

Política Judiciária: análise do conselho nacional de justiça

Claudia Maria Barbosa¹

Guilherme da Costa²

1. INTRODUÇÃO

A compreensão da dinâmica do que é chamado ‘*sistema judicial*’³ é fundamental para entender o modo como uma sociedade determina a justiça, como valor social e o processo político na operacionalização de seus conflitos. Também é imprescindível perceber-se que a complexidade das relações sociais em nosso momento histórico traz reflexos à própria função jurisdicional - ‘*dizer o Direito*’ – buscando a ampliação de uma justiça ativa que passa a estar presente na sociedade.

Todavia a morosidade, a falta de acesso, a explosão de litigiosidade e o distanciamento político-social são recorrentes problemáticas apontadas para o Poder Judiciário brasileiro e podem ser verificadas pelos números e estatísticas produzidas nos mais diversos âmbitos, seja pelo Supremo Tribunal Federal seja através do Poder Executivo, através da secretária da reforma do judiciário⁴.

De outro lado, o Brasil já despense cerca de 3,6% de seu orçamento público com o sistema judicial, valor maior do que muitos países desenvolvidos, o que permite a manutenção de quase 8 juízes por 100.000 habitantes, índice acima da média internacional para nações em desenvolvimento econômico similar (BANCO MUNDIAL, 2004). Neste contexto, devemos buscar as causas da crise da Justiça em outros locais, que não na desídia judicial ou na falta de estrutura.

Estes fatores colaboram para a chamada crise do judiciário que, embora antiga, tem tomado nos últimos anos novas dimensões (BARBOSA, 2004), refletidas em parte na Emenda Constitucional n. 45 que, entre outras medidas, criou o Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário responsável por zelar por sua autonomia, planejar sua atuação, receber reclamações decorrentes da atuação de seus membros, julgar os

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora titular de Direito Constitucional da PUC/PR. Professora dos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito da PUC/PR. Orientadora de Iniciação Científica; Vice-Presidente do Ibrajus

² Graduando em Direito. Bolsista PIBIC/ Fundação Araucária 2007/2008 no projeto intitulado “*Política Judiciária a análise dos Conselhos Nacionais de Justiça*” Orientado pela Professora Doutora Claudia Maria Barbosa.

³ Conceito de modo amplo, das instâncias que cercam possíveis de solução de conflitos sociais, destacamos as múltiplas instituições envolvidas na solução de conflitos por meio da aplicação e da implementação do ordenamento legal: a Advocacia, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Procuradorias das pessoas jurídicas de direito público e de outros órgãos.

⁴ Neste sentido temos os Diagnósticos elaborados pelo CNJ, pelo Ministério da Justiça e ainda pelo STF.

processos disciplinares e elaborar relatórios estatísticos sobre a atuação do Poder Judiciário (art. 103-B, incisos I a VII da Constituição Federal).

Embora de criação recente, o Conselho Nacional de Justiça tem se empenhado no exercício do papel de órgão disciplinador da magistratura, dimensão que não nos interessa abordar neste trabalho. Além desta, sua atuação permite vislumbrar um espaço privilegiado de discussão e planejamento para o Poder Judiciário. Este estudo enfoca o papel do CNJ na definição e/ou indução de uma política pública e de planejamento para o Poder Judiciário brasileiro⁵. Entende-se, com PAULSEN (2002), que este último foco deva ser priorizado, ou até mesmo fortalecido, por resultar na modificação da própria superestrutura do judiciário, dando concreção a efetiva transformação dos princípios norteadores deste poder.

Para tanto, propomos uma observação do Conselho Nacional de Justiça a partir de um levantamento de modelos estrangeiros de governo judicial, para localizar a proposta de criação do CNJ. Em seguida faz-se uma análise do CNJ e sua capacidade para atuar como condutor de uma política pública para o Poder Judiciário Brasileiro, ponderando com sugestões para a maior efetividade de suas ações.

2. MODELOS DE GOVERNO JUDICIAL.

A proposta do Conselho Nacional de Justiça brasileiro seguiu os passos de um movimento iniciado na Europa no final da 2ª guerra mundial o qual, de modo integrado ao constitucionalismo garantista europeu, e na esteira da sociologia jurídica como ramo especializado da sociologia (SANTOS, 2003), buscou o fortalecimento do Judiciário no sentido de uma aproximação deste com a sociedade⁶.

Na década de 70 outras razões como a transformação do papel do Estado, a constitucionalização de direitos e a conseqüente explosão da litigiosidade – levaram os tribunais a expandir sua função, dando origem a um movimento de judicialização do espaço político, que acabou por lhes dar maior visibilidade social. Em conseqüência, iniciou-se um processo de modernização dos tribunais, colaborando para a

⁵Política Judiciária entendida como ações voltadas à consolidação do Poder Judiciário e do Sistema Judiciário enquanto poder de Estado, independente e harmônico, capaz de garantir as funções constitucionais para ele estabelecidas.

⁶ Neste sentido temos que: “a criação desses conselhos Europa, por um lado, significava colocar o governo da Judicatura fora do controle do Executivo, mas, por outro lado, também significava que, num Estado democrático, fazia-se necessário dotar a magistratura de um sistema de administração que, evitando o ‘mandarinato’ dos juizes e propiciando certo grau de coordenação com a representação da soberania popular, pudesse ser ao mesmo tempo garantia de independência e de não manipulação(CAMARGO, 2001)

(re)formatação de uma auto-identidade e consecução de políticas nacionais para este Poder, confluindo com as transformações do papel do Estado garantista para um núcleo regulador ou neoliberal.

