modelos internacionais.

O papel da sociedade civil na reforma do Judiciário é considerado uma importante variável, principalmente pela *intervenção de atores civis*, como sugere Maria Dakolias (2001), no processo de transformação a longo prazo da reforma judicial, pela coordenação e debates de profissionais do direito com outras áreas afins, incluindo as ONGs, como as associações civis para as reformas judiciais na América Latina.

Se a cada Tribunal cabe redesenhar os modelos de planejamento e de políticas públicas que entende coerentes e ajustadas à sua realidade, caberia ao Estado, como um Ente de coordenação do Judiciário Nacional, por meio da Secretaria da Justiça, analisar e direcionar as diferenças de gestão judicial nas regiões, pelo princípio da descentralização federativa, de competências materiais e legislativas, previsto na Constituição Federal. A autonomia administrativa do Judiciário deve ser descentralizada e coordenada por um programa

nacional de ajustamento do sistema de justiça, avaliado periodicamente por dados e variáveis em cada Ente Federal.

É oportuno lembrar a lição de Santos (1999, p. 172), na *Sociologia da Administração da Justiça*, ao perquirir que muitos obstáculos sociais e culturais do acesso à justiça pelas camadas mais pobres da população somente poderão ser superados com base na transformação da educação jurídica e por meio da atuação do Judiciário na arena política, como instância de poder do Estado, na persecução e concretização de direitos sociais e políticos, não exauridos na atuação dos dois poderes.

## *1.2 Modelos nacionais*

### 1.2.1 Emendas constitucionais da reforma administrativa e judicial

A reforma administrativa do Estado, a partir da década de noventa e cinco do século XX, foi influenciada pela modificação da economia em escala global. Em razão disso, buscaram-se mudanças na teoria do direito codificado e regionalizado, por um direito flexível e adaptável aos negócios multilaterais, conforme descrito por Faria (2004) mais recentemente por Hespánha (2007). Esse conjunto de direitos, embora não tenha sido determinante para o sistema judicial, passou a impulsionar as mudanças na estrutura e na gestão administrativa clássica, cartorial e burocrática.

Cada vez mais intensa, passou a ser a exigência e participação do cidadão na administração pública, por meio de colaboração e controle, consulta e deliberação legislativa, no que diz respeito a projetos de leis de associações públicas e privadas e a parcerias no setor terceirizado com a administração direta e indireta, sociedades de economia mista e empresas públicas e subsidiárias (art. 173, §1º, Constituição Federal).

As parcerias público-privadas de gestão administrativa e de controle pelo Judiciário são moldadas por instrumentos que aumentam a exigência e eficiência do setor público. Como sugere Monteiro (2010), a introdução desses novos conceitos de administração judicial tornou-

se possível graças aos modelos já implantados do Plano Diretor da Reforma do Estado, conduzido pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, em 1995.

De fato, hoje, a política de gestão do sistema de administração pública compreende ferramentas institucionais de administração, de orçamento e de finanças para o planejamento e a eficiência, quantificados e qualificados por dados e resultados periódicos. Cunha (2010, p. 130) refere-se a essa gestão pública como um “sustentáculo da governança, que não pode estar excluída da agenda política.”

Analisa-se que a influência desses modelos de economia privada foi realizada por meio das normas-programáticas ou objetivos da Constituição Federal, inseridas na teoria da Análise Econômica do Direito. As reformas administrativas dos serviços públicos, seguindo a teoria do *new public management* (CALHAO, 2009), preconizam a intervenção do Estado nas áreas essenciais públicas, incluindo a administração da justiça. Essa base teórica conduziu as discussões dos parlamentares para os projetos de lei, que culminaram na Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, da reforma dos serviços públicos gerais, introduzindo os princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* (art. 37, caput da CF). Esses parâmetros direcionaram toda a atuação dos agentes políticos dos entes do Estado Federal (CALHAO, 2009).

Conforme analisado por Cunha (2010, p. 136-137), a gestão pública abrange os eleitores, contribuintes e consumidores de serviços judiciais, participação multidisciplinar de profissionais, técnicos e cientistas, com vistas a um novo foco de ação e de aplicação de orçamentos que sejam implementados em favor do *jurisdicionado-cliente*.

Nesse sentido, os princípios da transparência, publicidade e *accountability* são importantes para às redes de parcerias público-privadas, direcionadas para o subsistema do Poder Judiciário, como prestador de serviços públicos que visa o desenvolvimento socioeconômico.

Para complementar a reforma da administração pública veio a Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário). Introduziu modificações na especialização dos Tribunais e ampliou o controle administrativo e disciplinar dos órgãos do Judiciário por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A forma de condução de políticas públicas judiciais do Estado implica a coordenação e a destinação de verbas e orçamento para organizar o complexo do Judiciário Nacional e para amenizar o desequilíbrio do acesso à justiça nas regiões do Estado, como observa Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 52).

