

A EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO CNJ. O PODER JURISDICIONAL E A AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS.

Os autores mais modernos identificam a Jurisdição como um instrumento de garantia dos direitos previstos no texto constitucional. Essa atividade nitidamente estatal afasta os critérios que pretendem menoscar o estado, outorgando aos particulares, poder para dirimir os conflitos sociais.¹

Por outro lado, é assente nos países democráticos mais desenvolvidos, tanto social, como economicamente e também no plano político, que os magistrados tenham algumas garantias fundamentais que os protegem tanto das pressões externas, quanto das internas.

Embora o processo seletivo para ingresso nos quadros da magistratura varie, de sistema para sistema, a análise da conduta dos juizes se revela rigorosa seja qual for o sistema em que ponhamos os olhos. Alguns se preocupam com aspectos sexuais, com maior rigor, como os países protestantes e islâmicos. Todos são extremamente preocupados com atos de corrupção, somente variando os atos que poderiam ser considerados como dessa natureza. Muitos controlam as atividades pessoais dos magistrados, incluindo suas amizades e os locais que freqüentam.

Essa visualização quanto à parcialidade do juiz, pela sociedade, é refletida nos órgãos de controle da magistratura, tanto internos, como, no caso do Brasil, das Corregedorias dos tribunais e, atualmente, da Corregedoria Nacional vinculada ao CNJ, bem como os externos, estes de natureza social, como a imprensa, a Igreja, os Sindicatos, os partidos políticos, as partes, os advogados, o Ministério Público. A maior parte dos tribunais possui também Ouvidorias, mas as queixas mais freqüentes dizem respeito à morosidade no andamento de processos.

¹ TARUFFO, Michele. *Páginas sobre Justicia Civil*. Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 21 e seguintes. O autor remete aos estudos de Ferrajoli.

É nesse panorama que surge o CNJ, órgão interno do Poder Judiciário, com múltiplas atribuições. Controle financeiro, administrativo, correicional de todos os órgãos do Poder Judiciário, exceto o STF, cabendo a este exercer o controle sobre o guardião da Administração Judiciária.

O exame das decisões proferidas pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como das impugnações que aportaram ao STF, estando inúmeros pontos ainda pendentes de julgamento definitivo, já permite vislumbrar algumas características fundamentais e sua influencia na estrutura do Poder Judiciário nacional.

Resta nítido que os tribunais não mais detém a autonomia quase absoluta que possuíam antes do advento do CNJ. Não somente pelas decisões em procedimentos de controle administrativo, mas também pela atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, notadamente na gestão do Ministro Gilson Dipp que capitaneou sucessivas inspeções nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais.

Dessas inspeções, que constataram a ausência e penúria de meios materiais dos juízos de primeiro grau, bem como o número diminuto de servidores efetivos em vários dos tribunais, sobressaíram recomendações para realização de concursos públicos, limitação de número de funções gratificadas, com cargos de livre nomeação, devolução de servidores dos demais poderes, requisitados para atuar no Poder Judiciário, inclusive com atividade de segurança dos magistrados.

Esses atos, é bom lembrar, foram conseqüência da decisão mais importante do CNJ, que consistiu em determinar a proibição de nepotismo nos órgãos do Poder Judiciário, com exonerações e movimentações de parentes de magistrados em todo o Brasil. Coincidentemente, o STF entendeu que o nepotismo deveria ser proibido em todos os Poderes, com aplicação direta da norma do art. 37, da Constituição Federal, ao julgar recurso extraordinário apresentado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte:

“EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A

vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão.”²

Nessa linha, ao estabelecer regras para a criação de cargos, empregos e funções nos tribunais, interfere, diretamente, na sua autonomia, consagrada pela Constituição (art. 96)³ e, por outro viés, atua, diretamente, na questão orçamentária, que também dota de autonomia os tribunais estaduais (art. 99, da CF).⁴

Ao proibir convênios com Municípios e Estados que, tradicionalmente, contribuem para que órgãos do Poder Judiciário atuem, não somente em Varas de Fazenda, com interesse em questões de dívida ativa, mas, sobretudo, em Varas do interior, diante da falta de servidores, pela ausência de concursos, motivada pela carência de orçamento para isso, atinge, também, o Princípio da Separação de

² RE 579951 / RN - RIO GRANDE DO NORTE - RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 20/08/2008, Pleno, unânime.

³ “Art. 96. Compete privativamente: I - aos tribunais: a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva; c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; d) propor a criação de novas varas judiciárias; e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei; f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;..”

