

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

JORDANA MARIA FERREIRA DE LIMA

**O APRIMORAMENTO DO INGRESSO NO JUDICIÁRIO ESTADUAL PELO CNJ:
RECONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL?**

BRASÍLIA - DF
2022

JORDANA MARIA FERREIRA DE LIMA

**O APRIMORAMENTO DO INGRESSO NO JUDICIÁRIO ESTADUAL PELO CNJ:
RECONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL?**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da Prof. Dr. Georges Abboud e apresentada ao PPGD/IDP como requisito para obtenção do título de Doutora em Direito Constitucional.

**BRASÍLIA - DF
2022**

JORDANA MARIA FERREIRA DE LIMA

**O APRIMORAMENTO DO INGRESSO NO JUDICIÁRIO ESTADUAL PELO CNJ:
RECONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL?**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da Prof. Dr. Georges Abboud e apresentada ao PPGD/IDP como requisito para obtenção do título de Doutora em Direito Constitucional.

Defesa em 31 de agosto de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Georges Abboud
Orientador

Profa. Dra. Grace Ladeira Garbaccio
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Interno

Profa. Dra. Fernanda Busanello Ferreira
Universidade Federal de Goiás
Membro Externo

Profa. Dra. Sandra Aparecida Silvestre de Frias Torres
Escola da Magistratura do Estado de Rondônia- EMERON
Membro Externo

Dedico a pesquisa ao “trenzin” mais importante e amado da minha vida: Lis Melo de Lima.

RESUMO

A tese analisa e avalia a atuação constitucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) enquanto agente apto realizar alterações substanciais, ainda que parciais, em estruturas e procedimentos reiteradamente violadores de direitos, como o de acessar a justiça e dela receber uma resposta adequada (em tempo razoável e com a qualidade inerente ao nível de membros do judiciário). O olhar do trabalho, então, dá-se majoritariamente sob o aspecto endógeno: há características da gestação, parto, educação e aceitação - resultados até o ano de 2021 - da Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição (ou de Atenção Prioritária). Em algumas oportunidades, são usados, como lentes, aspectos de "direitos de desestabilização" e "agência (poder) reconstrutora", isso ocorre a partir de escritos de Lucas Fucci Amato e Roberto Mangabeira Unger, para a verificação sobre a qualidade da atuação do CNJ. A parte teórica e descritiva (útil para se compreender as categorias concebidas por Unger e o próprio CNJ) associa-se a dados quantitativos (estatísticas aplicadas ao judiciário), um pouco de memória institucional (em especial, julgados posteriores e normas antecedentes à política judiciária estudada) para evidenciar uma reconstrução necessária do acesso ao judiciário brasileiro que parece ter sido iniciada pelo Conselho no uso de sua função normativa.

Palavras-chave: CNJ; judiciário; reconstrução.

ABSTRACT

The thesis analyzes and evaluates the constitutional performance of the National Council of Justice (CNJ) as an agent capable of making substantial, not completely, changes in structures and procedures that repeatedly violate rights, such as accessing justice and receiving an adequate response (within a reasonable and with the inherent quality at the level of members of the national judiciary). The view of work, then, takes place mainly from the endogenous aspect: there are characteristics of pregnancy, childbirth, education and acceptance - results until the year 2021 - of the National Policy for Prioritization of the First Degree of Jurisdiction (or Priority Care). On some occasions, aspects of "destabilization rights" and "reconstruction (power) agency" are used as lenses, this occurs from the writings of Lucas Fucci Amato and Roberto Mangabeira Unger, to verify the quality of the CNJs performance. The theoretical and descriptive part (useful for understanding the categories conceived by Unger and the CNJ itself) is associated with quantitative data (statistics applied to the judiciary), a bit of institutional memory (in particular, later judgments and rules prior to judicial policy studied) to highlight a necessary reconstruction of access to the brazilian judiciary that seems to have been initiated by the Council in the use of its normative function.

Keywords: CNJ; judiciary; reconstruction.