O princípio da razoável duração do processo (BEZERRA, 2005) introduzido pela reforma do Judiciário (EC.45/2004- art. 5º, LXXVIII da CF/1988), trouxe importantes modificações na estrutura do procedimento judicial, por meio de modificações legislativas infraconstitucionais que modificaram os procedimentos cíveis para facilitar as regras de citação, provas, periciais, execução etc (conjunto de leis infraconstitucionais nº 11.382, 11.417 a 419/2006 e 11.441/2007), impulsionando mudanças significativas nas práticas judiciais e na nova jurisprudência de racionalização processual.

O mau funcionamento da administração judiciária é apontado como o principal motivo para não serem cumpridos os prazos de razoabilidade e de celeridade processual (HOFFMAN, 2005). Porém, não é somente por esse critério isolado que se pode analisar a lentidão do Judiciário. Na realidade, há a necessidade, como bem ressalta José Renato Nalini (2008, p. 204-205), de uma “nova mudança de parâmetros ou de aprimoramento pelo Judiciário de técnicas de gestão, por via da eficiência de novas práticas e novas posturas do juiz proativo”.

Dessa forma, para concretizar e enunciado da razoável duração do processo, este deve ser tratado pelo Estado como um mecanismo de desenvolvimento social, consoante disserta Viana (2007), ao observar que a proteção dos direitos fundamentais, elencados na Constituição dos países democráticos, deve ser acompanhada pela efetivação do tempo de justiça para concretizar direitos fundamentais. Não se admite mais,

diante deste quadro, o descumprimento de políticas públicas de saúde, educação, previdência, etc. pelo do Executivo. Não se aceita a inação do Legislativo no que se refere á complementaridade da legislação para concretizar normas-princípios. O ajustamento do acesso à justiça vive este paradoxo da efetividade versus morosidade dos demais poderes para cumpri sua missão.

Esse impacto no desenvolvimento social, com a intervenção do Judiciário, há de ser concretizado por instrumentos de informatização e comunicação para acelerar a razoabilidade na tramitação dos processos e da distribuição da justiça. Com esse propósito, o Brasil aderiu ao Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992), que garante o direito de todas as pessoas de serem ouvidas, com as garantias processuais de defesa e dentro do *prazo razoável de procedimento*.

O princípio da eficiência da administração pública (artigo 37, caput da CF/1988), bem como o princípio da economicidade (DELGADO, 2005, p. 356) na fiscalização dos poderes públicos (artigo 70, *caput*), são metajurídicos, pois impulsionam a modernização da máquina judiciária. A norma constitucional é também direcionada ao Legislativo, para a elaboração de leis que imprimam a celeridade processual, assim como para o Executivo, visando prover o orçamento para a modernização concreta do Judiciário, adequado e suficiente para atender as reivindicações de direitos. A transparência e a publicidade são essenciais para demonstrar a legalidade e a legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos, principalmente porque a despesa gerada é paga por meio de impostos e taxas públicas, o que auxilia, portanto, a evitar atos ilegais. Dessa maneira, visando garantir a gestão da transparência do Judiciário, o CNJ disponibilizou o *Portal da Transparência*, (seguindo as novas diretrizes de relatórios, divulgação de dados em mídia eletrônica, prestação de contas quadrimestrais de

---

<sup>1</sup> O Brasil encontrava-se em 9º lugar no índice de acessibilidade do Poder Judiciário e, em 7º do Ministério Público. (CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS – CEJAS, 2011, *on line*)

gestão fiscal audiências públicas da LC 131/2009): mais transparência da gestão e de divulgação de informações prestadas pelos tribunais sobre projetos, contratações, obras e aplicação de verbas públicas.

Identifica-se o princípio da acessibilidade de informações como uma garantia constitucional de crescente importância para a estabilidade do Judiciário nos países democráticos da América Latina. Nesse sentido, o *Centro de Estudios de Justicia de Las Américas – CEJAS –* (LILLO; MENDRANO, 2010) que publicou uma pesquisa sobre o índice de acessibilidade de informação via Internet, dos países integrantes da OEA (Organização dos Estados Americanos)<sup>1</sup> – enfatizou a importância de se estabelecer parâmetros de metodologia, indicadores qualitativos e quantitativos, pautas de aplicação de sistema binário de valoração destes dados, registros em atos judiciais, sentenças, práticas, serviços judiciais, licitações de contratos, repasse de custos e financiamento da tecnologia de redes de informatização.