Nesse momento, medidas processuais que vinham sendo adotadas com o intuito de melhorar o funcionamento dos sistemas judiciais passaram a ser consideradas insuficientes, acrescentando-se a essas soluções voltadas à adoção de novas tecnologias de otimização, mecanismos alternativos de resolução de conflitos e melhoria da infraestrutura judiciária.⁷

A consolidação deste processo em vários países como França, Itália, Portugal, Holanda, Noruega e Espanha, ficou a cargo de um órgão com atribuições semelhantes ao nosso Conselho Nacional de Justiça, justificando-se o estudo comparado. Mais tardiamente estas tendências foram sentidas também na América latina, onde, de alguma forma, a modernização da Justiça está associada também à democratização do Estado e ao desenvolvimento econômico sustentável das últimas décadas.

2.1-Autonomia e Autogoverno do judiciário

A autonomia e o autogoverno do Judiciário são postas como algumas de suas principais características, as quais decorrem de uma premissa básica do modelo moderno de Estado forjado nas revoluções liberais do século XVII e XVIII, conhecido como *tripartição dos poderes*, cuja construção teórica é comumente atribuída ao Barão de Montesquieu (MONTESQUIEU, 1995). Esse modelo legitima a independência dos poderes (COELHO, 1983) posto que a autonomia que o consagra sempre foi entendida como um fator preponderante de sua preservação. Vislumbram-se duas vertentes da autonomia: a autonomia individual e a autonomia institucional.

A autonomia individual é fundamental no Estado Democrático de Direito, pois consolida o imaginário ocidental de um juiz imparcial, e a neutralidade judicial é essencial para a própria fundamentação moderna do Direito. Da autonomia institucional decorre a independência externa, que é uma garantia de que o magistrado não se sujeitará às pressões de poderes externos, nem os órgãos colegiados do judiciário o farão (ZAFARONNI, 1985).

⁷ Neste sentido temos: '*Desde o ano 2000 verifica-se uma nova tendência nos processos de reforma e modernização da Justiça, enfocando medidas preventivas e modelos de administração e gestão do sistema judicial*' SANTOS, Boaventura de Souza e GOMES, Conceição. *A administração e gestão de justiça*. Coimbra, Portugal. Observatório Permanente de Justiça. pg. 5 2001

Desde o prisma da autonomia entre os poderes surge o autogoverno da magistratura, visto como meio indispensável para controlar os demais poderes juridicamente (e não ser controlado por eles), proteger os direitos fundamentais e assegurar a estabilidade democrática (GOMES, 1997).

Entretanto, apesar da importância histórica e institucional da construção da divisão tripartite dos poderes, deve-se ter em conta que a mudança no papel do Estado, tencionando entre o mínimo de regulação até ao promotor de políticas públicas, faz como que inexista “qualquer esquema patenteado de separação de poderes que possa funcionar em todas as épocas e sob as mais diversas circunstâncias sociais” (BOBBIO, 1990).

A modificação do conceito liberal do Estado para uma ideia de bem estar social impôs a revisão dos limites entre o político e o jurídico, o qual não pode ser definido formalmente. Desta mudança decorre a impossibilidade de a justiça ser apolítica, não sendo desejável, contudo, que a política seja anulada pelo sistema jurídico, já que ela oxigena o sistema social na tentativa de dinamizar os horizontes⁸. O movimento pendular da justiça e da política é essencial para o sistema democrático e traduz-se na máxima de que “*não há democracia sem Judiciário*”. Essa constatação, contudo, demanda profunda reflexão porque fundamentalmente a justiça é a última instância legítima do sistema social para se buscar a solução de um conflito, *o locus* onde os sujeitos determinarão sua conduta e buscarão superar suas frustrações⁹. O aprofundamento desta relação entre justiça e política tem gerado novos desenhos do que se convencionado em chamar de ‘política judiciária’, sendo necessário distinguir-se políticas públicas e planeamento.

De modo genérico compreende-se políticas públicas como o *conjunto de objetivos que formam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução*¹⁰. Já o planeamento diz respeito aos procedimentos ou programas que servem

⁸ Existem também consideráveis abordagens sobre tal delimitação no artigo de André Duarte, em obra coletiva organizada por Ricardo Marcelo Fonseca, sobre a doutrina de Hanna Arendt à luz da política democrática radical. (*Direito e discurso*. Discursos do Direito. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006).

⁹ Não se pode excluir deste entendimento o distanciamento da justiça e do judiciário, em especial quando se fala de acesso e controle social, porém partimos da premissa de que a população, em sua maioria conforme pesquisa da UNB, compartilha deste entendimento. Porém cientes da existência de um distanciamento e reconhecendo que a ‘justiça’ também é feita em instância, ditas ilegítimas pelo poder, e de relevante impacto social. Neste sentido temos os estudos de SANTOS, Boaventura de Souza e FARIA, Eduardo José em seus textos conhecidos: *Passargáda e Direito Achado na Rua*.

¹⁰ GUARESCHI, Neuza *Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência*. P.180, In: *Violência, gênero e Políticas Públicas*. Organizadores: Strey, Marlene N.; Azambuja, Mariana P. Ruwer; Jaeger, Fernanda Pires. Ed:EDIPUCRS, Porto Alegre (2004).

de meio para se atingir esses objetivos. Em suma, o planejamento pressupõe políticas públicas e deve ser executado de forma a realizá-las.

Deste modo, ao tentar definir a quem caberia elaborar as políticas públicas para o Poder Judiciário temos que estudar/relacionar os atores políticos que moldam as políticas públicas, ou seja, de modo genérico os poderes constituídos, e o seu papel na elaboração de políticas públicas.