RESUMEN

La tesis analiza y evalúa el desempeño constitucional del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) como un agente capaz de realizar cambios sustanciales, aunque parciales, en estructuras y procedimientos que reiteradamente violan derechos, como el acceso a la justicia y la obtención de una respuesta adecuada (dentro de un plazo razonable y con la calidad inherente al nivel de los miembros del poder judicial). La mirada del trabajo, entonces, ocurre principalmente desde el aspecto endógeno: hay características de embarazo, parto, educación y aceptación -resultados hasta el año 2021- de la Política Nacional de Priorización del Primer Grado de Jurisdicción (o Atención Prioritaria). En algunas ocasiones, se utilizan como lentes aspectos de "derechos de desestabilización" y " agencia (poder) reconstrucción", a partir de los escritos de Lucas Fucci Amato y Roberto Mangabeira Unger, para verificar la calidad de la actuación del CNJ. La parte teórica y descriptiva (útil para comprender las categorías concebidas por Unger y el propio CNJ) está asociada a datos cuantitativos (estadística aplicada al poder judicial), un poco de memoria institucional (en particular, decisiones y normas posteriores a la política judicial estudiada) para destacar una necesaria reconstrucción del acceso al poder judicial brasileño que parece haber sido iniciada por el Consejo en el ejercicio de su función normativa.

Palabras clave: CNJ; judicial; reconstrucción.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AJUFE - Associação dos Juizes Federais do Brasil

AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros

ANAMATRA - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

CJF – Conselho da Justiça Federal

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CPEOGP - Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas do CNJ

CSAC - Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos do CNJ

CSJT - Conselho Superior da Justiça do Trabalho

CUMPRDEC - Acompanhamento de Cumprimento de Decisão

DAO - Departamento Acompanhamento Orçamentário do CNJ

DGE - Departamento de Gestão Estratégica do CNJ

DMF - Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas

DPJ - Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ

EC - Emenda Constitucional

ER - Emenda Regimental

LAI - Lei de Acesso à Informação

LOMAN - Lei Orgânica da Magistratura

MP - Ministério Público

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PCA - Procedimento de Controle Administrativo

PCom - Procedimento de Competência de Comissão

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PJe – Processo Judicial Eletrônico

PLS - Plano de Logística Sustentável

PP - Pedido de Providências

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TJ - Tribunal de Justiça

TRF - Tribunal Regional Federal

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

APRESENTAÇÃO

A ideia e projeto iniciais desta tese consistiam na catalogação dos atos normativos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seguida, tentar-se-ia apurar algum impacto de resoluções do Conselho na vida dos jurisdicionados e no próprio poder judiciário¹.

Logo no início do curso de doutorado, contudo, percebeu-se a ausência de conhecimento suficiente – por parte da discente – acerca de ferramentas técnicas e metodológicas para aferir e avaliar impactos da espécie.

Considerando que o curso de doutoramento foi parcialmente custeado e sempre apoiado pelo CNJ, entendeu-se como relevante prosseguir, ainda que com outra abordagem e formato, na observação desse singular órgão do judiciário.

Cogitou-se, assim, uma análise sobre possibilidade de afastamento, a ser exercida pelo Conselho, de ato de órgão do judiciário (em regra, de tribunal) embasado em lei estadual tida por inconstitucional, ainda que tacitamente.

Percebeu-se, no entanto, a existência de diversos escritos sobre a questão e que coincidiam com nosso entendimento, a exemplo do quanto assentado por Georges Abboud², para quem:

[...] muito embora o CNJ não tenha competência para a realização de controle difuso de constitucionalidade, ele poderia afastar aplicação de determinado ato normativo por inconstitucionalidade quando a jurisprudência do Supremo for (fosse) pacífica.

[...] é a partir do julgamento PET 4.656/PB que o Supremo Tribunal Federal passa a adotar o elogioso entendimento de que o Conselho Nacional de Justiça é efetivamente autorizado a realizar controle difuso de constitucionalidade, nos moldes que propusemos desde nossa primeira edição.