Para estabelecer políticas judiciárias de alto nível de confiabilidade, foram fixados parâmetros comparativos entre o acesso à informação em sítios de jurisprudência e em informações processuais. Tal medida visou à melhoria do sistema integrado e à facilitação do agendamento e da locomoção das partes interessadas e dos advogados. O acesso à informação é uma ferramenta de trabalho importante, porque, sendo as decisões e atos publicados em meio virtual, a prévia acessibilidade facilita o agendamento de audiências e de intimações, já que os advogados e procuradores devem cumprir prazos, sob pena de preclusão da defesa e de direitos. O princípio em questão permite ainda o controle hierárquico de atuação dos funcionários em cartórios, aferição de produtividade e cumprimento de serviços das pautas internas. Proporciona ampla troca de experiências regionais e internacionais, propiciando a formulação de políticas públicas para o sistema judicial.

Ressalta-se ainda que o acesso à informação auxilia no reconhecimento e na legitimidade dos atores sociais e políticos que influenciam as decisões de governança administrativa, aumenta o grau de confiança em standards comparativos para aferição de cumprimentos

de metas e a segurança jurídica nos sistemas via rede. Consolida, portanto, meios de controle da sociedade para aferir o grau de eficiência do Judiciário. É esse o fundamento do novo gerenciamento judicial, com premissas do mundo corporativo empresarial, mas adequado ao Poder Judiciário.

### 1.2.2 Pactos Republicanos I, II e III entre os Poderes do Estado

O pacto entre os Poderes Republicanos é a parceria firmada para completar a reforma judicial de 2004. Explicitando melhor, esses “pactos” são parcerias ou acordos entre os poderes do Estado para trabalharem em conjunto com um objetivo em comum, ou seja, visando por meio de compromisso e atuação conjunta, promoverem análises de custos e orçamento adequado e racionalização de procedimentos, pela aprovação de leis, em benefício da eficiência do Judiciário.

Desse modo, o pacto dos Poderes pretende complementar a reforma introduzida pela EC 45/2004. O objetivo é a formação de políticas públicas, por parcerias entre os três Poderes, para ajustar a legislação complementar e tomar medidas positivas no que diz respeito ao orçamento e à infraestrutura, através do que se denominou *Pactos Republicanos* (BRASIL. CNJ, 2011, *on line*). Assim, estes marcam o avanço do relacionamento entre o Poder Judiciário, o Legislativo e o Executivo, visando implementar instrumentos para racionalização e modernização da justiça.

As políticas públicas, na arena judicial, segundo Bucci (2006), fazem parte do movimento de aproximação e de abertura do núcleo fechado da Teoria Positivista do Direito, por meio da interface com a política e com a administração pública (BUCCI, 2006). As atividades estatais, tanto a função administrativa como a função jurisdicional, norteiam-se pelo princípio da efetividade, projetado, conforme Calhao (2009), na doutrina *jus administrativista* contemporânea.

A análise que se faz dos Pactos Republicanos é a de que a aproximação entre os Poderes pode ser refinada para modificar estruturas

burocratizadas e institucionalmente fechadas da administração judiciária, passando à atividade regulatória de um Direito mais aberto, reflexivo e voltado para as práticas de gestão, formadas na realidade cambiante e disforme dos tribunais e foros.

O *I Pacto Republicano*, assinado em 2004, logo após a Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional 45/2004), teve como principal objetivo a aprovação de leis que permitissem o uso de novos instrumentos e a criação de mecanismos que abrissem as portas do Judiciário para quem ainda não tem acesso, para agilizar o andamento dos processos e, com isso, dar maior efetividade e racionalidade à Justiça brasileira.

O *II Pacto Republicano* foi fechado em abril de 2009. Traz a criação de políticas públicas judiciais, visando a agilidade e efetividade da Justiça e da concretização dos direitos humanos e fundamentais.

O vindouro *III Pacto Republicano* foi proposto por meio do discurso do Presidente do STF, Ministro Cezar Peluso (*de lege ferenda PEC 15/11, que altera os artigos 102 e 105 da CF*), durante a abertura do ano Judiciário de 2011. Tem como objetivo a modificação e limitação da natureza dos recursos extraordinários e ordinários para o Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores, com a possibilidade da consolidação pelo transito em julgado da sentença em grau de recurso dos Tribunais Estaduais e Regionais e a pronta execução, promovendo a razoável duração do processo.

Realmente, há necessidade de se debater leis que permitam a diminuição de recursos processuais. Mas isso afetaria os princípios da ampla defesa e do princípio da inafastabilidade do Judiciário. Serviria a limitação de recursos para agilizar e concretizar os processos e romper com as injustiças da demora da justiça ou seria paliativo para amenizar outros problemas da estrutura dos tribunais Superiores.