2.2 - Quatro maneiras de enfrentar a questão

Relatório elaborado pelos professores Wim Voermans e Pim Albers, referências no estudo europeu de política pública para o Judiciário, para o grupo de estudos e direção dos Conselhos de Justiça da União Européia¹¹, identifica quatro maneiras de se enfrentar a problemática do autogoverno e órgão disciplinar do judiciário:

- a) a escolha de um ministro 'multifuncional' da justiça com uma divisão responsável para os órgãos superiores das cortes;*
- b) um ministério especializado para as cortes com nenhuma outra responsabilidade material ou mesmo distribuição direta de atribuições as cortes;*
- c) um conselho judicial - um corpo dirigido pelo judiciário lhe permite administrar as cortes com uma estrutura de gerência profissional;*
- d) um conselho independente controlado por uma comissão, com representação judicial forte, mas onde o controle operacional do dia-a-dia da administração é realizado pelos oficiais que são vinculados ao conselho, assim como ao legislativo.*

Aponta o relatório que os dois primeiros modelos são recorrentemente vislumbrados no chamado sistema jurídico anglo-saxão e nos governos parlamentaristas. Acreditamos que isto se deve ao fato de que aí se encontra enraizada uma maior liberdade judicial, em especial no que se refere à tomada de decisões, além da vinculação/controlar popular, dado o modo de escolha dos magistrados, já que vários destes países ocorre a nomeação política ou a eleição de magistrados.

Nos modelos *a* e *b* as funções preliminares em proteger a independência judicial e realizar a gestão judicial são exercidas por um ministro de estado, podendo ou não ser sujeito à aprovação de um conselho integrado por membros do Poder Judiciário. Note-se que nestes dois primeiros modelos está-se falando de um órgão do poder Executivo

¹¹ O estudo citado encontra-se disponível em www.coe.it, acessado em 01 de fevereiro de 2008,.: *Councils for the Judiciary in EU Countries* Prof. Wim Voermans and Dr Pim Albers

que administra as políticas públicas para o Judiciário, podendo inclusive vir a ser instância disciplinar.

Quanto aos modelos de gestão judicial *c* e *d*, que atribuem a um órgão judicial ou de forte participação judicial a questão do Judiciário, são encontrados nos Estados com um sistema jurídico romano-germânico, ainda baseados na divisão clássica dos poderes, com um Presidente ou um Monarca (no caso da Espanha) forte, com grande reconhecimento popular, como no França, Itália, Espanha e Portugal.

Estes modelos de conselhos incluem as nomeações /transferência, disciplina e promoção dos juízes. Entre suas funções estão a administração e gerência das cortes, alocação de recursos, orçamento, inspeção e justificação de despesas, auxílio administrativo geral às cortes. São atribuições destes conselhos auxiliar juízes e servidores, executar projetos que ampliem o acesso à justiça pelos jurisdicionados, realizar programas de treinamento e capacitação, produzir e tornar acessível dados relativos ao rito/ritmo de trabalho das cortes, realizar, enfim, ações e recomendar plenos estratégicos de políticas ao Executivo e a comissões temáticas de justiça dos congressos.

Há, contudo, uma clara distinção entre os dois modelos: no primeiro órgãos judiciários preservam-se como instituições compostas apenas por membros do Judiciário, não sendo permitida a participação de integrantes nomeados pelo legislativo; no segundo caso, os Conselhos acabam sendo muitas vezes classificados como uma esfera autônoma de poder ou mesmo um espaço intergovernamental, conforme veremos a seguir.

2.3- Resumo das concepções observadas

Embora cada Conselho seja diferente e não se possa desconsiderar a evolução sócio-cultural dos povos na fórmula adotada por cada país, é possível identificarem-se tendências, cujo estudo é bastante útil para o estudo do Conselho Nacional de Justiça no Brasil.

Levantamos breves dados em relação aos conselhos em Portugal, Espanha, Argentina e Itália, sendo importante entender que estes guardam uma alta proximidade com realidade brasileira, seja na forma de organização estatal, seja na perspectiva cultural-histórica.

Além deste fato, à exceção da Itália, todos os demais Conselhos integram o projeto “*Cumbre Judicial Iberoamericana*”¹² que em linhas gerais visa estabelecer projetos e ações visando ao fortalecimento do sistema judicial e, por reflexo, do Estado Democrático.

Visando elucidar melhor o estudo comparativo realizado, elaborou-se a Tabela 1 que permite a visualização comparada de algumas características dos Conselhos existentes nos países avaliados.

Abaixo, apresentamos um breve exame das matérias e experiências que nos instigaram, destacando-as quando importantes para estabelecer a comparação com o modelo brasileiro

	ARGENTINA <i>Consejo de la Magistratura Del Poder Judicial</i>	ESPAÑA <i>Consejo General del Poder Judicial</i>	PORTUGAL <i>Conselho Superior da Magistratura</i>	ITÁLIA <i>Consiglio Superiore della Magistratura</i>
CONCEPÇÃO	Concebido para ser o planejador da chamada Justiça Federal Argentina, não interferindo nas justiças das provinciais.	Órgão de auto-governo judicial e controle de independência, porém concebido inicialmente como órgão regulamentador.	Órgão criado para garantir a independência do Poder Judiciário e realizar o poder disciplinar neste.	Órgão de auto-governo judicial e proteção da autonomia, em especial frente ao executivo
COMPOSIÇÃO	PLURAL (20 integrantes): 4 juízes; 8 parlamentares 4 Advogados; 1 integrantes do Executivo 1 jurista.	HOMOGENEO (20 integrantes): 12 juízes e 8 juristas, todos escolhidos pelo parlamento.	PLURAL (17 integrantes): 8 juízes; 7 parlamentares; 2 integrantes do Executivo	PLURAL (20 integrantes) 16 juízes; 8 parlamentares e o Presidente da República
ESTRUTURA	Corpo técnico pequeno e dividido nas comissões de: <i>Seleção</i> ;	Corpo técnico plural com comissões alternadas de acordo com o objetivo	Corpo técnico dividido em 5 setores: <i>Expediente</i> ,	Corpo técnico plural com comissões alternadas de

¹² Para mais sobre o Cumbre Judicial Iberoamericano apontamos o site: <http://www.cumbrejudicial.org>
Acesso em 14 abr. 2007.