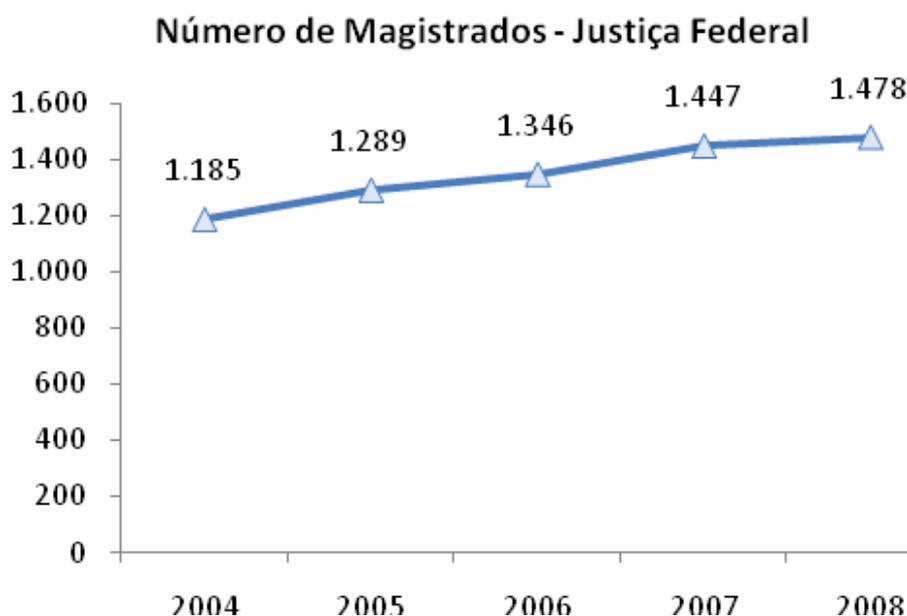
⁴ “Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias. § 2º - O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais; II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais. § 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)...”

Poderes e o Princípio da Federação que, antes de tudo, permitem a colaboração entre órgãos públicos, para buscar a realização do Princípio Constitucional da Eficiência (CF, art. 37)⁵, aplicável, como notório, ao Poder Judiciário.

Além disso, o Poder Judiciário, notadamente no âmbito dos Estados federados, tem mais um limitador, que é imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), que atinge os gastos com pessoal e, em muitos locais, esse limite já não mais permite a ampliação dos serviços judiciários, como no Poder Judiciário paulista.⁶ Para propiciar melhorias nos serviços judiciários, há de se contratar mais servidores e juizes.

Normalmente, os critérios de números de juizes por habitantes servem de parâmetros para os Judiciários nacionais. É o que comprovam pesquisas das associações de juizes. O próprio CNJ instituiu um programa especial para avaliar tal situação. Segundo o relatório do Conselho, no ano de 2008, a Justiça Federal possuía 1.478 magistrados, quase 34 mil servidores.

O desenvolvimento do número de magistrados é expresso, pelo gráfico a seguir, com início em 2004, época da primeira pesquisa:



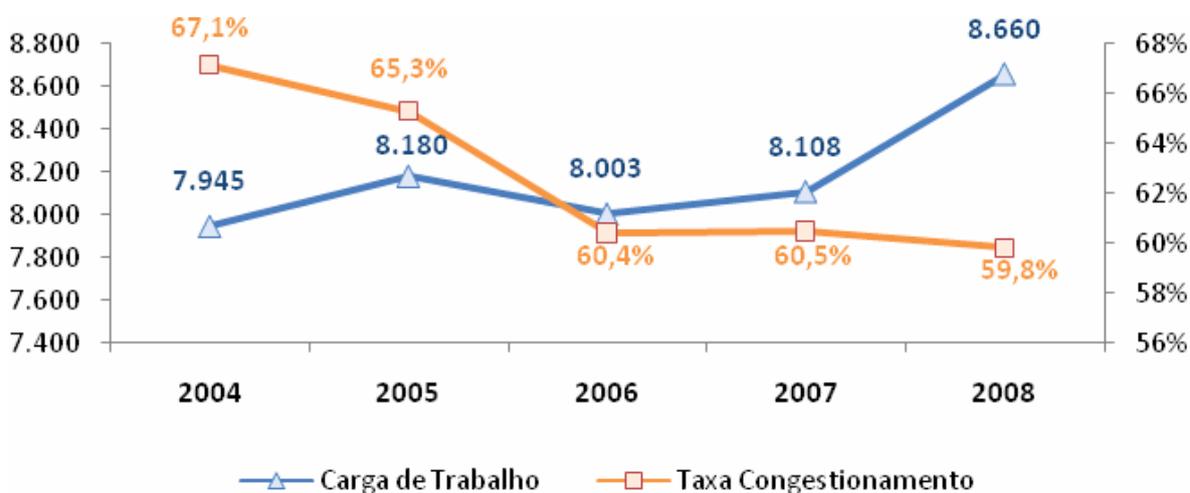
⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).”