Os Pactos Republicanos representaram o início da comunicação e cooperação entre os Poderes do Estado, como ocorreu no Chile (PRILLAMAN, 2000). O sistema judicial vem sendo paulatinamente modificado, por meio de políticas públicas judiciais, iniciadas em 1980 e

concretizadas no Brasil, a partir de 2004. Inaugura-se um novo ciclo de resultados mais qualificativos, através de projetos de regulamentação e de convergência dos atores sociais e políticos, para alcançar a melhoria na distribuição da justiça. Há, nas políticas públicas, a operacionalização de práticas, de cultura, de linguagens e de valores, que passam a integrar a gestão judicial.

### 1.2.3 Gestão pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Os modelos de gestão baseiam-se em políticas organizacionais, em tomada de decisões gerenciais e em padrões de planejamento de atribuições. Estes visam adequar as práticas adotadas para um melhor funcionamento da instituição, em relação aos processos de trabalho, tipo de estruturas operacionais, sistemas de avaliação e controle de resultados dos recursos humanos e materiais, objetivos e valores, conforme a filosofia adotada pela organização como um todo.

Morey Filho e Crédico (2005, p.145-146) elencam alguns requisitos básicos da estrutura organizacional. Desse modo, apontam, como medida para resolver a burocracia, a maior flexibilidade a ser implantada por modelos de decisão e, para aperfeiçoar a transparência da gestão, a escolha de ferramentas de controle e aferição de resultados.

Assim, o modelo de gestão judicial deve tomar como parâmetros os exemplos gerenciais de administração pública e desenvolver o seu próprio modelo, que deve visar o planejamento interno, para enfrentar a burocracia dos modelos cartoriais, a normatização excessiva e o controle do orçamento com pagamento da folha de recursos humanos. Além disso, também deve dar conta dos investimentos projetados para a modernização das tecnologias da informação e comunicação (TICs), bem como do controle do desempenho da produtividade a ser alcançada.

Fix-Fierro (2003), ao analisar a administração judiciária das Cortes Europeias, propõe que a gestão seja analisada como *um produto de mercado*, com a dinâmica de suprimentos e demandas, *inputs e outputs*, seletividade dos atos de administração dos órgãos das Cortes,

resultados de avaliação pessoal e aplicação de TICs. Tal tarefa exige o esforço concentrado dos agentes e dos operadores judiciais, bem como dos atores políticos do Estado.

Boaventura de Souza Santos (2006, p. 201), em sua visão sociológica e empírica da administração de Cortes, ressalta a importância de

agendas estratégicas de reforma da justiça do Estado para o gerenciamento dos Tribunais e a adoção de modelos gestacionários e de qualidade total, bem como o reconhecimento dos *déficits* de organização, para alcançar a eficiência.

No Brasil, as políticas e diretrizes do planejamento e os modelos de gestão para o Judiciário estão sendo traçados pela Secretaria de Reforma do Judiciário e pelo Conselho Nacional de Justiça, como agenda nacional e distribuídas as metas aos Tribunais dos Entes Federados.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado pela EC 45/2004 (FRAGALE FILHO, 2010), tem atuado como o ator político e principal protagonista de políticas públicas judiciais. A administração e o planejamento para os tribunais e foros deverão ser aplicados às distintas regiões socioeconômicas, com base em metas. Assim, o CNJ atua na qualidade de gestor e coordenador de políticas judiciais centralizadas na União.

As metas prioritárias de nivelamento dos tribunais têm como escopo os resultados pragmáticos no julgamento e baixa de processos e a diminuição dos acervos dos tribunais e foros e, conseqüentemente, a redução do estoque, visando ampliar a agilidade e a eficiência da prestação da justiça. Além disso, são também direcionadas para a formação e aperfeiçoamento de recursos humanos e materiais (informatização) dos tribunais.

A divulgação das metas e dos resultados da ação conjunta dos 91 tribunais de todo o país ocorre também em redes virtuais, o que permite ao agente público, ao operador do Direito e ao cidadão a consulta dos

resultados de produtividade e do grau de eficiência a serem alcançados ao final de cada ano (BRASIL. CNJ, 2011, on line).

Busca-se um novo repertório para as políticas judiciárias, como enfatiza Cunha (2010, p. 147), por meio do aumento de produtividade, da orientação profissional dos gestores públicos dos tribunais e dos cartórios extrajudiciais. Resultados, eficiência e orientação em metas de gestão são os objetivos projetados para a prestação jurisdicional e para os beneficiários do sistema de justiça, que poderão medir a duração do julgamento dos processos e o compromisso com o resultado operacional das metas do CNJ de cada órgão da justiça. Nesse contexto, o programa de ações comunitárias do CNJ permite a participação de atores sociais e políticos em cada região, descentralizando os mutirões e grupos de execução dos programas.

