

O CONTROLE EXTERNO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO: AS PROPOSTAS ATUAIS DE GESTÃO EM PERNAMBUCO E OUTROS ESTADOS.

EXTERNAL CONTROL OF JUDICIARY AND PERFORMANCE OF BRAZILIAN NATIONAL.

Hélio Cavalcanti de Siqueira Campos¹

RESUMO

O surgimento do Conselho Nacional de Justiça em 2004 e o seu efetivo Controle Externo do Poder Judiciário Nacional mostram, claramente, um avanço na gestão pública e administrativa ao combater antigos vícios negativamente arraigados na justiça como: lentidão processual (morosidade), abusos funcionais e de autoridade, falta de transparência, corrupção, nepotismo, falta de estrutura organizacional integrada a um sistema de informatização seguro e rápido. Em sendo o CNJ órgão de planejamento, articulação e supervisão, com área de atuação administrativa-financeira do Poder Judiciário brasileiro e estando suas decisões adstritas apenas ao poder do Supremo Tribunal Federal, sua criação visa refletir a esperança de um poder judiciário moderno, atuante e saneado. Para tal, apesar da nossa frágil democracia, utiliza-se dos conceitos de controles da administração pública brasileira, com a verificação dos parâmetros comparativos entre os Estados de Pernambuco e os Estados da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, onde há o acervo com mais de um milhão de processos cadastrados em cada um desses Estados Federativos.

Palavras-chaves: Controle externo; Conselho Nacional de Justiça ; Gestão pública; Atraso histórico; Modernização; Planejamento estratégico; Ferramentas tecnológicas; Magistratura; Combate a morosidade; Nepotismo; Corrupção.

ABSTRACT

The emergence of the National Council of Justice in 2004 and its effective external control of the National Judiciary, clearly showing an improvement in public management and administration to combat the old vices negatively rooted in justice as procedural delays (slow), abuse and functional authority lack of transparency, corruption, nepotism, lack of organizational structure integrated with a computerized system for safe and fast. In the CNJ and planning agency, and joint supervision with the area of administrative and financial performance of the Brazilian judiciary and its decisions being attached only to the power of the Supreme Court, its creation is intended to reflect the hope of a modern judiciary, active and sanitized. To do so, despite our fragile democracy, it uses the concepts of control of Brazilian public administration, with

¹ Bacharel em Direito pela UFPE; Mestre em Gestão Pública pela UFPE e Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça de Pernambuco. (Fortaleza, CE/Brasil).

verification of parameters for comparison between the states of Pernambuco and the states of Bahia, Ceara, Goias, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina and Sao Paulo, where there is a collection of more than one million cases registered in each of these federal states.

Keywords: Control of the Judiciary Foreign; National Council of Justice; Public management; Historic delay; Upgrading; Strategic planning; Tecnologics tools; Magistrate; Transparency; Fight to slow procedural; Nepotism; Corruption.

Introdução

Este estudo pretende demonstrar que o controle externo do Poder Judiciário Brasileiro e a atuação do Conselho Nacional de Justiça nos Estados da Federação estão modificando conceitos negativos ainda enraizados, tanto nos profissionais que dependem da máquina judiciária, quanto do cidadão comum. Tais conceitos podem ser elencados como morosidade processual, falta de transparência, corrupção, nepotismo, abusos funcionais, falta de estrutura da máquina administrativo-judiciária, dentre outros de cunho gerencial.

Faz-se uma análise, ainda, das propostas atuais de gestão no Estado de Pernambuco e também, um estudo comparativo entre o Estado de Pernambuco e os Estados da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, Estados federados com acervos que anualmente se renovam e ultrapassam o numerário de 1 (um) milhão de processos judiciais.

Quando da criação do CNJ, através da Emenda Constitucional nº 45/04, de 08 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), ficou claro que o legislador tinha como premissa essencial, tornar efetivo um órgão que derivasse do mesmo conceito de controle existente na administração pública, que ficou caracterizado como a *“faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”*. (MEIRELLES, 2002, p.632).

Tal mudança na estrutura do Poder Judiciário não malferiu o Pacto Federativo de 2005, como assim foi decidido na ADI Nº 3.367-DF da AMB-Associação dos Magistrados do Brasil (Pacto este que foi reafirmado em 2009, chamado de Pacto Republicano), nem o princípio do Juiz Natural.

A criação do CNJ também não pode ser considerada como inconstitucional, com a premissa de que tal mudança estaria ocorrendo apenas no Poder Judiciário, pois sabe-se que há mudanças nas esferas dos outros Poderes, com a criação de órgãos de controles, mesmo que incipientes.

Por isso é que a Constituição Federal, em seu Artigo 92, I-A (BRASIL, 2004), entendeu que o CNJ é Órgão do Poder Judiciário, descartando-se, parcialmente, o entendimento de um controle externo do judiciário *stricto sensu*². Na realidade, o CNJ é Órgão interno do Poder Judiciário, vez que faz parte da sua estrutura. É judicial, mas não jurisdicional, ou seja, entende-se por judicial aquela função que compõe o complexo de atividades distintas e harmônicas do Estado, na consecução de seus objetivos jurídicos.

A função judicial está inserida no conjunto de direitos, obrigações e atribuições do exercente de tal atividade, no caso, o Estado. Por isso é judicial. Tal função não é, propriamente, jurisdicional, pois essa é a atividade principal do Poder Judiciário, com a finalidade de “dizer o direito”.

O CNJ não interfere na competência da autoridade judiciária, em face do seu caráter fiscalizador administrativo, respeitando o Artigo 37 da Carta Nacional, cabendo-lhe fiscalizar a gestão financeira e administrativa do Poder Judiciário, assim como o dever funcional dos Juízes.

Portanto, o CNJ tem o seu Controle Externo como meramente administrativo e financeiro e isto tanto é correto, que seus atos estão sujeitos, apenas, ao crivo do Supremo Tribunal Federal - STF, estabelecendo-se, pois, a preeminência deste, como Órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho Nacional de Justiça (NERY JUNIOR e NERY, 2006).

Evidentemente, o papel representativo e efetivo do CNJ só será destacado se restar comprovado que o modelo democrático nacional está consolidado. Entretanto, não há consenso se tal modelo nacional realmente encontra-se com a democracia consolidada.

Para tal, percebe-se, na explicação de Jorge Zaverucha, que diferentemente de muitos Estados ocidentais, como a França, Estados Unidos, Inglaterra, dentre outros, o processo de amadurecimento histórico brasileiro ocorreu ao contrário, onde os direitos civis são frágeis e não tão assegurados. Foram criados, apenas, bons mecanismos que visam garantir um legal exercício

² *strictu sensu* - indicativo daquilo que deve ser tomado em sentido preciso, sem nenhuma extensão analógica. – Dicionário Jurídico, 2ª edição, 1992, Editora Forense Universitária, p.534

dos direitos políticos. Diferentemente, nos países citados acima, o processo de amadurecimento histórico se deu, primeiro, com a criação dos direitos civis e posteriormente, os outros direitos como os políticos e os sociais.

Zaverucha indica, ainda que:

O grande desafio é criar uma democracia que consiga conciliar o aspecto formal (procedimento) com o seu conteúdo (substância). Ou seja, transformar uma democracia de direito em democracia de fato. No sentido de que as forças em conflito consigam fazer avançar interesses por meio de canais institucionais. (ZAUERUCHA, 2005, p.17).

Desta forma, existe, no Brasil, o entendimento de que estamos vivendo uma democracia que privilegia o processo eleitoral, deixando de fora outros elementos primordiais para a consolidação da nossa frágil democracia³.

Ou seja, seguindo os preceitos de Robert Dahl, quando do seu estudo intitulado Poliarquia, uma democracia majoritária é considerada como consolidada quando atinge metas específicas. Diferentemente, no Brasil, só ocorreu o cumprimento efetivo de uma democracia política, pois ainda não existe um mecanismo completo do que se chama de normalidade constitucional, deixando espaço para, em caso de crise, voltar-se ao que ocorreu antigamente, com os casos de autoritarismos, demonstrando como é frágil nossa democracia.