Para além da doutrina, foi editada, em 12/02/2021, a Emenda Regimental (ER) n. 4, normatizando a temática. É dizer: a ER 4 previu expressamente “a competência do Plenário para, no exercício de suas atribuições, afastar, por maioria absoluta, a incidência de norma tida por inconstitucional”.

¹ Optou-se, no presente trabalho, por grafar os ditos “poderes” da República brasileira com letras minúsculas, pois entende-se que a denominação “poderes” impõe uma ideia de sobreposição em relação aos que se submeteriam e, ao mesmo tempo, deveriam exercer poder sobre a estrutura burocrática que se subdivide em executivo, judiciário e legislativo. Ou seja, aqui, serão propositalmente grafadas com letra minúscula palavras como justiça, poder judiciário, tribunais, etc.

² ABOUD, Georges. Processo constitucional brasileiro. 3ª. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, pág. 1239.

Ponderou-se, então – e, em especial, após aulas com os professores Celso Campilongo, Ulisses Schwartz, Marcelo do Val, João Bachur, Francisco Ballaguer, Miriam Wimmer e Florent Pratlong; de reuniões com os professores Manuel Gándara, Carlos Ayres Britto, Saulo Casali Bahia e Daniel Marchionatti Barbosa, além das observações e críticas essenciais realizadas pelos examinadores durante a banca de qualificação – que valeria um recorte para tonificar e dar consistência ao trabalho até então produzido³.

Nasceu, assim, a presente pesquisa cujo escopo consiste em verificar se e como a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, idealizada e acompanhada pelo CNJ, aprimorou os comandos constitucionais de acesso à justiça e razoável duração dos processos, no intento de verificar a (ir)relevância dessa política judiciária, de um lado; e a recalcitrância ao seu cumprimento por parte de determinados tribunais, de outro.

Para a mirada, categorias teóricas de Mangabeira Unger e Lucas Amato foram utilizadas.

Humildemente, espera-se que este trabalho funcione como contributo.

Brasília, agosto de 2022.

Jordana Maria Ferreira de Lima

³ A banca de qualificação ocorreu em 15 de março de 2022.

SUMÁRIO

<u>Seção</u>	<u>Título</u>	<u>Pág.</u>
	INTRODUÇÃO	14
1.	PARTE CONCEITUAL	19
1.1	As funções do CNJ e o enfoque da pesquisa	20
1.2	O desenho institucional do CNJ	23
1.2.1	<i>Processualística e especificidades regimentais</i>	34
1.2.2	<i>Comissões, Comitês, Fóruns e Grupos de Trabalho</i>	49
1.2.3	<i>Estrutura técnica permanente</i>	55
1.2.3.1	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas	56
1.2.3.2	Departamento de Pesquisas Judiciárias	58
1.2.3.3	Departamento de Acompanhamento Orçamentário	61
1.2.3.4	Departamento de Gestão Estratégica	63
1.3	Política judiciária na pesquisa	65
1.4	Categorias teóricas utilizadas	71
2.	NORMATIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE PRIORIZAÇÃO DO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO	80
2.1	Fundamentos para o exercício de função normativa pelo CNJ	80
2.2	Antecedentes e contributos normativos	88
2.3	Concepção e detalhamento da PPPG	104
2.4	Monitoramento da política judiciária	117
2.5	Verificação de resultados	121
3	CNJ EM ATIVIDADE RECONSTRUTORA?	136
3.1	Reconhecimento de elementos da “execução complexa”	136
3.2	Desafios e perspectivas para a atuação do CNJ em políticas judiciárias	144
	CONCLUSÃO	148

INTRODUÇÃO

A pesquisa, desenvolvida academicamente entre os anos de 2019 e 2022, decorre, principalmente, de atuação profissional no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde 2013, em assessoria de membros do Conselho, fato que ensejou uma observação mais acurada sobre o Conselho, enquanto órgão administrativo que é.