Destacam-se também a atuação do CNJ nos programas de ação comunitária e de defesa de direitos: Lei Maria da Penha, Cidadania, Direito de todos, Doar é legal, Advocacia Voluntária, Começar de Novo, Movimento pela Conciliação, Fóruns Permanentes de Saúde, Socioambiental, Assuntos Fundiários, Proname, Mutirão Carcerário, entre outros de gestão administrativa judicial. Estes programas têm estimulado e ampliado o protagonismo e o ativismo do Poder Judiciário em intervenções positivas, em conjunto com os atores sociais.

Convênios e parcerias têm sido firmados através de programas de ações com o ministério público, defensorias, universidades e da administração direta e indireta dos estados e municípios. Além disso, o CNJ tem atuado como gestor nacional de programas de gestão de TICs, promovendo metas, a médio e curto prazo, de implementação de programas e redes de informatização (PINHEIRO, 2009, p. 26), que priorizam a melhoria e aperfeiçoamento da administração judiciária de primeiro e segundo grau de jurisdição.

A gestão e controle dos recursos públicos (MILESKI, 2003) para o Judiciário dependem também da atuação do CNJ, que poderá intervir com apoio aos Tribunais Estaduais e Regionais para estabelecer verbas

orçamentárias com o Executivo, condizentes com a capacitação de pessoal e com a completa informatização de redes judiciais interligadas.

A contribuição do CNJ, na qualidade de órgão de gestão administrativa e de controle, tem sido importante, porque visa impulsionar a eficiência por conhecimento de levantamentos de dados estatísticas dos órgãos jurisdicionais. Embora a imposição de metas de produtividade não leve em conta a realidade de gestão e deficiências estruturais nos Tribunais de diferentes regiões do país, tanto administrativa quanto financeiramente. Estas dificuldades encontram-se na dependência financeira das Cortes em relação ao orçamento destinado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo. Fato que dificulta a gestão em cada tribunal dos Estados e que interfere no cumprimento das expectativas de cumprimento de metas de nivelamento e da esperada modernização. Por isso, torna-se paradoxal a centralização e a exigência de nivelamento pelo CNJ, fora da realidade de cumprimento efetivo da realidade material e humana enfrentada pela dificuldade de organização interna dos Tribunais do país.

A modernização de serviços judiciais está ligada à destinação de verbas para modernização de informatização e de contratação de pessoal especializado, sendo melhor nos Tribunais Federais Trabalhistas e Superiores. Por isso, não se concretizam as metas impositivas do CNJ para alcançar a pretendida produtividade e finalização dos processos anuais pretendidos.

Por um outro lado, há divergências quanto à atuação correccional do CNJ. Não há jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, pois ainda pende a discussão de Ação direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Magistrados Brasileiros- AMB (*Adin nº 4638/16.8.2011*), em reação à *Resolução nº 135/13.7.2011 do CNJ (uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, rito e penalidades)*. Há divergências sobre a complementaridade subsidiária do CNJ em relação à originária competência das Corregedorias dos Tribunais, antes da intervenção do órgão Nacional.

Este ponto merece análise mais detalhada sobre questões que envolvem os limites da atuação correicional do CNJ (artigo 103-B, § 4º III, CF).

Em prevalecendo a atual situação o CNJ tem poderes tanto quanto a originárias corregedorias dos Tribunais para a fiscalização, investigação, sindicâncias e processos administrativos em relação à magistrados de primeiro e segundo grau.

Há que se considerar dois lados: se para a sociedade o CNJ atuar concorrentemente poderia intervir e minimizar o alegado “corporativismo” de Tribunais na apuração de magistrados faltosos com seus deveres. Mas seria em pouco tempo inflado com milhares de reclamações que tomariam tempo e custo para apuração dos Conselheiros. Não atuaria como órgão gestor precípua de controle da atuação das Corregedorias, que se esvaziariam em suas funções regionais, pois devem conhecer de perto a atuação de seus membros e orientá-los, antes mesmo de aplicar punições, dentro das dificuldades da realidade de cada unidade jurisdicional material e humana.

De outro sorte, o CNJ perderia em grande parte a importante função de órgão revisor das decisões administrativas dos órgãos colegiados e corregedorias dos Tribunais, que não estão hoje subordinadas a nenhuma outra instância administrativa, mas somente jurisdicional do STF e STJ.