O Controle externo do Poder Judiciário e o papel do Conselho Nacional de Justiça

Historicamente, o conceito de controle externo do Poder Judiciário teve origem na França, com a edição da Lei de 31 de agosto de 1883, pela qual foi criado o Conselho Superior da Magistratura. Mas, só na Constituição da IV República, em 1946, mais precisamente, em 27 de outubro de 1946, é que o referido Conselho ficou autônomo como órgão constitucional (Art. 64 e 65 da Constituição Francesa) (MARQUES, 2006).

³ Estudo realizado pelo Prof. Jorge Zaverucha que demonstra o Brasil como uma poliarquia (democracia política), mas que ainda não atingiu o modelo ideal de uma democracia consolidada como, por exemplo, os Estados Unidos da América, existindo, ainda, mecanismos que fogem ao controle de uma normalidade constitucional em caso de crise, confirmando que o ponto de não retorno ao autoritarismo ainda não foi atingido pela frágil democracia brasileira, deixando claro que o Brasil tem um federalismo de duvidosa existência. In ZAUERUCHA, Jorge. Frágil Democracia, 1 ed. Editora Civilização Brasileira, 2000, p. 09/16 e p. 295/313 .

Neste sentido, outros países latinos seguiram seus passos, como Portugal, Espanha, Grécia, Itália e agora Brasil. Diferentemente, países anglo-saxões como Estados Unidos da América, Canadá e Grã-Bretanha não sequer, admitem tal hipótese. Nos países latinos seguiu-se o modelo de Montesquieu, que é a separação dos três poderes. Mesmo assim, em tais nações, a especialização dos Poderes é atenuada porque se trata de regimes parlamentares. De certo modo, o Governo é uma extensão do Legislativo. Por razões históricas, o Poder Judiciário nem chega a se destacar como uma estrutura à parte e, embora seja garantida formalmente a autonomia dos magistrados, freqüentemente estão atrelados ao Ministério da Justiça.

Nos países anglo-saxões, apesar da notória influência do modelo de John Locke (Dois Tratados sobre Governo - 1690), sobre a obra de Montesquieu, quando do seu aclamado Espírito das Leis (1748), tais nações cresceram utilizando o paradigma de Locke, que versava o entendimento de que o início da sociedade civil e a formação do governo civil ocorrem com a formação de “um só corpo político”, este investido de agir e fazer executar as leis. Com isto, está claro que os estudos de Locke, que tanto influenciaram Montesquieu, além de instituir o liberalismo, positivismo e o pacto social, tratam, *in casu*, de dois poderes: Executivo e Legislativo (Capítulo VIII do Tratado). John Locke chegou a tal conclusão ao refletir sobre os acontecimentos ocorridos que culminaram na Revolução Gloriosa em que o Judiciário não é individualizado, está dividido entre os dois entes. Com Montesquieu, então, surgiu a definição da necessidade de um Judiciário separado, uno, para dar mais sustentação aos poderes, lembrando-se que na Revolução Francesa, a definição dos três poderes era: o Estado de Deliberação – atual Legislativo; o Estado de Comando – atual Executivo e o Estado de Justiça – atual Judiciário (WELFFORT, 2004).

Desta forma, tanto nos países europeus de origem latina, ou não, quanto nos Estados Unidos da América, onde se sabe da influência exercida ao direito constitucional brasileiro, o Poder Judiciário está, de alguma forma atrelado ao Legislativo (RIBEIRO et al, 2003).

Inclusive, o controle externo nos Estados Unidos da América é realizado pela Comissão de Assuntos Judiciais do Senado da República americana. Ocorrem nessa Comissão às discussões e análises das estratégias e os desempenhos das gestões judiciárias americanas, ou seja, em sede do Poder Legislativo (VIDIGAL, 2000).

No Brasil é diferente. O Poder Judiciário tem autonomia (art. 99 da CF) e faz parte da estruturação da Separação do Poderes, seguindo o modelo proposto por Montesquieu, apesar de

que, financeiramente, essa separação não existe, restando uma dependência do Poder Executivo (RIBEIRO et al, 2003).

Em sua origem, chamava-se de controle político toda a forma de controle exercido pelo Estado e tido como essencial para os regimes democráticos. Surgiu para prevenir o arbítrio (ARAÚJO, E.N., 2006).

No tocante a estruturação do controle no Estado brasileiro, a distinção que se faz entre o controle interno da administração e o controle externo é o seguinte: o controle interno é o da própria administração sobre seus atos, agentes, órgãos ou entidades, também denominado de controle administrativo ou executivo; e o controle externo é o exercido por outros poderes, chamados controle legislativo ou parlamentar, com atividades especiais de controle exercidas pelo Tribunal de Contas e o Controle Jurisdicional pelo Poder Judiciário, caracterizado pela provocação da parte (ARAÚJO, E.N., 2006).

Como a justiça no Brasil adota o sistema de jurisdição unitária, o chamado Controle Jurisdicional da Administração é exercido com exclusividade pelo Poder Judiciário e incide sobre atos administrativos ou materiais praticados mais comumente pelo Poder Executivo, mas também pelo Poder Legislativo e pelo próprio Poder Judiciário, estes em suas atividades administrativas. A regra geral é a da verificação, apenas, da legalidade do ato, que sob a aparência de formalmente regular, na realidade pode vir a encobrir abusos ou desvio de poder, não se atentando, portanto, sobre o aspecto discricionário (mérito) do ato administrativo (ARAÚJO, E.N., 2006).

A criação do CNJ potencializou essa regra geral de controle da legalidade do ato, no âmbito do Poder Judiciário, deixando claro, ainda, que o Poder Judiciário passou a ser o único Poder da República a ter um órgão de controle externo, quando, na verdade, já é controlado constantemente pelo Ministério Público, pelos advogados, pela mídia e pela população, além do controle de suas contas pelo Tribunal de Contas respectivo (TAVARES, LENZA e LORA ALARCÓN, 2005).

Os processos de modernização, que se observam nas diversas organizações, quer sejam pública ou privada, refletem os anseios e as preocupações de seus dirigentes de atender as expectativas de sua comunidade usuária, que cada vez mais exige eficiência, agilidade, segurança e excelência no atendimento.

Diante deste cenário, é cristalina a contribuição do Conselho Nacional de Justiça como um dos instrumentos de modernização judiciária, tornando possível a confiabilidade de um melhor atendimento, conferindo agilidade aos processos e, em específico, no caso do Poder Judiciário, a celeridade na prestação jurisdicional.

Assim, a previsão de um sistema de controle externo para os Poderes é legitimada pela própria Teoria da Separação dos Poderes. O Direito Constitucional contemporâneo reconhece que a Teoria da Separação dos Poderes, defendida por Montesquieu e adotada no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, prevê a existência dos Poderes do Estado para cada função estatal (legislar, executar e julgar), porém dentro de mecanismos de controles recíprocos, denominados "freios e contrapesos". Tal controle é tão importante, que em nossa Carta Magna Nacional, mais precisamente em seu Inciso III, §4º do artigo 60, está claramente vedada à possibilidade de separação dos poderes, classificando-a, assim, como cláusula pétrea (BULOS, 2002).

A ideia de um controle externo no Poder Judiciário brasileiro não é nova. Em 1977, através da Emenda Constitucional nº 07, de 13 de abril, foi instituído pela Carta Magna da época, o Conselho Nacional da Magistratura, com sede na Capital Federal e com jurisdição em todo o território nacional, sendo composto por sete Ministros do STF e por estes escolhidos. Por competência, caberia conhecer das reclamações contra os membros dos Tribunais sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância (DE PAULA FILHO, 2009).

Tinham atribuições nitidamente correcionais, por isso, foi considerado por José Adércio Leite Sampaio⁴, como feito de papel e intenção, pois, interessante, após a abertura política de 1984, foi esvaziado, com o Poder Judiciário Nacional tendo seguido seu caminho sem a interferência do Conselho, aprofundando vícios e corporativismo que vinham desde a época da Colônia. Com ares democráticos, o discurso da reforma voltou apenas em 1992, tendo o constituinte de 1987/88 perdido uma boa oportunidade de incluir o controle externo do Poder Judiciário já na Carta Maior que vigora atualmente (DE PAULA FILHO, 2009).