Revelou-se, assim, o caráter peculiar do CNJ, se comparado a outra instituição de controle administrativo – como o Tribunal de Contas da União – e a conselhos responsáveis pelo controle do Judiciário de outros países.⁴ Na pesquisa, todavia, mereceu especial atenção ao aprimoramento da eficiência da porta de entrada do Judiciário: o primeiro grau de jurisdição.⁵

Assim, pretendendo uma análise sobre o papel constitucional do CNJ na formulação e execução de políticas judiciárias, o trabalho foi dividido em três partes que mesclam constatações autorais, normativos pertinentes, doutrina e julgados representativos do CNJ e do STF.

Na primeira parte do trabalho, são justificadas e delineadas as escolhas teóricas⁶ e conceituais, incluindo as categorias de “direitos de desestabilização”, poder

⁴ Vide:

CARVALHO, Ernani. O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul. **Revista de Informação Legislativa**, v. 170, p. 99-109, 2006 (<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92451>); BOSSLER, Fábio Luís. Estudo comparado: tribunais superiores do Brasil e da França. **Sistema E-Revista CNJ**, [S.L.], v. 4, n. 1, p. 75-93, 15 jun. 2020. Conselho Nacional de Justiça. (<http://dx.doi.org/10.54829/revistacnj.v4i1.88>); BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça. Estudo de um caso: Resolução CNJ nº 236/16: a prestação jurisdicional no contexto internacional**. Nov. de 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/92/1/Estudo%20Comparado%20sobre%20Recursos%2c%20Litigiodade%20e%20Produtividade%20-%20a%20presta%2c%20a7%2c%20a3o%20jurisdicional%20no%20contexto%20Internacional.pdf>>.

⁵ Sinônimo de primeira instância, o primeiro grau de jurisdição representa a principal e maior porta de ingresso no Judiciário, ou seja, por onde se inicia a maior parte dos processos judiciais. O primeiro grau está distribuído em comarcas, varas, cartórios, seções e subseções judiciárias. No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, são 320 comarcas.

⁶ Inicialmente, pensou-se na utilização do “Diamante Ético”, idealizado pelo professor espanhol Joaquín Herrera Flores, que serviria como instrumento para qualificar a observação sobre a política judiciária de priorização do primeiro grau de jurisdição, a partir das camadas e elementos esboçados na obra “A (re)invenção dos direitos humanos”, em que o autor busca desconstruir o caráter abstracionista desses direitos, inserindo-os numa perspectiva de efetividade. Todavia, observou-se que as categorias de “direitos de desestabilização”, “execução complexa” e, especialmente, “agência reconstrutora” trariam maior originalidade à pesquisa, uma vez que, em minha dissertação de mestrado (LIMA, Jordana Maria Ferreira de. *Combate ao trabalho infantil: possibilidades e entraves no Brasil*. 2016. 168 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de

ou “agência reconstrutora” e “execução complexa”, idealizadas por Roberto Mangabeira Unger, em especial nas obras *O movimento de Estudos Críticos do Direito, Política*⁷ e *O Direito e o Futuro da Democracia*⁸, além do livro que aprimora o pensamento de Mangabeira e fornece elementos mais acurados para análise dessas categorias teóricas: *Inovações Constitucionais: Direitos e Poderes*, de Lucas Fucci Amato.

Constam ainda do primeiro capítulo, os pressupostos conceituais da pesquisa, inclusive sobre o que seja política judiciária e outros termos alusivos, por exemplo, a indicadores criados, tudo a ser extraído de normativos, estudos, pesquisas e relatórios elaborados pelo próprio Conselho, com especial atenção aos relatórios **Justiça em Números** e ao Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional, elaborado pelo Departamento de Gestão Estratégica

Esclarece-se que, para efeitos deste trabalho, não compõem o objeto de estudo teorias e análises específicas sobre políticas públicas, sob pena de desvio considerável do objetivo de pesquisa: compreender se, com a política de priorização, o CNJ trouxe contributo ao comando constitucional inserto no artigo 5º, incisos XXXV e LXXVIII, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Ainda na primeira parte, serão abordadas, sob uma perspectiva própria, as funções do CNJ, seguida de seu desenho constitucional, onde terá lugar detalhamentos sobre a processualística e especificidades regimentais do Conselho, explicitando seus colegiados internos, interinstitucionais, regimentalmente previstos ou não, para além do plenário que é seu órgão-mor.