## **Conclusão**

Os modelos de reformas judiciais importados da Europa e dos Estados Unidos trouxeram avanços para repensar a estrutura e a instituição do Judiciário. Como em todo poder importante do Estado, há premente necessidade de modernização e de autonomia financeiro-administrativa, por meio de verbas públicas arrecadas e destinadas diretamente para o custeio das tecnologias de informatização e comunicação e novas unidades de órgãos jurisdicionais. As verbas têm sido limitadas pelo Executivo e Legislativo, que controlam

excessivamente o “*budget*” anual, impedindo o avanço nas reformas de adaptação às novas e crescentes demandas.

Falta uma política pública de resultados das Parcerias Republicanas de médio e longo prazo, por meio de custeio de gestão administrativa, de contratação de pessoal especializado e de investimento nos Tribunais dos Estados e Regionais. Isso depende em grande parte da maior acessibilidade e transparência de dados e estatísticas, para fundamentar as metas e planificação da gestão interna.

Os princípios constitucionais devem ser complementados por leis ordinárias e planejamento orçamentário em cada nível da federação, por meio de Pactos Republicanos pelo Legislativo e Executivo Estadual, provendo meios de racionalizar os serviços, novas contratações e a modernização da gestão dos Tribunais Estaduais.

Há que se avaliar positivamente o gerenciamento estratégico-administrativo, protagonizado pelo CNJ, à frente da gestão judicial nesses cinco anos de atuação. Voltado para a eficiência e automação do Judiciário, procurou atacar a morosidade e lentidão, com medidas de levantamento de dados e ações internas de planejamento. Externamente, na sociedade, o CNJ proporcionou à população programas de reeducação em direitos, em penitenciárias, para as famílias e menores carentes, para a proteção do idoso, dos deficientes e das vítimas de abusos e maus tratos, o que foi feito graças a programas coletivos e sociais, em parcerias com órgãos administrativos locais e Universidades Públicas.

Considerando-se a influência do modelo de gestão do BIRD, impulsionado o início de todas as reformas nos países Latino Americanos, a modernização da gestão deve ser direcionada à economicidade, racionalidade e simplicidade de procedimentos, complementada por metas e planejamento institucional. Embora toda esta modernização deva ser descentralizada em realidades desiguais dos tribunais e suas dificuldades internas de aparelhamento e modernização com os governos locais. A imposição de produtividade, por si, não tem se traduzido em confiabilidade da população na melhoria da distribuição

da justiça, tampouco em intervenção do Judiciário em programas de direitos sociais, que visam minimizar a desigualdade de acesso à justiça e implementar políticas públicas dos Executivo.

Há muitos paradoxos na forma de condução de modelos de gestão centralizados e privatizados, nas empresas privadas. O tratamento do setor público, principalmente serviços judiciais de Tribunais e magistrados, tem muitas garantias constitucionais que devem ser considerados na análise de “tempo do processo e na razoável duração do feito”.

Equilibrar modelos de gestão de setor privado com as características do setor público de legalidade, controle e transparência de gastos tende a ser o grande desafio do Judiciário.

A centralização em órgão da União, embora tenha sido importante desde a reforma do Judiciário pela atuação do CNJ, deveria ser repensada para apoiar os Tribunais a negociar meios de prover com recursos e gestão interna a própria modernização. Talvez deva constituir uma comissão de apoio a mudanças no orçamento anual, com base nos levantamentos de estatísticas e dados enviados para o Executivo e Legislativo.

Relembrando o ensinamento de François Ost (2005, p. 219), de que o tempo é uma forma de lembrar tanto o passado – reivindicado pelo procedimento judicial em busca da satisfação material e bem estar –, quanto o presente – que assegura a execução do fato –, como o futuro – a promessa de pacificação e ordem social, por ser o amanhã uma potência escondida, pela crítica ao positivismo e de atrelar o tempo ao direito, sem considerar a gradual proteção dos direitos humanos em sociedade.

Em que pese a discussão aberta, sugere-se um ponto de equilíbrio com mais rigor a prazos de conclusão de investigações, de sindicâncias e processos administrativos nas corregedorias locais. Critérios objetivos em lei infraconstitucional a serem fixados por decisão da Suprema Corte sobre a avocação de feitos, quando as próprias corregedorias e órgãos

especiais, alegassem falta de condições materiais ou divergissem quanto à investigação de membros integrantes das Cortes.

Poder-se-ia refletir, em discussão com audiência pública, sobre o importante papel do CNJ como parceiro e coadjuvante imparcial com as Corregedorias locais e com o Ministério Público. Primeiro para garantir o devido processo legal no processo administrativo e também para acompanhar a investigação criminal, que se desencadeia de infrações funcionais, descritas como tipos penais e de improbidade administrativa.