Com a efetiva criação do CNJ, em 2004, surgiu o questionamento de que a designação Controle Externo do Judiciário talvez fosse imprecisa, pois se defendia o controle efetivado por membros estranhos ao mundo jurídico. Conforme se pôde observar no Artº 103-B da proposta aprovada pela Comissão de Constituição Justiça e Redação - CCJR do Senado Federal, tal órgão

de controle seria bem eclético, constituído por representantes dos mais variados seguimentos e instituições oficiais ligadas ao sistema jurídico, inclusive da própria magistratura, afastando, portanto, tal questionamento. O Conselho Nacional de Justiça seria composto de doze membros, sendo 01 Ministro do Supremo Tribunal Federal, 01 Ministro do Superior Tribunal de Justiça, 01 Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, 01 Ministro do Superior Tribunal Militar, 01 Desembargador de Tribunal de Justiça, 01 Juiz estadual, 01 Desembargador Federal de Tribunal Regional Federal, 01 Juiz Federal, 01 Desembargador Federal do Trabalho de Tribunal Regional do Trabalho, 01 Juiz do Trabalho e 02 Advogados. O texto final ficou com 15 membros: mais 02 cidadãos; 01 Ministério Público da União e 01 Ministério Público do Estado e saiu 01 Ministro do Superior Tribunal Militar (TAVARES, LENZA e LORA ALARCÓN, 2005).

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e autonomia do Poder Judiciário (art. 99 da CF). O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este a competência de elaborar seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o Executivo (SADEK, 2004).

No que se refere à estrutura, ainda, houve uma ampla reorganização e redefinição de atribuições nos vários organismos que compõem o Poder Judiciário. Primordialmente, o Supremo Tribunal Federal (STF), como órgão de cúpula, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais. Logo abaixo na hierarquia foi criado o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que incorporou parte das atribuições antes concentradas no STF. Foram instituído ainda o Juizado Especial de Pequenas Causas e a Justiça de Paz, remunerada no âmbito das justiças dos estados, dos territórios e do Distrito Federal. Desapareceu o Conselho Nacional da Magistratura, para dar lugar ao Conselho da Justiça Federal. O artigo 92 da Constituição assim nomeou os órgãos do Poder Judiciário: "*I. o Supremo Tribunal Federal; II. O Superior Tribunal de Justiça; III. Os tribunais regionais federais e juízes federais; IV. os tribunais e juízes do trabalho; V. os tribunais e juízes eleitorais; VI. Os tribunais e juízes militares; VII. Os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios*" (SADEK, 2004).

A nova ordem constitucional reforçou o papel do Judiciário na arena política, definindo-o como uma instância superior de resolução de conflitos entre o Legislativo e o Executivo, e destes poderes com os particulares que se julguem atingidos por decisões que firam direitos e garantias

⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário. Belo Horizonte:

consagrados na Constituição. O protagonismo político do Judiciário está inscrito em suas atribuições e no modelo institucional. As atribuições não apenas foram aumentadas com a incorporação de um extenso catálogo de direitos e garantias individuais e coletivos, como também, alargaram-se os temas sobre os quais o Judiciário, quando provocado, deve se pronunciar (SADEK, 2004).

Daí a importância da sua origem, a famosa teoria da Separação dos Poderes, que acabou se transformando em dogma na Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789 e inspirando o nosso artigo 2º da Constituição Federal de 1988, que assim determina: "*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*" (NERY JÚNIOR e NERY, 2006).

O mérito da doutrina, especialmente de Montesquieu, no seu Espírito das Leis, não foi de propor certas atividades para o Estado, pois estas já eram identificáveis. O valor de sua doutrina está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e de inter-relacionamento de suas atividades, é a fórmula dos freios e contrapesos a que alude a doutrina americana (WELFFORT, 2004).

Balladore Pallieri já afirmava que "*o Estado de Direito é aquele que se submete à lei e à jurisdição independente e imparcial*". Significa dizer que o Estado de Direito consagra a supremacia das normas constitucionais, o respeito aos direitos fundamentais e o controle jurisdicional do poder estatal para proteção da maioria. (GABRIEL, 2004).

Tem-se por oportuna, a observação de que o Poder Judiciário, até meados do século XVIII, tinha uma relativa atuação e participação no plano civilizatório e, atualmente, transformou-se num dos pilares da sociedade moderna. Pode-se, então, afirmar que o Judiciário somente assumiu a condição de Poder após dois grandes marcos históricos, quais sejam: a Revolução Francesa e a Declaração da Independência dos Estados Unidos. Restrições existiram, como na Inglaterra e nas Constituições Francesas, mas sem tirar-lhe a característica de protetor da cidadania, qualidade esta que foi ampliada com a mudança do milênio e absorvida pelas leis basilares, como ocorreu com a Constituição Federal de 1988. A grande discussão nacional no âmbito jurídico dos dias presentes, sem dúvida está centrada na urgente necessidade da reforma

do Estado, o que passa inevitavelmente pela reforma do Poder Judiciário, inicialmente pautado na questão puramente administrativa (BONAVIDES, 2006).

No Estado de Direito, há um sério compromisso em consagrar a supremacia constitucional, em afirmar certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como em exigir a organização e funcionamento do Estado para a proteção daqueles valores. Contudo, é grande a dificuldade para ajustar a idéia de Estado de Direito às modificações da vida contemporânea. A tendência ao abuso do poder acaba por transformá-lo num dogma político, distante dos preceitos democráticos. De fato, o que se verifica é a busca renitente do fortalecimento do poder político, uma produção acelerada de leis técnicas, cada vez mais conformadas com a vontade governamental e um deficiente sistema judicial. Definitivamente, os abusos cometidos pelos poderes estatais continuam sem reparação, o que evidencia a crise no Estado de Direito (BOBBIO, 1999).

A formulação de um processo constitucional que possa ser instrumento de absorção das crises e dos conflitos, a nível institucional, torna-se necessária para o Estado democrático, que permite assim poderá corresponder aos apelos da sociedade contemporânea. Este processo não será, apenas, instrumento das realizações particulamentaristas, assentadas em concepções individualistas, que se satisfazem com composições judiciais, que não ultrapassam interesses de minorias ou de grupos (BARACHO, 1984).

O cidadão comum, verdadeiro titular do poder soberano, sofre, pois não tem seus direitos fundamentais respeitados, nem reconhecidos. Neste moderno cenário institucional, o Poder Judiciário, responsável pela prestação jurisdicional, encontra-se distante do ideal de justiça. Isso ocorre porque há uma deficiência na administração judiciária, em razão da morosidade no andamento dos processos judiciais, do déficit cumulativo da prestação jurisdicional e do acesso mais restrito à justiça. A burocracia pesada, repleta de formalismos e a corrupção de magistrados também contribuem para afastar o cidadão comum da tutela jurisdicional (GABRIEL, 2004).

No Estado de Direito, os entes federativos, ao exercerem suas competências, são obrigados a respeitar os princípios e as normas constitucionais que asseguram os direitos e garantias fundamentais do indivíduo, sob pena de abuso de poder. Afinal, os direitos e garantias do cidadão contribuinte não foram positivados na Constituição para serem formalmente reconhecidos, mas para serem concretamente efetivados (GABRIEL, 2004).

CAPPELLETTI corrobora esse entendimento afirmando que *"somente nos sistemas democráticos de governo existe oportunidade para que se respeitem os direitos fundamentais, de maneira que a democracia não pode sobreviver em um sistema em que os direitos e garantias fundamentais careçam de uma proteção eficaz"*. Nesse sentido, a preservação das liberdades públicas exige a eliminação da concentração de poder e sua distribuição num sistema de equilíbrio de poderes. Indica, ainda:

Não existirá, pois, um Estado democrático de direito, sem que haja poderes de Estado, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização, a perpetuidade e a efetividade desses requisitos (apud GABRIEL, 2004).

O direito constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional idéia de tripartição de poderes, entende que essa teoria, se interpretada com rigidez, torna-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominados "freios e contrapesos" (*checks and balances*). A idéia de controle está vinculada à democracia, enquanto a incontrolabilidade, ao arbítrio (BOBBIO, 1995).