	<i>Disciplina; Acusação e Administração/ Finanças</i>	quinquenal do órgão	<i>Contabilidade, Movimento, Pessoal e Contencioso.</i>	acordo com os objetivos do órgão
FUNCIONAMENTO	Decisões tomadas em assembleia, com a participação de câmaras de assuntos específicos	Decisões tomadas em assembleia com a participação de câmaras de assuntos específicos	Decisões tomadas em assembleia	Decisões tomadas em assembleia com a participação de câmaras de assuntos específicos
OBJETIVOS	Garantir a ind. Judicial e dos juizes bem como a eficaz prestação Jurisdicional	Garantir a ind. Judicial e de seus integrantes	Garantir a ind. Judicial	Garantir a ind. Judicial e de seus integrantes
COMPETÊNCIAS	Disciplinar, seleção participação na política judicial	Disciplinar, seleção, elaborar de propostas na política judicial, consultor legal e redator dos relatórios	Disciplinar, seleção, Elaborar propostas na política judicial ao MJ, redator dos relatórios	Disciplinar, seleção, consultor legal e redator dos relatórios

TABELA 1: Comparativo

Denominamos composição plural os Conselhos integrandos por membros internos e externos do Poder Judiciário, e por composição homogênea aqueles compostos apenas por membros do meio Judiciário.

A partir dos dados constantes da Tabela 1, algumas considerações são apropriadas:

a) Independência Judicial

A garantia da independência institucional depende de que não haja ingerência sobre a independência individual dos magistrados, que se traduz na prestação jurisdicional livre, sem pressões, baseada no livre consentimento do magistrado. Essa independência tem na Itália um *status* especial que enfatiza o recrutamento, treinamento, avaliação, nomeação, promoção e transferência do magistrado.

b) Composição do Conselho

Os aspectos principais da distribuição dos poderes, composição e outros critérios, como competência do estado para estes Conselhos devem ser regulados na

Constituição, buscando lhe dar a estabilidade de um verdadeiro órgão de Estado (ZAFFARONI, 1995). Os Conselhos são majoritariamente compostos por membros internos ao Judiciário e integram-no 15 (quinze) ou mais membros. Há normalmente membros externos eleitos que representam interesses de grupos envolvidos na administração da justiça. Em alguns casos a composição larga e representativa de um Conselho para o Judiciário, com membros externos, tem significado que este é suscetível à politização e ao corporativismo, já que esses membros buscam realizar o por meio do Conselho o controle social do Judiciário.

Entretanto, os membros externos normalmente são advogados e juristas, indicando que as questões relativas ao Poder Judicial se visualizam como um problema exclusivo do setor profissional e não de cidadania. Evidencia-se também que os Conselhos foram concebidos como um órgão que cumpre a função eminentemente técnico-jurídica. Seguindo a mesma lógica tampouco se explica porque, ante a diversidade das funções assumidas pelos Conselhos, estes não são integrados por outros profissionais.

c) Competências, Funções e Funcionamento

Os Conselhos estudados possuem desde funções administrativas e de sustentação (que variam do treinamento, a acomodação, a automatização, fornecendo a informação, a ajuda com o recrutamento e o auxílio aos comitês consultivos da nomeação), até atribuições voltadas à área de orçamento, alocação de recursos e fiscalização dos gastos.

Observa-se, contudo, que o funcionamento destes Conselhos encontra-se estabelecido nas leis reguladoras de suas atividades, as quais normalmente não fazem a descrição detalhada do trabalho do órgão, flexibilizando as suas atividades.

Outro ponto importante é que os Conselhos italiano e espanhol possuem, além das funções regulares, a competências de ser consultor nas legislações que visem interferir na administração do poder judiciário, nos ritos processuais e outras iniciativas que venham a refletir neste poder. Tal competência consultiva pode ser de grande valia no momento de elaboração de propostas após os diagnósticos elaborados por todos os Conselhos.

Outra experiência interessante está em relação ao Conselho italiano, o qual possui um profissional responsável para os casos judiciais da gerência e do orçamento que age como um amortecedor entre a organização judicial e o governo, possibilitando um canal de diálogo.

3. SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO E A CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A constituição do Conselho Nacional de Justiça por meio da Emenda Constitucional n. 45 não se fez sem amplos debates e com forte reação da magistratura brasileira que o via como um órgão de controle externo, capaz de ameaçar a autonomia do Poder Judiciário. A aprovação da Emenda no Congresso Nacional, a despeito da reação do Judiciário, representou uma resposta aos anseios da sociedade que exigia maior transparência deste Poder e buscava, como ainda busca, a efetividade da Justiça (BARBOSA, 2006). Todas as mudanças no Poder Judiciário e seus reflexos sociais devem ser pensados em uma visão integral deste sistema, permitindo visualizá-lo como um sistema dinâmico dentro da interatividade social.

Neste sentido a criação do Conselho Nacional de Justiça, com poderes e competências para fixar normas gerais de regulamentação das atividades do Judiciário, representou um avanço porque tornou possível a construção de um planejamento nacional para o sistema judiciário, criando um banco de dados único, padronizando regras e definindo condutas que devem ser seguidas por todos.