⁶ Comentário do Ministro Paulo da Costa Leite, em 2001. Na época o Ministro presidia o STJ in www.jusbrasil.com, acessado aos 11.01.2010.

Segundo a pesquisa do CNJ, quanto ao número de processos julgados pela Justiça Federal, tem-se o seguinte quadro:

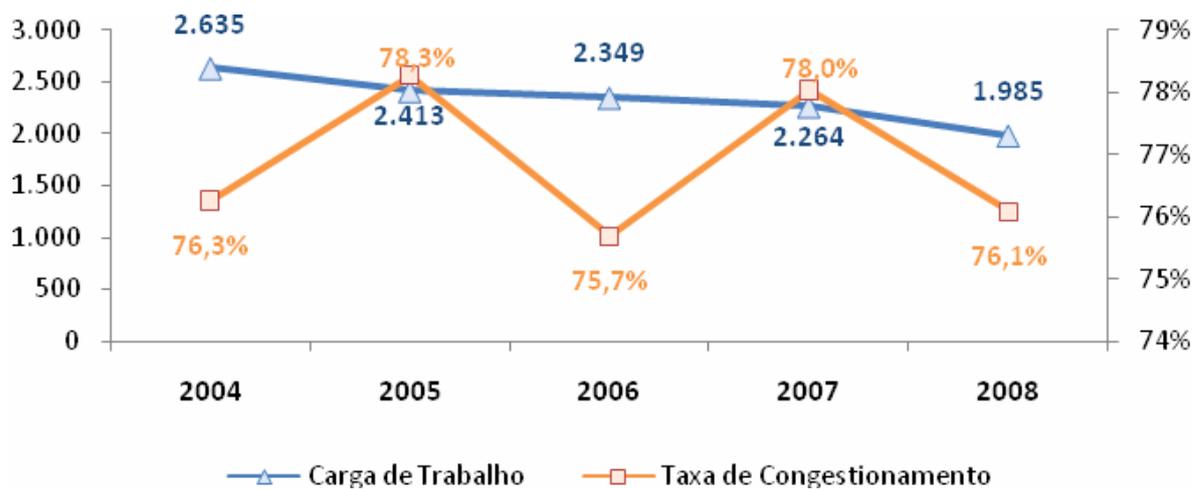
“Durante o ano de 2008, tramitaram nos Tribunais Regionais Federais (2º Grau) quase 1,2 milhão de processos, sendo que, dentre eles, 474 mil ingressaram naquele ano e 713 mil já estavam pendentes de julgamento desde o final do ano anterior. Ademais, foram sentenciados 477 mil processos, fazendo com que o número de casos julgados se assemelhasse ao número de processos ingressados e, assim, gerando um fator dificultador na tarefa de redução do número de processos pendentes de julgamento. Já no 1º grau, foram 510 mil sentenças proferidas e 2,1 milhões de processos em tramitação, sendo que, dentre eles, 1,5 milhão refere-se ao estoque pendente de julgamento. Nas turmas recursais tramitaram 568 mil processos (380 mil casos novos e 188 mil casos pendentes) e nos Juizados Especiais 2,2 milhões de processos (1,2 milhão de casos novos e 979 mil casos pendentes).”

Observando-se o período de 2004 até 2008 verifica-se uma certa estabilidade no número de processos por juiz, girando em torno de 8.000 para cada um. Assim, o gráfico indicador se estabelece:



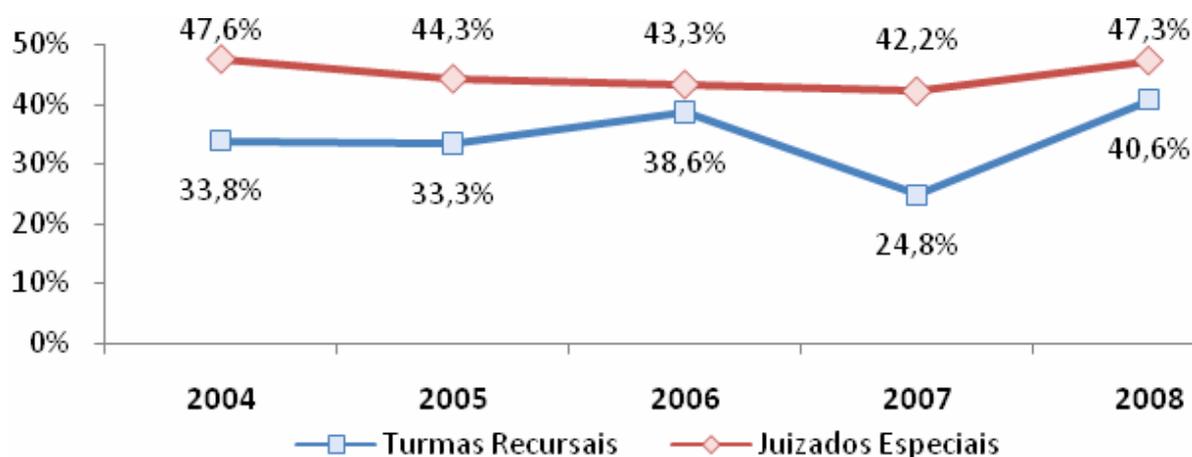
Isso demonstra que a carga de trabalho aumentou, mas foi acompanhada da produtividade dos magistrados que julgaram mais processos, o que reduziu, nesse período, a chamada taxa de congestionamento.

Já, no âmbito do primeiro grau, a taxa de congestionamento foi mantida estável, bem como o número de processos:



Existe análise separada quanto aos processos que tramitam perante os Juizados Especiais, o que inclui as Turmas Recursais. Aqui, um esclarecimento deve ser feito. A maior parte das Turmas Recursais Federais não conta com juizes exclusivos e, normalmente, eles acumulam com suas funções de julgador nas Varas onde são lotados. O Rio de Janeiro é uma exceção, quando há o afastamento daqueles magistrados que são designados para as Turmas Recursais. No Espírito Santo, que pertence à mesma região da Justiça Federal, tal afastamento não ocorre.

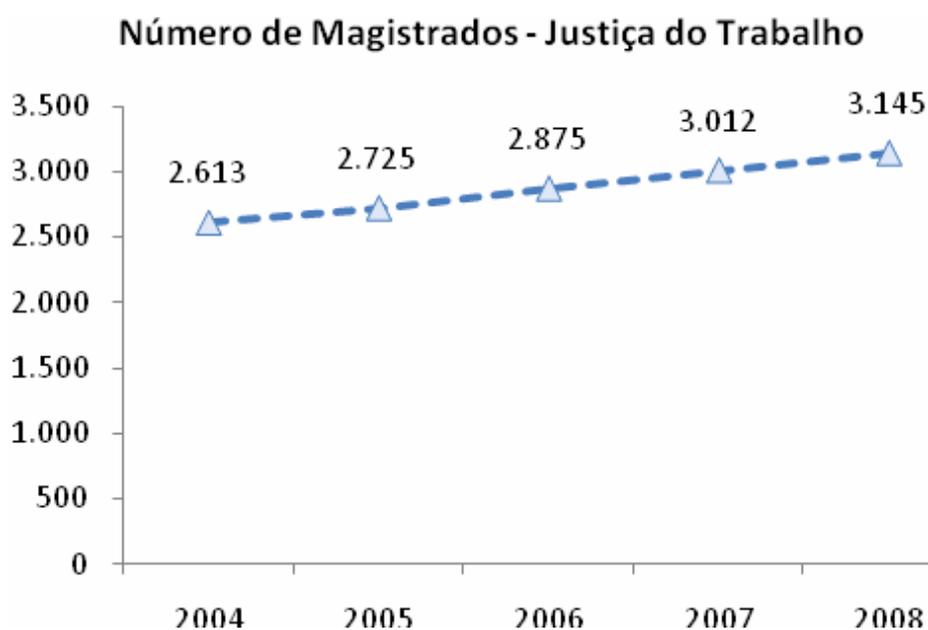
Assim, o gráfico representa a taxa de congestionamento nos dois órgãos:



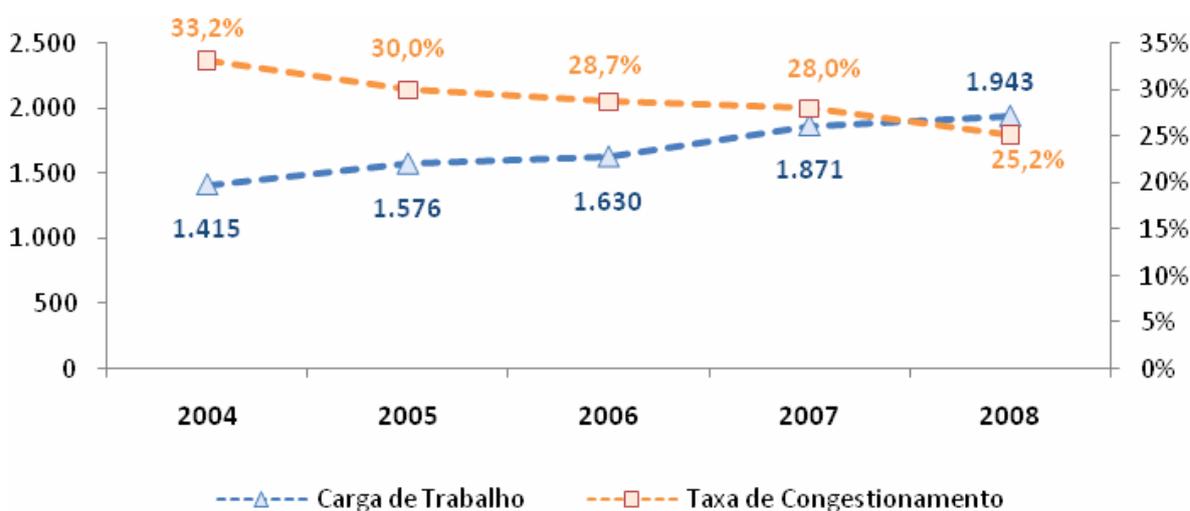
Sob o ponto de vista financeiro, o relatório realizado pelo CNJ correspondente ao ano de 2008 identificou que a Justiça Federal recolheu valores

superiores às suas despesas em todo o Brasil. A justiça do Trabalho, ao contrário, não consegue arrecadar mais do que gasta, conseguindo, com toda a sua competência, suportar cerca de quarenta por cento de suas despesas.

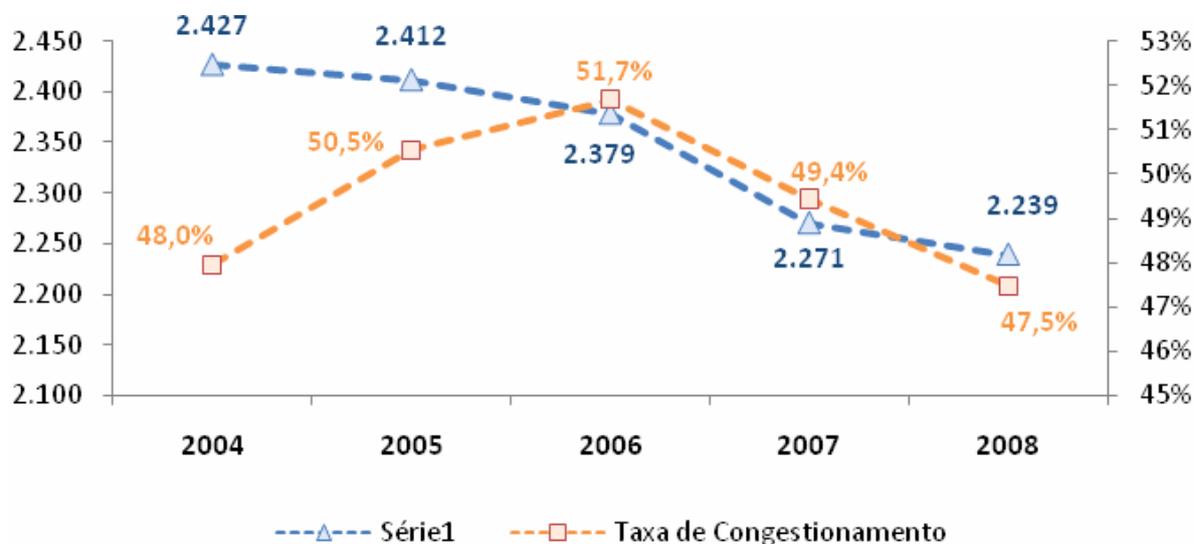
Isso pode ser explicado pelo número de pessoas que compõem a Justiça laboral. Segundo o relatório de 2008, contava com 3.145 magistrados e 43 mil servidores. O número de juizes que atuam nesse setor do Poder Judiciário tem crescido, desde 2004, consoante demonstra a pesquisa:



Quanto á taxa de congestionamento no âmbito dos tribunais trabalhistas:



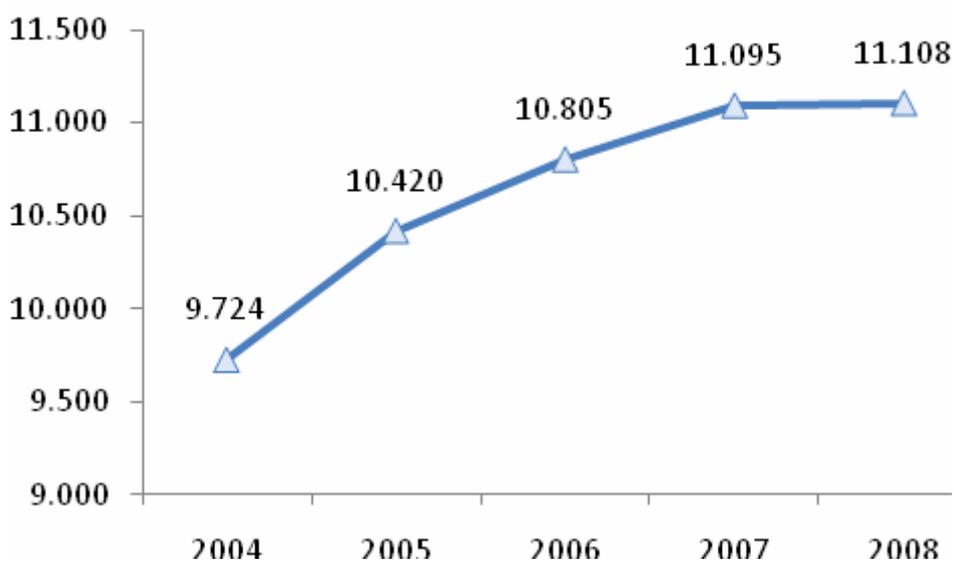
O primeiro grau da Justiça laboral tinha seis milhões de processos em andamento em 2008. o seu grau de congestionamento é assim refletido:



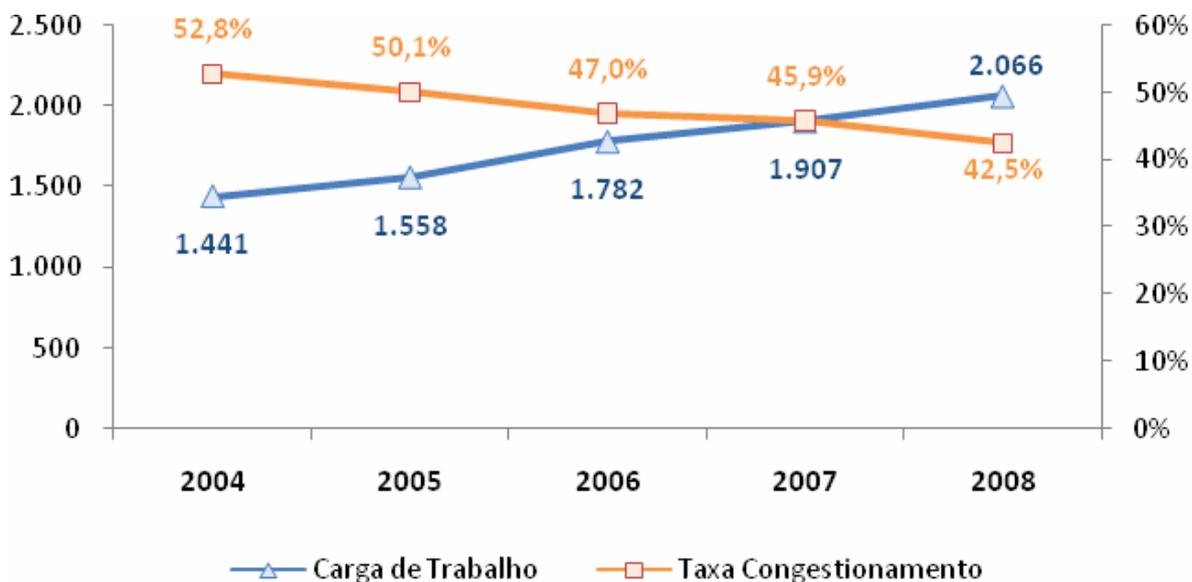
Os diversos órgãos da Justiça dos Estados arrecadam cerca de trinta por cento das suas despesas. O número total de magistrados correspondia a 11.108 magistrados além de quase 216 mil servidores.