Neste momento de reformas, imprescindível o controle das ações déspotas das autoridades que, através do abuso de poder, ofende os direitos e garantias do indivíduo, a separação dos poderes, usurpa a função social inerente ao Estado de Direito, além de provocar o empobrecimento da democracia. Afinal, como observa Madison, em O Federalista, *"os homens não são governados por anjos, mas sim por outros homens, sendo, pois, necessário controlá-los"* (GABRIEL, 2004).

A atuação do CNJ e o seu sistema de gestão

Os dados estatísticos ofertados pelo CNJ, que começaram a partir do ano de 2004, com a sua criação, tiveram origem no denominado Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ), que surgiu no ano de 1990 e derivou-se da necessidade de modernizar e formular uma verdadeira política judicial. A ideia inicial, defendida em 1989 pelo Ministro José Neri da

Silveira, então Presidente do STF, propunha “*um sistema de intercâmbio de informações com o emprego de metodologia e linguagem comuns.*”⁵

O idealizador do BNDPJ o concebia como um instrumento destinado ao conhecimento da realização judiciária brasileira, com o objetivo de possibilitar o estudo à vista de elementos concretos e não por meras conjecturas de seus problemas estruturais, de suas deficiências e dificuldades de funcionamento. Indicando-se as medidas legislativas ou de outra ordem orientadas a seu aperfeiçoamento e boa consecução das competências constitucionais (CNJ, 2005).

De 1989 a 1991 foram realizadas inúmeras reuniões entre os Presidentes de todos os Tribunais para a construção de consensos em torno da linguagem e informações pertinentes aos BNDPJ, que foi instalado para ser um instrumento de gestão, transparência e avaliação de desempenho do sistema judiciário nacional (CNJ, 2005).

A experiência originada pelo BNDPJ fortaleceu no CNJ, com a instituição de pesquisas anuais denominadas “Justiça em Números” e “Justiça Aberta”. O interessante é que a pesquisa “Justiça em Números” foi deflagrada em 2003 pelo STF através do DATAUnb, da Universidade de Brasília e incorporada ao CNJ pelas Resoluções números 04/05 e 15/06 (CNJ, 2008).

A Justiça Estadual como um todo era composta, em 2007, por 11.118 magistrados e 137.156 servidores ocupantes de cargo efetivo. Entre os magistrados, 8.541 (77%) são juízes de 1º grau, 1.477 (13%) atuam na 2ª instância, 974 (8%) possuem competência exclusiva nos Juizados Especiais e 176 (2%) nas Turmas Recursais. No mesmo ano foram protocolizados cerca de 17,5 milhões de processos: 1,6 milhões são da competência dos tribunais estaduais de 2º grau, mais de 11 milhões referem-se ao 1º grau, 4 milhões são dos Juizados Especiais e 268 mil pertencem às Turmas Recursais (CNJ, 2008).

No início de 2007, já tramitavam na mencionada justiça 37 milhões de processos, os quais foram formados em períodos anteriores, mas, 14 milhões foram sentenciados, correspondendo a um percentual de 26% do total em tramitação (CNJ, 2008).

A taxa de congestionamento da Justiça foi de 74%. O maior congestionamento foi observado no 1º grau, com índice de 80,5%, instância em que a maioria dos processos – aproximadamente 79% dos processos da Justiça Estadual. As Turmas Recursais apresentaram

⁵ SILVEIRA, José Neri da. A Informática como meio de Modernização do Poder Judiciário: o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário. Palestra proferida no Simpósio sobre Informática no Judiciário, Belo Horizonte, em 22/02/91, Acerva da Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal.

apenas 43% de taxa de congestionamento. No 2º grau o congestionamento foi de 45,4% e, nos Juizados Especiais, de 51% (CNJ, 2008).

O indicador de carga de trabalho mostra que, em média, cada magistrado contava com quase 5.000 processos em tramitação durante o ano. Os Juizados Especiais destacam-se nesse quesito, com uma carga de trabalho de 9.000 processos por magistrado, seguidos pelo primeiro grau, com carga de trabalho também alta, igual 5.102. Tanto no 2º grau quanto nas Turmas Recursais à carga de trabalho é inferior a 2.000 processos por magistrado (CNJ, 2008).

Então, ao se analisar os dados do CNJ referente aos anos de 2004 a 2007, chamado de “Séries Históricas da Justiça Estadual” percebe-se os seguintes dados conclusivos:

As despesas da Justiça Estadual cresceram ao longo dos anos, passando de R\$13 bilhões para quase R\$ 17 bilhões entre 2004 e 2007, o que representa um aumento de 25,4% neste período, ou seja, uma média de crescimento anual de 7,9%. O percentual de despesas com pessoal caiu em 2005, voltando ao patamar antigo nos anos subseqüentes. Entre 2004 e 2007 o incremento foi de 1,7 pontos percentuais (CNJ, 2008).

As custas e recolhimento diversos aumentaram em todos os anos, passando de R\$ 1,8 bilhões para R\$ 2,8 bilhões, ou seja, um aumento de quase 1 bilhão em 3 anos. Em termos percentuais a variação foi de 55%, a uma média de 16% de crescimento anual. Ressalta-se também que o percentual de receitas em relação às despesas também possui trajetória crescente, o que demonstra que as receitas de custas e recolhimentos cresceram, em termos proporcionais, de forma mais forte que as despesas da justiça (CNJ, 2008).

Nota-se no 2º grau uma redução contínua da taxa de congestionamento, passando de 52% para 45% entre 2004 e 2007, ou seja, redução de quase 7 pontos percentuais. Já no 1º Grau a taxa de congestionamento se manteve quase constante ao longo dos anos. Nos Juizados Especiais houve queda da taxa até 2006, porém com um pequeno aumento em 2007 (CNJ, 2008).

O CNJ atua como coordenador administrativo do Poder Judiciário, conduzindo suas atividades para três objetivos essenciais: a modernização tecnológica, o planejamento estrutural unificado de médio e longo prazo e o respeito aos direitos fundamentais (CNJ, 2008).

Destaca-se, ainda, que o CNJ deve atuar como órgão de planejamento, articulação e supervisão, enfatizando, no âmbito administrativo e gerencial, a tentativa de modernizar a gestão dos Tribunais em todo o território nacional (CNJ, 2008).

Na atividade de planejamento, tem-se a implementação de um sistema de coleta de dados sobre a atividade jurisdicional brasileira e as análises que estão sendo feitas a partir da sistematização das informações demonstram a necessidade de reestruturação e reorganização do serviço público de prestação da Justiça. Isso servirá para conferir-lhe transparência, racionalização dos recursos orçamentários e permitir um adequado equilíbrio entre celeridade e qualidade da prestação jurisdicional.

Na atuação de supervisão e controle administrativo, consignou-se que não se devem buscar ações preponderantemente punitivas. Sob o aspecto ético e moral empreendido pelo CNJ, devem ser vislumbradas ações que se insiram num contexto mais amplo de reestruturação e de reorganização do serviço público de prestação da justiça.

Ressalta-se a preocupação do CNJ com o estabelecimento de diretrizes para a atuação da Justiça em sintonia com os mais elevados padrões morais e em plena observância aos princípios da administração pública. Nessa perspectiva, ao longo do ano de 2008, o Plenário do CNJ analisou diversos procedimentos administrativos e aprovou recomendações e resoluções com o objetivo de zelar pela independência, moralidade, transparência e efetividade da prestação jurisdicional.

Trata-se de iniciativa pioneira no País, em razão da inexistência de informações precisas sobre o número de comarcas, juízos, juízes, serventias judiciais e extrajudiciais, horário de funcionamento dos Tribunais, produtividade dos magistrados e outros dados de absoluta relevância para a formulação de propostas gerenciais de administração judiciária (CNJ, 2006).

Para tornar reais esses objetivos essenciais, o CNJ recomenda dividir o seu planejamento estratégico em dois pontos: o primeiro é o ponto das providências de âmbito normativo, ou seja, são solicitações feitas aos poderes Executivo e Legislativo, para que se dê prioridade aos projetos de leis, que torne agiu a prestação jurisdicional em todo território (CNJ, 2008).