Embora ainda em consolidação, o Conselho Nacional de Justiça tem atuado com sucesso não apenas no controle disciplinar dos magistrados, mas na elaboração e condução de políticas judiciárias, sendo esta possivelmente sua maior contribuição.

3.1- Controle do Judiciário ou Autogoverno Judicial?

Acompanhando a própria evolução histórica/legislativa ocidental, o Judiciário brasileiro esteve inscrito em um sistema tripartite de divisão do poder, cabendo a este, dentro de uma concepção clássica, o controle da legalidade, da constitucionalidade das leis e atos dos demais poderes.

Inobstante, a criação do CNJ foi contestada judicialmente pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, que considerou inconstitucional a composição do órgão, uma vez que três de seus membros eram estranhos ao corpo do Judiciário, tese não corroborada pelo Supremo Tribunal Federal. De fato, não há que falar em ruptura do equilíbrio entre os poderes, uma vez que a maioria dos conselheiros é membro do

Judiciário e a presidência do órgão compete ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte brasileira¹³.

Devemos concluir que o suposto conflito entre autonomia e controle do Poder Judiciário, que suscitou/suscita o Conselho Nacional de Justiça, ou mesmos os debates sobre a criação de órgão de controle externo do Judiciário no Brasil, ressalta não só o temor de uma interferência indevida dos demais poderes constituídos sobre a sua atuação e visões distintas para uma efetiva reforma, mas um receio na ampliação de sua transparência social, pressão pública e conseqüente debate (SADEK,2004).

Portanto devemos (re)avaliar os conceitos clássicos do Estado, (re)fundando-os na atual concepção do Estado Social Democrático, ponderando que se formos partir da premissa de que a construção, não só de uma Justiça mais célere e efetiva, mas de uma real democracia, baseada nos princípios e objetivos já desenhados por nossa Constituição Federal, o controle e participação social deve ser regra geral da conduta estatal.

3.2 - Órgão elaborador de Política Pública ou do Planejamento Estratégico?

Partindo da distinção já realizada entre política pública e planejamento, cabe destacar os limites e legitimidade de atuação do CNJ nestas dimensões, bem como observar o papel do Ministério da Justiça (órgão do poder executivo) nesta problemática.

Quanto ao Conselho destacamos duas importantes frentes de ação:

a) a condução da política nacional do Poder Judiciário brasileiro;

b) o controle disciplinar dos magistrados, ainda que esta não seja feita com exclusividade (FREITAS, 2007);

Já o Ministério da Justiça, através da Secretária especial de Reforma do Judiciário vem pensando, diagnosticando e coordenando as reformas referentes ao sistema de justiça¹⁴.

¹³ Assim concluiu o Ministro Cezar Peluso quando do julgamento da ADIn n.º 3.367/DF contra a criação do CNJ: “*Sob o prisma constitucional brasileiro do sistema da separação dos Poderes, não se vê a priori como possa ofendê-lo a criação do Conselho Nacional de Justiça. À luz da estrutura que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 45/2004, trata-se de órgão próprio do Poder Judiciário (art. 92, I-A), composto, na maioria, por membros desse mesmo Poder (art. 103-B), nomeados sem interferência direta dos outros Poderes, dos quais o Legislativo apenas indica, fora de seus quadros e, pois, sem laivos de representação orgânica, dois dos quinze membros.*” (Ministro CEZAR PELUSSO, voto da ADIN do CNJ impetrada pela Associação dos Magistrados Brasileiros)

¹⁴ Para ver mais sobre indica-se o acesso a home Page: www.mj.gov.br

Estes dois órgãos vêm pautando as discussões em torno de uma Política Judiciária para o Brasil, e de sua atuação decorre em grande medida a legitimidade desta discussão.

PAULSEN destaca que a função judiciária deve ser efetuada em três níveis ou camadas, quais sejam: o governo judicial, a gestão judicial e a gestão dos cartórios (PAULSEN,2004). Na primeira camada se encontrariam os órgãos responsáveis pelo planejamento estratégico e a implementação de políticas judiciais, que fixam normas genéricas para a atividade administrativa do Judiciário, onde enquadrados o CNJ; na segunda e terceira camadas vislumbramos a execução administrativa das atividades de rotina, onde enquadrados os órgãos especiais dos Tribunais de Segundo grau e até mesmo o Conselho da Justiça Federal.

No contexto deste estudo devem-se ressaltar dois objetivos centrais para o CNJ: *o de elaborador do planejamento estratégico; o de órgão formulador da política judiciária nacional*. Embora estas funções não estejam explicitadas nas atribuições constitucionais do CNJ, ambas podem ser depreendidas da dicção do artigo 103-B da Constituição Federal, que estabelece:

“Artigo 103-B(.)§ 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:

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho(...).”(sublinhamos)

Destacamos o vocábulo ‘propor’ para ressaltar que o CNJ constitui-se como um dos principais órgãos de planejamento do Poder Judiciário, sendo imprescindível seu papel de condutor das reformas que a sociedade vem exigindo do Judiciário. A definição dos objetivos, prioridades e metas para o Judiciário, contudo, deveria ser uma tarefa conjunta de todos os poderes de estado e da sociedade mas sua omissão na assunção deste papel vem fazendo com o CNJ assumira essa função¹⁵.

¹⁵ Citamos novamente *“A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno (grifo nosso) do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional.*

De fato, a ausência de discussão em torno de uma política nacional para o Poder Judiciário tem deslocado o papel precípua do Conselho que, além de planejar, tem se esforçado em definir os objetivos e papéis do Judiciário brasileiro, transformando-o em verdadeiro órgão formulador de políticas públicas para o Poder Judiciário.