As reformas, as políticas públicas judiciais e a gestão por órgão nacional, como nos países europeus, têm sido importantes para fortalecer a missão deste Poder na pacificação de conflitos, no controle de constitucionalidade de leis e no equilíbrio entre os poderes no Estado Democrático e Social de Direito.

## Referências

ANJOS, Pedro Germano dos. A filosofia hermenêutica de Hans-Georg Gadamer e as escolhas orçamentárias de políticas públicas. **Revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, DF, v. 6. p. 265-303, jul./dez. 2009.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Educ, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BELL, John. **Judiciaries within europe: a comparative review**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BEZERRA, Márcia Fernandes. O direito à razoável duração do processo e a responsabilidade do Estado pela demora na outorga da prestação jurisdicional. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). **Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 467-479.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Gestão de pessoas e TI (Tecnologia da Informação) e a exposição de metas e projetos do CNJ**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/estrategia>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALHAO, Antonio Ernani Pedroso. **A presteza jurisdicional como paradigma da administração judiciária**. 2009. 283 f. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS. Disponível em:<[http://ceja.cl/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc\\_details/5438-indice-de-accesibilidad-de-la-informacion-judicial-en-internet-2010](http://ceja.cl/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/5438-indice-de-accesibilidad-de-la-informacion-judicial-en-internet-2010)>. Acesso em: 07 fev. 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COUTINHO, Heliana Maria de Azevedo. **O juiz agente político**. Campinas, SP: Copola, 1995.

\_\_\_\_\_. Montesquieu, do espírito da lei: lição clássica da separação dos poderes? In: SEMINÁRIO DA DISCIPLINA DE FILOSOFIA MODERNA DO DIREITO, 1, 1999. Alemanha: Universidade Humboldt, 1999. p. 23-27. Sob orientação do Prof. Hasso Hoffman.

CUNHA, Armando. Os desafios ao Estado, à governança e à gestão pública: explorando ideias para subsidiar os esforços da reforma da gestão nas organizações do Poder Judiciário. In: CUNHA, José Ricardo (Org.). **Poder judiciário**: novos olhares sobre a gestão e jurisdição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 56-76.

DELGADO, José Augusto. Reforma do poder judiciário, art. 5º, LXXVIII da CF. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). **Reforma do poder**

**judiciário:** primeiros ensaios críticos sobre a EC nº 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 355-371.

DAKOLIAS, Maria. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe:** elementos para reforma. Washington, DC: Banco Mundial, 1996.

DAMAŠKA, Mirjan R. **The faces of justice and state authority:** a comparative approach to the legal process. New Haven: Yale University Press, 1986.

DOMINGO, Pilar; SIEDER, Rachel (Ed.). **Rule of law in Latin America:** the international promotion of judicial reform. London: British Library Cataloguing, 2001.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 2004.

FIX-FIERRO, Héctor. **Courts, justice and efficiency:** a socio-legal study of economic rationality in adjudication. Portland: Hart, 2003.

FRAGALE FILHO, Roberto. Reconfigurações profissionais da magistratura: um exercício (preliminar) a partir da Jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça. In: CUNHA, José Ricardo (Org.). **Poder judiciário:** novos olhares sobre a gestão e jurisdição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 98-125.

FREY, Klaus. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://189.21.130.9/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

GRINOVER, Ada Praellegri. O controle de políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 33, n. 164, p. 9-28, out. 2008.

GRINOVER, Ada Praellegri et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor:** comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. São Paulo: Forense, 2011.

HAMMERGREN, Linn. Running faster and still losing ground? Some emerging paradoxes of Latin America's judicial reform movement. The world bank. In: CONGRESSO DE LAASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA, 3,. 2006, Campinas, SP. **Anais...** Campinas, SP, 2006. Area Temática 13, mesa 4, p.1-33.

HESPANHA, Antonio Manuel. **O caleidoscópio do direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje.** Coimbra: Almedina, 2007.

HOFFMAN, Paulo. O direito à razoável duração do processo e a experiência italiana. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). **Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 521-589.

HOLLAND, Kenneth M. **Judicial activism in comparative perspective.** New York: St Martin's Press, 1991.

INATOMI, Celly Cook. **O acesso à justiça no Brasil: a atuação dos juizados especiais federais cíveis.** 2009. 210 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2009.

\_\_\_\_\_. O direito previdenciário nos juizados especiais federais cíveis: revendo a questão da especialização na justiça brasileira. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 34-57, jan./jun. 2010.

JACKSON, Donald W. Original intent. Strict, construction and judicial review: a framework for comparative analysis. In: TATE, Neal; JACKSON, Donal W. **Comparative judicial review and public policy westport.** London: Greenwood Press, 2002. p. 179-199.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_; INATOMI, Celly Cook; BARATTO, Márcia. Sobre o judiciário e a judicialização. In: MOTTA, Luiz Eduardo; MOTA, Maurício (Org.).