O segundo ponto é o que trata das providências de âmbito administrativo gerencial, que visa pautar o planejamento estratégico nos seguintes tópicos: □ busca de mecanismo que ofereçam ampliação do acervo à justiça e oferecimento de melhor qualidade da prestação das atividades jurisdicionais, voltadas ao aumento da credibilidade da sociedade;

□ promoção da responsabilidade social e do respeito ao meio ambiente; □ promoção do alinhamento estratégico com demais unidades do Poder Judiciário; □ atuação no

aprimoramento da comunicação com os jurisdicionados, com os demais poderes, com os meios acadêmicos, organismos civis e com a sociedade em geral; □ otimização dos processos fundamentais de trabalho existentes, de modo a garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos. (CNJ, 2008).

Para poder realizar um bom serviço, foi criado, no CNJ, um organograma estrutural, com as suas Comissões, auxiliando desta feita, todos os Tribunais em seus problemas de gestão. Atualmente são oito as Comissões formadas: 1) Tecnologia da Informação; 2) Estatística e Gestão Estratégica; 3) Fundos, Orçamento e Reparelhamento do Poder Judiciário; 4) Prerrogativas na Carreira da Magistratura; 5) Acompanhamento legislativo e estudo de projeto de lei; 6) Acesso à Justiça; 7) Reforma do Regimento Interno e, 8) Liberdades Públicas e Execuções Penais (CNJ, 2008).

Dentre tais comissões a de maior destaque é a Comissão de Tecnologias e Informação, que atualmente torna disponível, para todos os Tribunais Nacionais, elementos auxiliares que possibilitam melhorar as ações de tais Tribunais, tornando-os ágeis e efetivos nos cumprimentos jurisdicionais. Tais sistemas auxiliares são: Sistema CNJ (Projudi); Portal do Conselho Nacional de Justiça; Padronização Taxonômica das Tabelas Básicas de Classes, Movimentações e Assuntos; Numeração Única para Identificação do Processo Judicial; Padronização dos Endereços Eletrônicos do Poder Judiciário; Restrição Judicial *On Line* de Veículos – Sistema Renajud; Acervo de Soluções Tecnológicas do Poder Judiciário (Banco de Soluções Rede Nacional do Judiciário); Acesso à base de dados da RFB – Infojud; Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) e sistema Bacenjud; Sistema Nacional de Bens Apreendidos; Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa; Projeto E-JUD e Sistema Malote Digital (Sistema Hermes).

Assim, o CNJ foi criado para dar uma resposta a já tão combalida sociedade e o cidadão brasileiro, que assistem, todos os dias, aos desvios graves de conduta e devaneios dos nossos dirigentes, em todos os escalões e Poderes da República.

A pauta da reforma do judiciário foi vista através de quatro ordens: a) estrutura do judiciário - informatização que necessita ser implantada, virtualização de procedimentos e instrumentalização dos atos judiciais em comunicação com os operadores do direito; b) institucionais - com julgamentos de repercussão geral, súmulas impeditivas de recursos, súmulas vinculantes efetivas; c) procedimentais – legislação complementar do Estatuto da Magistratura e

da celeridade processual, mediação e conciliação e d) recursos humanos – mudança do operador do direito, para um melhor aperfeiçoamento técnico (HESS, 2009).

O CNJ, em seu **Planejamento Estratégico**, se utiliza de um novo modelo de gestão que está baseado nos pilares da agilidade, transparência, inovação tecnológica, criatividade, confiança, respeito sócio-ambiental, presteza e da qualidade de serviço ofertado. Em sendo atingidos tais tópicos, ocorre paulatinamente, uma aproximação entre o cidadão e a administração da justiça brasileira, diminuindo o insulamento institucional.

Elementos danosos estão na mira do CNJ, tais como morosidade, falta de transparência, corrupção, nepotismo, abusos de todos os tipos praticados por juízes e servidores e a falta de uma estrutura para as serventias do extrajudicial e dos servidores da justiça e a ausência tecnológica, entraram na pauta de atuação do CNJ, que aos poucos começa a colocar em evidência os dados de uma justiça que sofreu e ainda sofre com a falta adequada de estrutura, para que possa combater a maioria ou a totalidade desses elementos tão nocivos.

Primeiramente, em respeito ao tópico **morosidade da justiça**, o CNJ editou inúmeras Resoluções que tornam concretas as ideias concebidas na Lei nº 11.419/06, acabando com a burocracia e a morosidade através do uso de ferramentas tecnológicas, buscando resolver um problema de ordem histórica, que por séculos, vem afligindo toda uma sociedade.

Entende-se que a morosidade é a antítese da justiça. Rui Barbosa já dizia *“justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada”*. Ademais, a ideia de morosidade em uma justiça acarreta efeitos danosos para a economia de um país, pois implica em diminuição de investimentos, restrição ao crédito ou aumento do custo desse crédito. A morosidade jurídica implica em: a) dificuldade de recuperação do crédito e b) alto custo do Poder Judiciário, com tais problemas: o processo de execução, a penhora de bens, o excesso de causas repetitivas e alta taxa de recursos (PONCIANO, 2009).

Desta forma, visando acabar com a morosidade, o CNJ editou a Resolução nº 41, de 11/09/07, que dispõe sobre a utilização do domínio primário “jus.br” pelos órgãos do Poder Judiciário e disciplina, ainda, o modelo de gestão que deve ser seguido por todos os órgãos do Poder Judiciário Nacional, juntamente com as Resoluções nº 46, de 18/11/07, que cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e a de nº 49, de 18/12/07, que dispõe sobre a organização de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do

Poder Judiciário, relacionado no art. 92, incisos II ao VII, da Constituição da República Federativa do Brasil, demonstram que o CNJ, em tão pouco tempo já implementou uma política de sistemas e ferramentas de combate à morosidade judiciária.

No tópico denominado **transparência**, que no Brasil é mais conhecido como responsabilização ou *accountability*, tem como princípio básico à noção de que a boa prestação de contas faz parte de um aspecto central de um bom governo. É valor central em uma democracia. Faz parte do governo representativo que tem uma forma especial de vínculo que o poder político estabelece com a cidadania, entendendo que, ao se implantar o conceito de *accountability*, o surgimento de situações como a corrupção governamental ou mesmo a arbitrariedade do poder estatal ficam limitados (AVRITZER et al, 2008).

Na Administração Pública brasileira, o conceito de transparência não é novo, pois está ligado ao princípio constitucional da publicidade, que vem desde o Decreto nº 200/67. A esse conceito veio se somar o conceito de *accountability* ou responsabilização, de difícil tradução, mas que pode ser entendido como a responsabilidade por resultados e a necessidade de prestar contas sobre os atos de gestão, inclusive, o funcionamento do CNJ e as suas metas, com a utilização das ferramentas tecnológicas para dar mais transparência aos seus atos e a existência das Ouvidorias, tanto no CNJ, quanto nos Tribunais Estaduais e Federais, podem ser um bom exemplo de *accountability*.

O surgimento do CNJ e as suas metas de gestão e planejamento, seguiram o trabalho realizado pelo Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, que divulga os dados e informações do Poder Executivo Nacional, visando combater a corrupção, morosidade administrativa (burocracia) e dar mais transparência ao seu trabalho, possibilitando, através de avanços tecnológicos, a inovação da relação entre o Estado e a sociedade, levando ao exercício da responsabilização social e ética pelo controle direto das decisões tomadas no âmbito da Administração Pública.

Um dos pontos nevrálgicos da atuação do CNJ está o combate a **Corrupção**. Sabe-se que os efeitos da corrupção perante a sociedade causam impactos danosos. Robert Merton, Samuel Huntington e Maquiavel foram alguns dos autores que se preocuparam com os efeitos da corrupção perante a política e a sociedade. Sabe-se que numa sociedade democrática com corrupção generalizada, tende, no futuro, a enfrentar crises de legitimidade em suas instituições, principalmente, com queda dos níveis de credibilidade

política de seus principais órgãos, como os seus três Poderes basilares do Estado (ARRETCHE, 1996).