Quanto ao número de magistrados houve uma estabilidade no seu crescimento, consoante demonstra o gráfico da pesquisa:

Número de Magistrados - Justiça Estadual

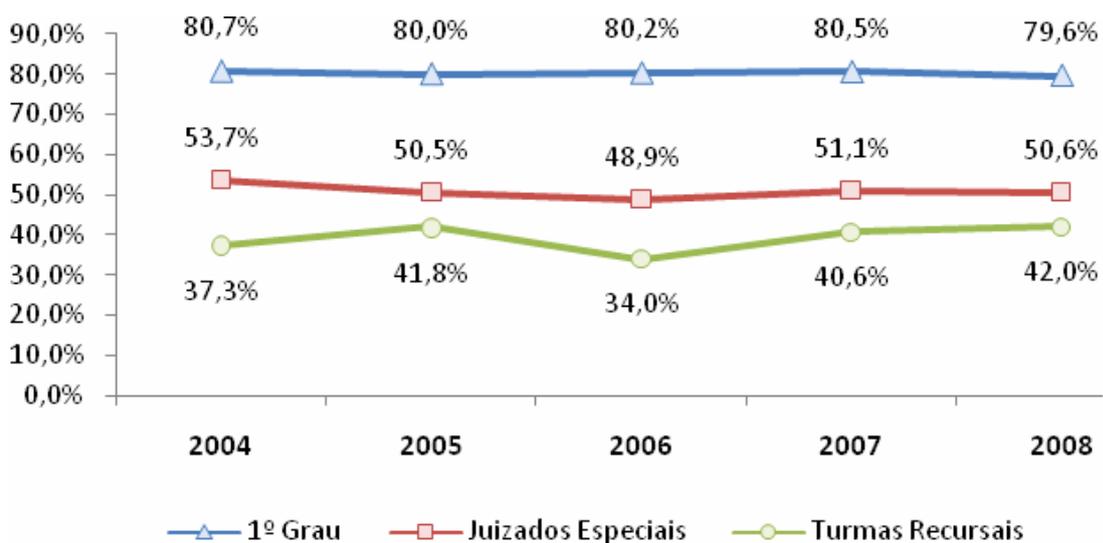
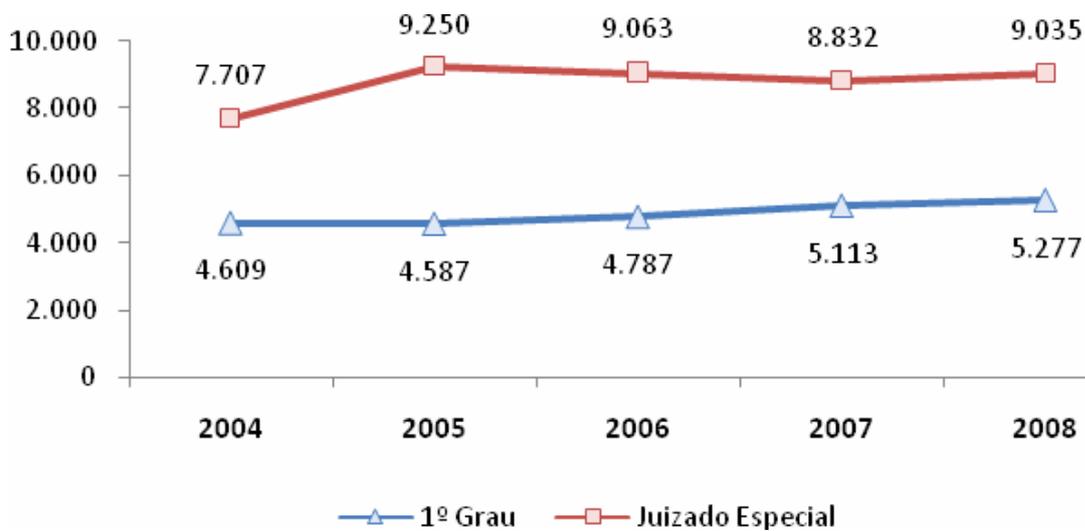


Durante o ano de 2008 tramitaram, segundo o relatório, três milhões de processos, sendo julgados um milhão e setecentos mil. Já quanto á taxa de congestionamento:



Aqui também ocorreu um aumento no número de processos por magistrado, melhorando-se a taxa de congestionamento, revelando um aumento na produtividade dos magistrados.