Medidas tomadas pelo CNJ voltadas ao controle disciplinar e à adequação do Poder Judiciário aos princípios da administração pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tiveram grande repercussão e amplo aceite social, entre as quais devem ser citadas a Resolução n. 5 que definiu diretrizes para a aferição de merecimento para efeito de promoção e acesso aos tribunais e a Resolução n. 7, que banuiu a prática do nepotismo neste Poder.

Alguns debates, contudo, precisam ser travados dentre e fora do Judiciário, com ampla participação da sociedade, a quem cabe, ao final, definir o modelo de Judiciário que deseja para enfrentar os desafios que lhe são apresentados.

O CNJ em seus quase 04 anos de existência produziu 57 Resoluções e mais de 50 Portarias, pronunciamentos, acordos de cooperação e enunciados, além dos relatórios de atividade do CNJ de 2005 a 2007 e estudos da Justiça em números.¹⁶ Para este estudo centrado na política judiciária, realizamos o corte específico na análise das resoluções¹⁷ emitidas pelo CNJ, diferenciando-as conforme tratem de política pública, planejamento ou regulamentação. O estudo evidenciou que apenas 14,03% das Resoluções expedidas se voltam à construção de uma política pública para o Judiciário, enquanto 47,36% estão voltadas ao seu planejamento, conforme se observa da Tabela 2.

	Política Pública	Planejamento	Regulamentação
Número indicativo das resoluções	05;06;07;16;17;33;44;54	03;04;08;12;13;14;19;20;23;25;26;29;31;32;35;36;37;40;41;43;45;46;47;51;52 e 53	01;02;09;10;11;15;18;21;22;24;28;30;34;38;39;42;48;49;50;55;56 e 57
Total	8	27	22
Percentual	14,03%	47,36%	38,59%

Tabela 2: Classificação das Resoluções

(...)Ministro CEZAR PELUSSO, voto da ADIN do CNJ impetrada pela Associação dos Magistrados Brasileiros pg.21-24)

¹⁶ Todos estes documentos podem ser obtidos diretamente no site: www.cnj.jus.br

¹⁷ Avaliamos as resoluções posto que apenas essas apresentam um caráter vinculativo entretanto reconhecemos o papel aglutinador que as recomendações, enunciados e estudos atingem nosso Poder Judiciário.

Tal resultado demonstra que apesar da existência de atos que implicam na verdadeira construção de uma política pública, este órgão tem reconhecido sua manifesta característica de planejador e aglutinador de iniciativas. Este enfoque como centralizador/gestor, apesar de aprimorar a prestação jurisdicional e auxiliar na construção de um Judiciário transparente à sociedade, não supre totalmente a função de debate mais aprofundado em relação à identidade do judiciário e construção de políticas públicas mais abrangentes, que busquem tornar a justiça mais permeável às mudanças impostas pela constitucionalização de direitos e permitir o efetivo acesso à justiça. A construção deste espaço, contudo, é vital para a construção da efetividade da Justiça em nosso país.

4. C CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Neste tópico buscamos realizar uma breve exposição da visão que possui a magistratura em relação ao Conselho de Justiça Brasileiro apontando nestes fatores para as possíveis críticas e resultados de descumprimento/cumprimento das decisões já tomadas pelo CNJ.

Após este, serão relacionados algumas decisões (em especial as resoluções mais provocativas) do CNJ, enquadrando-as objetivamente como planejamento ou definição de política pública, observando o efetivo cumprimento dessas pelos órgãos do Judiciário brasileiro.

4.1- Construção de uma imagem

A constitucionalidade do CNJ foi questionada pela Associação dos Magistrados Brasileiros que via na composição plural (com membros externos ao Judiciário) do Conselho ameaçava a autonomia e independência do Judiciário, mas assegurada por decisão do Supremo Tribunal Federal.

Do questionamento da AMB poder-se-ia inferir que os magistrados eram contrários à criação do CNJ, mas estudos realizados pela Fundação Getúlio Vargas sob a coordenação de Maria Tereza SADEK (2006), e pelo Centro de Pesquisa de Opinião

Pública Pública-Data da Universidade de Brasília, coordenado por Danilo Nolasco C. MARINHO¹⁸, revelaram o Contrário.

O primeiro estudo apontou, entre outros dados, que 62% dos magistrados apóiam o estabelecimento nos tribunais de planos plurianuais de gestão administrativa, ou seja, a idéia central do CNJ; e a maioria dos magistrados em 2005 acreditava que o CNJ daria maior ênfase à função disciplinar do que a de planejamento (48.5% *versus* 12,4%), entretanto 39% julgaram que haveria um equilíbrio entre as duas funções, demonstrando que esperam deste órgão um controle disciplinar forte, porém alinhado com a elaboração de um planejamento estratégico.

A pesquisa da UnB, que envolveu magistrados e também a opinião pública brasileira, trouxe outras revelações:

Com respeito ao controle externo da magistratura, 63,2% dos magistrados manifestaram-se contrariamente¹⁹. Entretanto, 54,1% consideram que deve haver um órgão para fiscalizar o Judiciário e 70,8% consideram que o Judiciário deve ser fiscalizado pela opinião pública. Em que pese possam parecer contraditórias as duas respostas, elas parecem evidenciar a diferenciação feita pelos magistrados entre a fiscalização desde Poder e a necessidade de mantê-lo distante do controle político que pode lhe ameaçar a independência.

Com respeito especificamente ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os magistrados tendem a considerar que ele *não vai alterar em nada o funcionamento da Justiça* (50,3%), embora quase a metade, 42,6%, considere que o Conselho *vai contribuir para melhorar a Justiça*.