Ademais, o fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes, que contribuem para a diminuição dos investimentos públicos e privados em um Estado. O Brasil ocupava, em 2002, a 46ª posição em um ranking de 91 países, da pesquisa realizada pela *Transparency International*. Em 2007, o Brasil já ocupava a 71ª posição, ou seja, em pouco tempo à corrupção no Brasil só aumentou nos chamados índices de percepção da corrupção (AVRITZER et al, 2008).

Já dizia Samuel Huntington, *“a corrupção fornece benefícios imediatos, específicos e concretos aos grupos que eram alienados da sociedade. A corrupção pode assim ser funcional à manutenção de um sistema político da mesma maneira que a reforma o é.”* (AVRITZER et al, 2008).

Ou seja, a reforma do Judiciário, que deveria ser ampliada aos outros Poderes Nacionais, tinha que ser urgente, para que as situações visíveis de corrupção fossem atacadas por um órgão independente, como assim é o CNJ.

Sabemos que a ideia de um Judiciário independente pertence à experiência das sociedades pós-tradicionais do Ocidente para as quais o direito substitui o costume ou um princípio teológico como base de organização da vida comum. Entretanto vê-se que é o próprio movimento da globalização que corrói, mesmo no Ocidente, o velho modelo de tripartização de poderes que justifica a autonomia do Judiciário. A reforma do Judiciário na direção da autonomia, integridade e eficácia pode ser um poderoso fator de universalização do processo de “racionalização” que Weber entendia como característico do Ocidente (AVRITZER et al, 2008).

O CNJ editou as Resoluções números 04/05, 15/06, 49/07 e 76/08 (criação do sistema de estatística do Poder Judiciário para dar mais agilidade e assim, combater a corrupção), 05/06 (controle das despesas e gastos), 07/05 (acabar com a prática do nepotismo), 46/07 (unificação das tabelas do judiciário), 50/08 (cadastro para condenados por improbidade administrativa), 60/08 (criação do Código de Ética da Magistratura), 63/08 (institui o sistema nacional de bens apreendidos), 65/08 (uniformização do sistema de número de processos para evitar possíveis fraudes), 70/09 (planejamento estratégico para uma melhor gestão), 75/09 (regras para o concurso pública da magistratura), 80/09 e

81/09 (vacância dos cartórios do extrajudicial e regras para concurso público do extrajudicial), para coibir a prática de várias espécies de corrupção existentes (CNJ, 2009).

No tópico **Nepotismo**, que é entendido como o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego, substituindo a avaliação do mérito para o exercício da função pública, teve no CNJ, um tratamento especial, pois, foi entendido que a prática do nepotismo viola as garantias constitucionais da impessoalidade administrativa, desconsiderando a capacidade técnica para o exercício da vida pública.

O CNJ editou a Resolução nº 07/05, que após três anos da sua edição, foi confirmada no STF, através da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, que consolidou o entendimento de que a proibição do nepotismo é exigência constitucional, vedada em todos os poderes da República (STF – Súmula Vinculante nº 13, de 29 de agosto de 2008). Visualiza-se, também, o combate ao nepotismo na Resolução nº 80/09, quando da vacância de cargo do extrajudicial.

No tocante ao tópico **Magistratura**, o CNJ editou as Resoluções números 60/08 e 75/09, que dispõem sobre o Código de Ética da Magistratura e as regras para os concursos públicos da Magistratura, zelando pela atividade jurídica.

No tópico falta de estrutura para as serventias do extrajudicial e dos servidores do Poder Judiciário e a **ausência de tecnologia**, sabe-se que as primeiras iniciativas de modernizar o Poder Judiciário, informatizando-o, foi na década de setenta, entretanto, tal modelo de informatização nunca foi planejado de maneira integrada. Foi necessário surgir o CNJ, com as suas Resoluções de ordem tecnológicas (Resoluções números 04/05, 15/06, 49/07 e 65/08), que fomentaram o surgimento das Leis números 11.280/06 e 11.419/06, com a consolidação do processo eletrônico na legislação processual brasileira e adoção pelas diversas unidades do sistema judiciário.

Estão, são esses os elementos nocivos que o CNJ visa coibir através da efetivação de seu Planejamento Estratégico, devendo-se utilizar de ferramentas de tecnologia moderna, para tornar realidade sua função precípua de zelar pelo bom funcionamento do Poder Judiciário Nacional nos Estados Federados.

Os elementos comparativos entre os Estados estudados

Sabe-se, então, que com o CNJ, os Estados já se iniciaram os trabalhos de aperfeiçoamento das respectivas máquinas judiciárias. No presente estudo destaca-se a evolução do trabalho de gestão em dez Estados: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, pois em conjunto com Pernambuco, compõem os Estados onde predominam o maior volume de processos judiciais da justiça comum, detendo em seus acervos, um número superior a um milhão de processos cada, em suas respectivas serventias judiciais (CNJ, 2008).

Entretanto, a apresentação de tais serviços implementados pelos Tribunais de Justiça desses onze Estados, não correspondem a uma mudança imediata, nem poderiam, pois, em 2007, o número total de processos foi de 67,7 (sessenta e sete vírgula sete) milhões na Justiça Brasileira, ficando a Justiça Estadual com 57,1 (cinquenta e sete vírgula um) milhões de processos, ou 80% (oitenta por cento) do total geral da Justiça Brasileira, com uma Taxa de Congestionamento de 74% (setenta e quatro por cento) na média.

Entende-se por Taxa de Congestionamento como o elemento mais importante para medir o grau de morosidade que se encontra um determinado Tribunal. Os números atualizados da Justiça Estadual, até 2007, com a edição do Relatório Anual do CNJ 2008 e a Justiça em Números 2008, dão conta de que a Taxa de Congestionamento⁶ nos Tribunais Nacionais sempre foi alta muito alta.

Ademais, deve-se expor no presente estudo, o que os outros Estados fizeram de destaque para melhorar a gestão do Poder Judiciário respectivo. Os outros Estados foram: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe, Tocantins e o Distrito Federal.

Com isso, chega-se a uma conclusão de que todos os Estados, indistintamente, conseguem melhores colocações em uns índices e piores em outros, subentendendo-se que os dados expostos pelos Relatórios Anuais do CNJ mostram uma justiça historicamente apática, que está mudando devido à intervenção de um Pacto Estatal. Decorre dessa conclusão, que o choque de gestão promovido pelo CNJ, a partir de 2004, começa a fazer efeito, pois antes da existência do CNJ, não havia cobrança efetiva para mudar a face do Judiciário Nacional.

⁶ Entende-se por Taxa de Congestionamento, o indicador que mede o quanto a justiça consegue decidir com presteza as demandas da sociedade. Isto é, se as novas demandas e os casos pendentes do período anterior são finalizados ao longo do ano (CNJ, 2008)

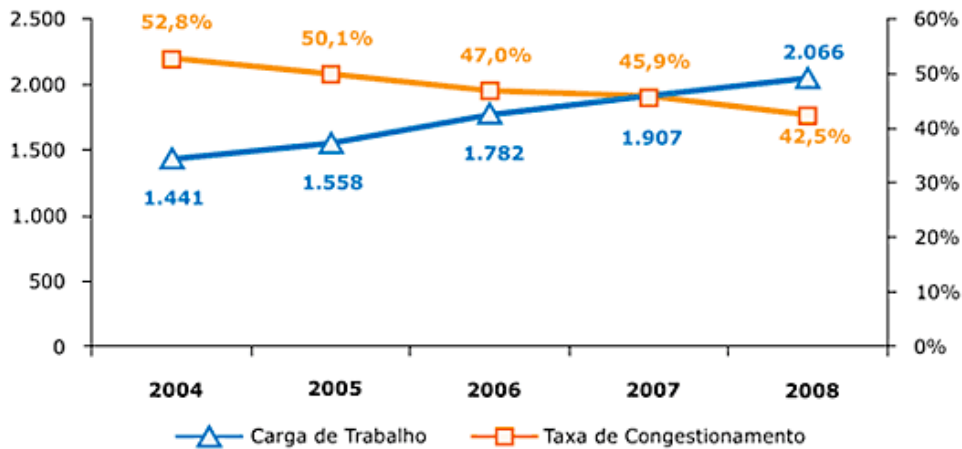
O fato de vermos Estados com a Taxa de Congestionamento mais baixa como os Estados do Rio Grande do Norte e Amapá, que não tem um acervo volumoso e os destaques do Distrito Federal nos outros índices, contrapondo-se a Estados com um acervo maior, mas com um PIB, também, maior, mostra que o trabalho ofertado pelo CNJ e as suas ferramentas, já estão dando resultados, bastando, apenas, modificar o paradigma da gestão e implementar um planejamento estratégico exemplar nos Estados Federados. O primeiro passo já foi dado pelo CNJ.