No primeiro grau da Justiça dos Estados tramitaram quarenta e cinco milhões de processos, com nove milhões e trezentas mil sentenças. Nos Juizados tramitaram oito milhões e duzentos mil processos, com nove mil processos por cada magistrado.



Esse levantamento indica que existem milhares de processos pendentes de julgamento em todas as seções do Poder Judiciário. O problema é aferir as causas dessa demora, o que o CNJ busca descobrir com as inspeções locais realizadas pela Corregedoria Nacional de Justiça.

É importante, ainda, destacar que o Segundo Encontro Nacional do Poder Judiciário, ocorrido em Belo Horizonte, no dia 16.02.2009 fixou diversas metas para o nivelamento do Poder Judiciário:

“10 metas de nivelamento do Judiciário: 1. Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial. 2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores). 3. Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet). 4. Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos. 5. Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias. 6. Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas. 7. Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça. 8. Cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud). 9. Implantar núcleo de controle interno. 10. Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.”

Desse rol, extenso a que recebeu maior atenção da mídia, por obra da divulgação pelo Ministro Gilmar Mendes, foi a meta 2, uma das metas de nivelamento do Poder Judiciário, que concitou os tribunais a julgar todos os processos que tiveram início no Judiciário até o ano de 2005. Obviamente, a medida não merece encômios irrestritos, por não fornecer os meios aos tribunais com poucos recursos e frágil organização, poderem cumprir a meta. Exemplo clássico é o do Tribunal de Justiça da Bahia, que segundo informações divulgadas, ficou muito longe de cumprir a meta preconizada.⁷

A administração da Justiça é um dos pontos nodais que explica a má distribuição de recursos materiais. Somente podem dela participar aqueles magistrados que estão na cúpula e que são escolhidos para dirigi-la pelo critério de antiguidade, este chancelado pela LOMAN, esta legitimada pelo STF. Não se exigem qualificações especiais dos magistrados para a direção dos tribunais. Tal circunstância praticamente deixa ao sabor da sorte e dos interesses sociais, econômicos e políticos, o destino da administração dos órgãos do Poder Judiciário. Alguns se revelam soberbos administradores, outros, como sói ocorrer deixam muito a desejar. Não há aqui evidentemente crítica pessoal, mas

⁷ Relatório de cumprimento da Meta 2. o TJ/BA não julgou setenta e cinco por cento dos processos incluídos na referida meta. www.cnj.jus.br. O relatório geal encontra-se como anexo ao presente trabalho

institucional ao sistema de administração das Cortes brasileiras que é comum, nos países latino-americanos.

Ao final, em conclusão da pesquisa, pode-se assentar:

a) a atuação do Conselho Nacional de Justiça, como guardião da Administração do Poder Judiciário tem extrapolado a edição de atos administrativos, com a edição de normas gerais, por meios de resoluções, legitimadas, a maior parte delas pelo Supremo Tribunal Federal;

b) em diversas oportunidades, apesar de ressaltar que os atos jurisdicionais não estão sob o seu controle, tem decidido pelo controle administrativo das decisões judiciais, seja por considerar que o ato, embora integre decisão judicial e materialmente administrativo; seja por considerá-lo em desconformidade com os ditames legais, na sua interpretação;

c) tem violado o princípio da separação de poderes e a autonomia dos tribunais, ao decidir contra convênios entre os Tribunais de Justiça e o Poder Executivo ou Legislativo estadual ou municipal, para cessão de servidores;

d) estabeleceu um rígido controle administrativo, financeiro, disciplinar, em relação aos membros dos tribunais ordinários e extraordinários, gerando a abertura e julgamento de diversos processos administrativos contra magistrados, com severas punições aos condenados;

e) centralizou os pleitos do Poder Judiciário, em Brasília, desequilibrando a federação;

f) estabeleceu parâmetros para a conduta do magistrado, proibindo acumulações antes toleradas pelos órgãos locais e ratificando aquelas já estabelecidas pela jurisprudência do STF;

Estas são as conclusões do presente trabalho, que resumem a atuação do Conselho Nacional de Justiça, reconhecido como sumo órgão de controle administrativo do Poder Judiciário, mas com atos que desequilibram a federação, rompem com a autonomia dos tribunais, atinge a separação de poderes e, em

casos pontuais, controla atos judiciais dos magistrados, gerando insegurança na sua atividade e risco quanto à sua independência.