Em outra pergunta em relação ao CNJ, os magistrados sinalizaram que ele deveria enfatizar mais a *função de planejamento e pesquisa* (81,0%) em detrimento da *função disciplinar*. Somente 13,2% dos magistrados deram preferência à função disciplinar e 5,8% nunca pensaram no assunto. Apesar de a maioria dos magistrados considerarem que a função de planejamento e pesquisa deva ser enfatizada pelo CNJ, somente 30,4% deles consideram que a presença do CNJ com função disciplinar inibe a

¹⁸ Para mais sobre temas: *Pesquisa de Imagem do Judiciário junto aos Magistrados* CENTRO DE PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA-DATA UnB Coordenador do Projeto: Danilo Nolasco C. Marinho. Deve ser apontada o mesmo destaque feito pelos elaboradores da pesquisa “*Para a realização da pesquisa de opinião com os magistrados do Brasil, foram enviados convites, via Internet, para 6.418 magistrados mas apenas 789 magistrados responderam ao questionário e 100 iniciaram a resposta, porém ainda não o concluíram. É com base nas respostas desses 789 magistrados que apresentamos este relatório.*”

¹⁹ O controle externo neste caso dizia respeito à possibilidade de existir um órgão externo ao Poder Judiciário para fiscalizá-lo.

livre convicção do magistrado sobre as causas que nele atuam. A maioria (65,6%) considera que essa presença não é inibidora e 4,0% não pensaram no assunto.

A leitura destes dados não permite que se conclua que a classe da magistratura brasileira é contra a existência do Conselho Nacional de Justiça, havendo sinais claros de que os magistrados defendem, senão o órgão, pelo menos a necessidade de que alguém exerça as funções para as quais ele foi criado. Tal posicionamento demonstra a preocupação dos magistrados com a melhoria do Poder Judiciário e, especialmente, com a efetividade da Justiça. O fortalecimento do Conselho e a construção de sua legitimidade, contudo, demanda estudos voltados à efetividade de suas decisões.

4.2 Em busca da efetividade

A efetividade das decisões do CNJ pode ser analisada pelos efeitos provocados por algumas de suas Resoluções, entre as quais destacamos cinco, relacionadas por serem indicativas de construção de uma política judiciária para o Judiciário: as Resoluções n. 7 e 9, que vedaram a prática de nepotismo; as Resoluções n. 13 e 14, que organizaram os critérios de promoção por merecimento aos os tribunais; a resolução n. 41, que iniciou a padronização das informações estatísticas das atividades dos tribunais e regulamentou o seu domínio virtual. Importante destacar a dificuldade de organização destes dados, já que o Poder Judiciário Brasileiro é composto por 91 tribunais e 03 Conselhos, abrangendo vários ramos da justiça.

a) Prática de Nepotismo (Resoluções nº7/05, atualizada pela Resolução nº 9/05)²⁰

Estas Resoluções envolvem política pública que formulou critérios e estabeleceu paradigmas para o corpo judicial. O Conselho Nacional de Justiça a editou em 18 de outubro de 2005, disciplinando a sua proibição.

Segundo o relatório do próprio CNJ alguns tribunais cumpriram de imediato esta determinação através de portarias internas. Entretanto várias dúvidas ‘interpretativas’ surgiram na sua aplicação, ocasionando um alto número de demandas individuais propostas perante o Conselho, levando o órgão, então, a editar o Enunciado Administrativo nº. 01, com 14 alíneas, aclarando as situações mais frequentes.

De outro lado, servidores não concursados atingidos pela medida ingressaram com ações judiciais para permanecerem em seus cargos e funções comissionadas, obtendo liminares em alguns casos para afastar a aplicação da Resolução nº. 07. Ante a

²⁰ O texto integral destas Resoluções pode ser obtido no site do CNJ- www.cnj.jus.br

controvérsia instaurada sobre a validade e aplicação da referida Resolução no âmbito dos Tribunais, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB ingressou com uma Ação Declaratória de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal e obteve liminar que impediu a manutenção de parentes em cargos comissionados²¹.

b) Teto salarial do Poder Judiciário: (Resolução n.º 13/06 e 14/06)²².

Estas Resoluções envolvem política pública porque indica parâmetros de funcionamento para Poder Judiciário, estabelecendo teto máximo remuneratório para os magistrados.

Informou o CNJ em seu relatório que em cumprimento de tal determinação os tribunais enviaram os dados identificando algumas situações concretas de acumulações de rendimentos e de superação ao valor do teto remuneratório.

Vinte desses tribunais possuíam magistrados e servidores em situação irregular em relação ao teto remuneratório, ou seja, 21,28% do total de órgãos integrantes do Poder. Foram encontradas irregularidades em 19 Tribunais de Justiça (2.857 casos) e no Tribunal Regional Federal da 5ª Região (121 casos), totalizando 2.978 casos de magistrados/servidores irregulares em um universo de 188.674 magistrados e servidores, ou seja, 1,5% do total. Parte destes magistrados continua percebendo a remuneração integral por conta de liminares obtidas em instâncias superiores.

c) Utilização do domínio primário “jus.br” (Resolução n.º 41/07)²³

A Resolução envolve política pública e planejamento estratégico porque regula e unifica os sítios eletrônicos (URL) dos órgãos do Poder Judiciário brasileiro. Também determinou a promoção das adaptações necessárias para a implantação dos novos endereços eletrônicos (URL) no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da sua publicação. Autorizou, ainda, a criação de outros domínios genéricos, como também de domínios específicos (subdomínios) derivados dos genéricos, ressaltando a necessidade

²¹ O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por ampla maioria, deferiu a medida liminar e suspendeu, até o exame de mérito dessa ADC, o julgamento dos processos que tenham por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução n.º. 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça, tendo decidido: obstar que juízes e Tribunais venham a proferir decisões que impeçam ou afastem a aplicabilidade da mesma Resolução n.º. 07/2005, do CNJ; suspender, com eficácia *ex tunc*, os efeitos daquelas decisões que, já proferidas, determinaram o afastamento da sobredita aplicação.