Por exemplo, nos Estados com maior volume de processos, os investimentos realizados pela Bahia que, de 2006 para 2007, incrementou os gastos com bens e serviços em mais de trinta por cento e o trabalho regular executado pelos Tribunais dos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Estados estes, com os maiores orçamentos e maiores números de feitos, mostram uma clara preocupação em dar uma resposta efetiva e positiva ao problema da morosidade e falta de estrutura tecnológica e funcional desses tribunais.

Destaca-se, também, o bom trabalho realizado pelo Tribunal de Mato Grosso do Sul, que aos poucos está investindo consistentemente em vários elementos do índice Despesa Total da Justiça Estadual, ressaltando-se que o Estado de São Paulo foi o Estado mais constante no índice da litigiosidade (Taxa de Congestionamento).

Os problemas enfrentados pelo CNJ e pelos Tribunais Estaduais são inúmeros e são imensos, pois em sendo o Brasil um país de dimensões continentais, a boa eficácia da gestão administrativa leva mais tempo para se efetivar.

O gráfico abaixo representa o único tópico entre os estudados que já, efetivamente, apresentou um resultado mais positivo, pois, com os investimentos estimulados pela ação do CNJ perante os Tribunais de Justiça dos Estados e a tomada de consciência dos próprios Tribunais de Justiça, apesar de ter ocorrido, entre os anos de 2004 e 2008, um incremento na demanda judicial no 2º Grau, a Taxa de Congestionamento do 2º Grau caiu bastante, demonstrando que há saída para os problemas que afligem o Poder Judiciário.

Trabalho x Taxa de Congestionamento da Justiça Estadual no 2º grau

Vê-se, também, que em face da crescente transparência provocada pelo CNJ, quando se expõem as estruturas e as suas deficiências, as receitas e as despesas geradas todos os anos, os gestores dos Tribunais, em todo o país, estão mudando o modo de administrar, tentando solucionar problemas que antes pareciam impossíveis de se resolver. É claro que falta um caminho longo a percorrer, mas é o início e tal início já foi realizado, quando da criação do CNJ, em 2004, e os frutos que já aparecem ao longo de poucos anos, modificando problemas seculares.

Há de ser otimista, pois com o CNJ, a sociedade brasileira tem ao seu serviço uma ferramenta de cobrança efetiva, positiva, que já responde, em tão pouco tempo, corrigindo, como se podem verificar, as questões relativas ao nepotismo, transparências nos dados, combate à corrupção, regularização das serventias do extrajudicial, regras para o concurso público para a Magistratura, Código de Ética para os Magistrados, dentre outros.

Com isso, conclui-se que os Poder Judiciário dos Estados em quase a sua totalidade, precisam de uma mudança radical nos seus modelos de gestão pública, mostrando que o CNJ está certo em forçar uma reforma, implantando, através do seu Planejamento Estratégico, um choque de gestão, modernizando conceitos, ações e metas que até então, poucas vezes foram observadas em um determinado Poder da República Nacional.

Considerações finais

Visualiza-se, finalmente, no presente estudo, que o tema proposto conjuntamente com a problematização, dão conta de que há duas questões importantes na proposição: uma é o controle externo instituído, o que nunca ocorreu no Brasil e outra é a atuação do CNJ, como órgão de um controle externo da sociedade em parceria com o próprio Poder Judiciário e a sua atuação efetiva nos Estados Federados.

Bem, o Controle Externo como foi proposto pela Emenda Constitucional nº 45/04, potencializando os conceitos do direito administrativo referente aos controles interno e externo na administração pública judiciária, veio para ficar, pois além de ser usado há algum tempo em algumas democracias mundiais, mostrando sua eficiência, em pouco tempo de utilização no Brasil, com a visualização dos julgados no Plenário do CNJ, vê-se que tal controle já mostrou resultados, com a implementação de inúmeras Resoluções indicando o norte para os Tribunais de vários Estados. São contribuições de ordem tecnológicas, éticas, legais, administrativas e educativas.

Essas inovações propostas pelo CNJ estão dando tão certo e com ressonância perante a sociedade de um modo geral, que está elevando, também, a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público, que pertence à estrutura do Poder Executivo. Quem sabe tal poder, conjuntamente com o Poder Legislativo, visualizando o benefício de tal Conselho e o bem exemplo já dado pelo Portal da Transparência, não estabelecem um Controle Externo em suas dependências. Assim estariam contribuindo para a sua boa visibilidade perante a sociedade, tão descrente com os inúmeros e recentes casos de desmandos com a coisa pública e ao mesmo tempo, cumprindo o papel isonômico entre os Poderes.

Como assim assevera José Pericles Chaves, *“A Assembléia Nacional Constituinte de 1988 ofereceu uma oportunidade singular e histórica de correção dos conhecidos e decantados defeitos estruturais, equívocos e excessos processuais do Judiciário Brasileiro...”* (CHAVES, 2003).

Isto realmente é verdade, se na Assembléia Nacional Constituinte, que funcionou entre 1987 e 1988, tivesse colocado no texto o tão necessário controle externo do Judiciário, as reformas já estariam implantadas e as respostas efetivas e positivas já tinham sido dadas. Mas, a reforma veio em tempo e ainda não acabou, pois o Poder Judiciário tem sempre que evoluir, pois a demanda por resoluções de conflito sempre cresce bem mais do que o Poder Judiciário tem condições de responder.

É só verificar os números alarmantes: desde 1940 até hoje, a demanda do STF, órgão judiciário máximo cresceu 446,3% (quatrocentos e quarenta e três por cento), sendo que nos últimos vinte anos foi de 425,25%. A demanda no STJ, segundo em importância no país, cresceu desde 1989, o incrível percentual de 393,7%. Nos Estados Federados a demanda cresceu nesses mesmos expoentes, gerando na Presidência do CNJ, a motivação para incentivar todos os Tribunais a tentar zerar, até o final de 2009, o estoque de processos interpostos até 31 de dezembro de 2005.

O interessante é que essa demanda gigantesca, vem provocando um verdadeiro inchaço no Poder Judiciário Nacional, que tem sempre, como parte, na maioria dos casos, alguma entidade pública, que lideram um alarmante número de 80% (oitenta por cento) das demandas do Judiciário (CNJ, 2007).

Com isso, os operadores do direito (Juizes e servidores), além da sociedade, observam que, felizmente, o controle externo veio para ficar e a resposta já é dada pela atuação do CNJ, que já fez cair em um milhão os feitos que estavam parados nas cercanias de inúmeros Juizados, quando do Movimento Nacional pela Conciliação, que é realizado todo ano no mês de dezembro (CNJ, 2008).

Além disso, a não resposta pela grande demanda estimulada, não revela como únicas culpadas as Procuradorias das três esferas do Poder Executivo, isto é óbvio, pois se deve analisar, também, que é obrigação do Poder Judiciário prestar um bom serviço a quem quer que seja.

O maior culpado dessa situação é o insulamento administrativo que o Poder Judiciário estava imerso desde o tempo colonial. A falta de bons procedimentos gerenciais deixa claro, atualmente, que se leva um determinado tempo quando se tenta implantar medidas e ações para dar celeridade à prestação jurisdicional, cumprindo, assim, o princípio constitucional da eficiência e o princípio processual da razoabilidade.