**O Estado Democrático de Direito em questão:** teorias críticas sobre a judicialização da política. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus Jurídico, 2011. p. 149-179.

\_\_\_\_\_; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 57, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=0102-6445&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0102-6445&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

LILLO, Ricardo; Cruz, Adrián Medrano. Índice de accesibilidad a la información judicial en internet, 6. versión, 2010. In: SEMINÁRIO DE GESTÃO JUDICIAL, 8, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.cejamericas.org/indice2010/InformeIndicedeAccesibilidad6taVersion.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

LIMONGE, Celso Luiz; STEFANO, Cláudia. Breves anotações sobre a reforma do judiciário. In: ALMEIDA, Jorge Luiz de (Coord.). **A reforma do judiciário:** uma abordagem sobre a emenda constitucional 45/2004. São Paulo: Millennium, 2007. p. 67-78.

LLEWELLYN, Karl N. A realistic jurisprudence: the next step. In: FISHER III, William W.; HORWITZ, Morton J.; REED, Thomas A. **American legal realism**. New York: Oxford University Press, 1993.

MARTIN, Shapiro. Courts and social science. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On law, politics and judicialization**. London: Oxford University Press, 2002.

MAUS, Ingeborg. **O direito e a política:** teoria da democracia. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MEDEIROS, Maria Lúcia L. C. de. O inciso XIV do art. 93 da CF. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). **Reforma do judiciário:** primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 487-492.

MICHEL, Edith F. Kauffer. **Las políticas públicas:** algunos apuntes generales. Disponível em: <<http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTEIRO, Igor de Matos. A evolução dos sistemas administrativos, sua influência sobre o ordenamento jurídico e as reformas da máquina estatal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2696, 18 nov. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17850>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

MOREY FILHO, Fausto; CRÉDICO, Rosângela. O modelo de gestão pública moderna. In: GONÇALVES, José Ernesto Lima (Org.). **A construção do novo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 45-67.

MOTA, Pedro Vieira. **O espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 1996.

MOTTA, Luiz Eduardo. A judicialização da política e representação funcional no Brasil contemporâneo: uma ameaça a soberania popular? In: MOTTA, Luiz Eduardo; MOTA, Maurício (Coord.). **O Estado democrático de direito em questão**: teorias críticas a judicialização da política. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010. p. 50-93.

MULLER, Pierre. **Las políticas públicas**. Traducido Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Bogotá: Colombia Editora, 2002.

NALINI, José Renato. **A rebelião da toga**. 2. ed. Campinas, SP: Millennium, 2008.

OST, François. **O tempo do direito**. São Paulo: Edusc, 2005.

PACHECO, Cristina Carvalho. **Poder judiciário, reformas liberalizantes e construção democrática nos anos 90**: alguns primas desse confronto no ordenamento jurídico brasileiro. Campinas, SP. 2000. 134 f. Dissertação (Mestrado Filosofia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n.1, p. 56-67, jan./abr. 1996.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito digital**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PRILLAMAN, Willian C. **The judiciary and democratic decay in Latin America**: declining confidence in the rule of law. London: Praeger, 2000.

SADEK, Maria Tereza Aina. Poder judiciário: Perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 10, n. 1, p. 1-62, maio 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. In: \_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 67-79.

SANTOS, Boaventura de Sousa et al. **Como gerir os tribunais?** Análise comparada de modelos de organização e gestão da justiça (Espanha, Holanda, Noruega, Irlanda e o Estado de Michigan/EUA). Universidade de Coimbra, 2006. Disponível em: <[http://opj.ces.uc.pt/pdf/Como\\_gerir\\_os\\_tribunais.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/Como_gerir_os_tribunais.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2011.

SHAPIRO, M.; SWEET, A. Stone. **Political jurisprudence**: on law, politics and judicialization. Oxford: Oxford University Press, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Comparative judicial review and public policy: concepts and overview in comparative judicial review. In: TATE, Neal; JACKSON, Donal W. **Comparative judicial review and public policy**. Westport: Greenwood Press, 1992. p. 4-12.

TAYLOR, Matthew M. Sem espada, sem bolsa, mas não sem poder: incorporando a justiça federal à análise do sistema político brasileiro. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2006, Campinas, SP. **Anais...** Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2006. p. 34-45.

VIANA, Adriana Grandinetti. **A razoável duração do processo como mecanismo de desenvolvimento social**. 2007. 123 f. Dissertação

(Mestrado em Direito Econômico e Social) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

**Recebido em:** 15/06/2011

**Avaliado em:** 15/09/2011

**Aprovado para publicação em:** 27/10/2011