²² A Resolução n.º. 13, de 21 de março de 2006, dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura. Já a Resolução n.º. 14, da mesma data, dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio. Texto integral pode ser obtido no site do CNJ – www.cnj.jus.br

²³ Texto integral da Resolução pode ser obtida no site do CNJ – www.cnj.jus.br

de a nomenclatura dos endereços observar os requisitos de clareza e de percepção intuitiva, de forma a facilitar o acesso do cidadão.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Conselho Nacional de Justiça pela Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como a Emenda da reforma do Judiciário, representou um divisor de águas porque colocou o Poder Judiciário no centro dos debates políticos.

Embora sua criação tenha sido precedida de fortes reações contrárias, especialmente de membros do Judiciário, após quase quatro anos o Conselho firmou-se como um dos principais agentes deste atual estágio da reforma do judiciário, devendo figurar como um dos espaços políticos centrais para permitir a superação da carência de um planejamento estratégico no sistema judicial brasileiro e racionalizar algumas práticas administrativas, impringindo reformas efetivas na Justiça.

Contudo, apesar de contribuir para aprimorar a prestação jurisdicional e auxiliar a construção de um Judiciário transparente à sociedade, seu papel como formulador e condutor de políticas públicas voltadas ao Judiciário, que busquem tornar a justiça mais permeável às mudanças impostas pela constitucionalização de direitos e permitir o efetivo acesso à Justiça, é ainda bastante limitado. Para esta atuação faz-se necessário o compromisso dos três poderes constituídos no fortalecimento do Judiciário, cientes de que este é condição para a plena realização do estado democrático de direito.

BIBLIOGRAFIA

1. BARBOSA, Cláudia Maria; PUCPR - CCJS. **Crise de função e legitimidade do poder judiciário brasileiro**. 2004. Tese (Professor titular) Curitiba: 2004.
2. _____, Cláudia Maria: **A necessidade da formulação de indicadores próprios para avaliar a atividade jurisdicional**. In: **Socioambientalismo: Uma realidade** Curitiba: Juruá, 2006
3. BARROSO, Luis Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do conselho nacional de justiça. In: RANAULT, Sérgio Rabello Tamm e BOTTINI, Pierpaolo. **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005.
4. BECERRA, José Manuel. **El consejo genenal del poder judicial**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
5. BOBBIO, Noberto **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1990
6. CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro. **Reforma do Judiciário. Tribunal Constitucional e Conselho Nacional de Justiça**. Revista de Informação Legislativa. Ano 41. N. 164. Brasília 2001
7. CAVALCANTI, Mônica. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais – uma abordagem conceitual**. Disponível em arquivo <http://interfacesdesaberes.fafica.com/seer/ojs/include/getdoc.php?id=34&article=24&mode=pdf>. Acessado em 18/07/2008.
8. CENTRO DE ESTUDOS DA JUSTIÇA DAS AMÉRICAS (CEJA). **Estudo comparado sobre gestão orçamentária e gestão administrativa de cortes e tribunais e tratamento estatístico da informação sobre o funcionamento do sistema judicial**. Brasília, 2006. 156 p.
9. **Councils for the Judiciary in EU Countries** Prof. Wim Voermans and Dr. Pim Albers disponível em www.coe.it acessado em 01 de fevereiro de 2008
10. DAKOLIAS, Maria. **O setor judiciário na América latina e no caribe: elementos para reforma**. Washington, D.C., 1996. 66p. Banco Mundial. Documento Técnico n. 319, p.14.

11. DAKOLIAS, María; ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed. **Reforma judicial en américa latina y el caribe.** *Washington, D.C.* BANCO MUNDIAL, Relatório Técnico. 2004
12. FARIA, José Eduardo. **Direito e globalização econômica** (org.) São Paulo: Malheiros, 1996.
13. FREITAS, Vladimir de Passos O Conselho Nacional de Justiça: Troca de Gestão disponível em www.ibrajus.org.br, acessado em 7 de fevereiro de 2007
14. GARCIA, German Silva : **El mundo real, de los abogados e la justicia.** 4 v. Bogotá, Universidade Externado de Comlombia, 2001. Bogotá, Colômbia 2001.
15. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. **O espírito das leis (1748).** 2ª Edição Ver. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995
16. PAULSEN, Leandro **A justiça federal, uma proposta para o futuro,** São Paulo: Livraria do Advogado, 2002.
17. SADEK, Maria Teresa; ARANTES, Rogério Bastos (Org.). **Reforma do judiciário.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
18. SALDANHA, Néelson **O Estado moderno e separação de poderes** São Paulo: Saraiva, 1997.
19. SANTOS, Boaventura de Sousa A sociologia do tribunais e a democratização da justiça **In: Pela Mão de Alice:o social e o político na pós-modernidade.** 10 d. São Paulo: Cortez, 2005.
20. _____, Boaventura de Souza e GOMES, Conceição. **A administração e gestão de justiça.** Coimbra, Portugal. Observatório Permanente de Justiça, 2001
21. SADEK, Maria Tereza. **Magistrados: uma imagem em movimento.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
22. ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário: Crises, Acertos e Desacertos** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.