As inovações tecnológicas decorrem do bom trabalho realizado pelas Comissões do CNJ, definindo a preeminência do combate à morosidade judiciária, corrupção, nepotismo, atraso tecnológico, coibindo, também, os abusos que tiverem ocorrido e que foram praticados por Juizes e até servidores se as Corregedorias dos Estados, por algum motivo, for impedida.

Em Pernambuco e nos outros Estados Federados estudados, chegou-se à conclusão de que a gestão pública e atuação judicial andavam emperradas e o CNJ começou a modificar essa situação. A apresentação de tais serviços implementados pelos Tribunais de Justiça não

corresponde a uma mudança imediata, nem poderiam, pois, em 2007, o número total de processos foi de 67,7 (sessenta e sete vírgula sete) milhões na Justiça Brasileira, ficando a Justiça Estadual com 57,1 (cinquenta e sete vírgula um) milhões de processos, ou 80% (oitenta por cento) do total geral da Justiça Brasileira, com uma Taxa de Congestionamento de 74% (setenta e quatro por cento) na média.

Com isso, chega-se a uma conclusão de que todos os Estados, indistintamente, conseguem melhores colocações em uns índices e piores em outros, subentendendo-se que os dados expostos pelos Relatórios Anuais do CNJ mostram uma justiça historicamente apática, que está mudando devido à intervenção de um Pacto Estatal. Decorre dessa conclusão, que o choque de gestão promovido pelo CNJ, a partir de 2004, começa a fazer efeito, pois antes da existência do CNJ, não havia cobrança efetiva para mudar a face do Judiciário Nacional.

Particularmente, o Estado de Pernambuco está com a Taxa de Congestionamento muito alta, destacando-se negativamente a Taxa de Congestionamento do 1º Grau (1º lugar geral), 3º lugar geral na Taxa de Congestionamento do 2º Grau (2º lugar entre os onze Estados), tendo ficado em 13º lugar geral na Taxa de Congestionamento dos Juizados Especiais (6º lugar entre os onze Estados) e 14º lugar geral na Taxa de Congestionamento das Turmas Recursais (6º lugar entre os onze), sendo regular apenas. Nos outros índices, Pernambuco mostra que tem os mesmos problemas que atingem a totalidade dos Estados, como: a) diferença muito grande entre o PIB Estadual e a Despesa Total do Judiciário e b) número baixo de Juiz por 100 mil/hab., destacando-se, regularmente, nos índices: gastos com informática (12º lugar geral e 6º entre os onze Estados) e no índice Despesa com Pessoal versus Despesa com Bens e Serviços, do índice geral de Despesa Total do Poder Judiciário pernambucano (16º lugar geral e 9º entre os onze Estados).

Entre os outros Estados, destacam-se em números gerais os Estado do Rio Grande do Norte, Amapá, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e o Distrito Federal. Dentre os onze Estados pesquisados, destaque para São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul.

Aqui vai a contribuição sugestiva do trabalho. O número excessivo de recursos judiciais torna a justiça mais lenta do que ela é naturalmente. Isto é fato. Os doutrinadores do direito até podem achar a justiça anglo-saxônica diferente da nossa e até simplista, mas ela é célere e os seus entraves são menores que a nossa justiça, que tem herança romano-germânica.

Os recursos judiciais na esfera do Judiciário brasileiro entravam a justiça e provocam até problemas na economia. Recursos como os Embargos Infringentes e Embargos de Divergência e as inúmeras subespécies de Agravo, não têm sentido de existir, servindo, apenas, para procrastinar os processos judiciais e demorar anos, décadas para solucionar demandas que seriam até de simples resolução.

Outra sugestão que fica é a da necessidade de se pressionar o Poder Executivo a incrementar o repasse do Poder Judiciário, pois, assim, conclui-se que existem as ferramentas para diminuir o insulamento do Judiciário, mas não há como operacionalizar tais mudanças, avanços ou metas, com a obstacularização de um Poder por outro, ferindo o Pacto Republicano e o sistema de freio e contrapesos, que é à base de um sistema democrático. Vê-se que os atuais números dos repasses visualizados no índice PIB estadual versus Despesas do Poder Judiciário, indicam a necessidade de se aumentar o percentual.

O interessante é que se põe a culpa na justiça e no judiciário por toda a lentidão processual, morosidade judiciária, burocracia e, em parte, tem grande fundamento tal premissa, entretanto, se os operadores do direito, juristas, legisladores quisessem realmente modificar tal panorama, bastava apenas diminuir o excessivo número de recursos e verificar a atuação coerente do CNJ. O Poder Judiciário iria ficar moderno, célere e daria uma boa prestação jurisdicional.

Assim conclui-se o estudo, com a esperança de se ter contribuído, de alguma forma, para o entendimento do universo da gestão pública e sua atuação em um determinado Poder republicano, no caso o Poder Judiciário brasileiro e a atuação de seu órgão de Controle Externo, o Conselho Nacional de Justiça.

Referências

ARRETCHE, M.T.S. **Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: ano 11, nº 31, jun. 1996, p. 44-66.

AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J. e STARLING, H. M. M.(org.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: 1ª ed. Editora UFMG, 2008.

BARACHO, J. A. de O. **Processo Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1984

BOBBIO, N.. **As ideologias e o poder em crise**. 4ª ed. Editora UNB, 1999.

_____. **O positivismo jurídico**. 1ª ed. Ícone Editora, 1995, p. 223/224.

BONAVIDES, P. **Ciências Políticas**, 12ª ed. Malheiros Editores, 2006.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL, 2004. **Constituição da República Federativa do Brasil, Emenda Constitucional nº 45/04**. 2004.

BULOS, U. L. **Constituição Federal Anotada**. 4ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 37-66.

CHAVES, J. P. **Reforma do Poder Judiciário, fatos históricos e alguns aspectos polêmicos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 95, 6 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4212>>. Acesso em: 04 ago. 2006.

CNJ 2005, **Relatório Anual do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 2005.

CNJ 2007, **Relatório Anual do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 2007.

CNJ 2008, **Relatório Anual do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 2008.

DAHL, R. A. **Poliarquia**. Ed. Edusp, 1997.

DE PAULA FILHO, R. L. **Conselho Nacional de Justiça: Justificativa de criação e conformação constitucional**. Artigo extraído do sítio IBRAJUS. Disponível em: <www.ibrajus.org.br/index.asp> Acesso em: 25 mai. 2009.

GABRIEL, I. M. **O controle externo na Justiça Constitucional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 519, 8 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6032>>. Acesso em: 01 ago. 2006.

HESS, H. C. **A modernização do acesso à justiça nos vinte anos da Constituição Federal**. Artigo extraído do sítio IBRAJUS, Disponível em: <www.ibrajus.org.br/index.asp> Acesso em: 13 mai. 2009.

MARQUES, L. G. **O Controle Externo do Judiciário no Brasil, Espanha e França.**

Disponível em URL: <<http://www.premioinnovare.com.br/content/view/42/61/>> Acesso em 20 jul. 2006.

NERY JÚNIOR, N. & NERY, R. M. A. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 265-301.

PONCIANO, V. L. F. **O bom funcionamento do Judiciário como condição para o desenvolvimento econômico.** Artigo extraído do sítio IBRAJUS, Disponível em: <www.ibrajus.org.br/index.asp> , Acesso: 15 de abril de 2009.

RIBEIRO H. at al, **A Reforma do Poder Judiciário.** Faculdade de Direito Mackenzie, 2003.

SADEK, T. M. A. **Poder Judiciário: perspectivas de reforma.** CAMPINAS: Opin. Publica., v. 10, n. 1, 2004.

TAVARES, A. R.; LENZA, P.; LORA ALARCÓN, P. de J. **Reforma do judiciário: analisada e comentada.** São Paulo: Método, 2005, p.145-146.

VIDIGAL, E. **Revista Consulex nº 173-DF.** Editora Consulex, março de 2000, p. 28.

WELFFORT, F. C. **Os clássicos da política Vols. 1 e 2.** 13ª ed. Ática, 2004.

ZAVERUCHA, J. FHC, **Forças Armadas e Polícia – entre o Autoritarismo e a Democracia – 1999/2002.** Rio de Janeiro: 1ª ed. Editora Record, 2005.