De outro lado, o capítulo inicial descreve a estrutura técnica permanente do Conselho, departamentos com *know how* bastante especializado, como o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) e Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas

Brasília, Brasília, 2016), referida ferramenta metodológica fora usada como lente para observar a política pública de prevenção e erradicação do trabalho infantil.

⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. **Política: os textos centrais, a teoria contra o destino**. São Paulo: Boitempo, 2001. Disponível em: <<http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/politica-os-textos-centrais.pdf>>.

⁸ Em específico o capítulo denominado “A análise jurídica como imaginação institucional” (UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004).

Socioeducativas (DMF), considerando as informações e estudos por esses órgãos formulados que são contributos para a formulação de medidas judiciárias pelo CNJ.

No intento de verificar o legado da política judiciária cuidada, se existente (hipótese de pesquisa), terá lugar, na segunda parte da pesquisa, a compreensão sobre a fase interna da elaboração da política judiciária no CNJ, seus elementos formativos, incluindo normas anteriores que funcionaram como contributo para a política, além de eventuais influências.

Em seguida, serão trazidas constatações e estudos pertinentes às Resoluções CNJ n. 194, n. 195 e n. 219, inclusive o formato de monitoramento do cumprimento da política de priorização do primeiro grau pelo Conselho, elencando-se algumas observações específicas sobre aspectos quantitativo e qualitativo, com vistas à verificação de como - e se - a política judiciária evoluiu e quais foram suas limitações e eventuais resultados aferíveis, avaliando-se, em momento posterior, o comportamento e papel do STF em relação à regulamentação dada pelo CNJ.

Julgados representativos do Supremo Tribunal Federal (STF) e do CNJ sobre competências e limites constitucionais do Conselho, nessa esteira, serão usados de modo a balizar as possibilidades de atuação; além de atos que contribuíram para a colheita e tratamento dos dados, dando origem à política que priorizaria, nacional e institucionalmente, a base do judiciário.

No mesmo quadrante, é analisado escrito doutrinário sobre o que seja o poder regulamentar do CNJ, com especial atenção e revisão quanto à conclusão a que equivocadamente chegaram os professores Streck Sarlet e Clève⁹, no sentido de que o CNJ não disporia de competência para editar atos de caráter normativo primário “cujos reflexos possam [pudessem] avançar sobre direitos fundamentais”, argumentos rechaçados posteriormente pelo próprio STF.

A terceira parte cuida de investigar a presença de elementos delineados nas categorias teóricas - descritas no primeiro capítulo desta tese - na política judiciária de priorização do primeiro grau de jurisdição e na atuação do Conselho nessa política

⁹ STRECK, Lênio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clêmeron Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/18408/os-limites-constitucionais-das-resolucoes-do-conselho-nacional-de-justica--cnj--e-conselho-nacional-do-ministerio-publico-cnmp>>. Acesso em: 20 ago. 21.

nacional. São retomados, então, os caracteres constituintes das ferramentas de Unger para qualificar a observação sobre o papel do CNJ na melhoria do acesso à justiça, enquanto direito constitucional que esse acesso é.

Características de “agência renovadora”, por exemplo, parecem estar presentes na política de priorização do primeiro grau, na medida em que as medidas da política provocaram indesejada, mas esperada¹⁰, resistência de parte de dirigentes de tribunais, eclodindo, assim, a necessidade de que o acompanhamento, a cobrança e a supervisão da política judiciária fossem contínuas e complexas, cabendo verificar se a iniciativa do Conselho pode ser comparada a uma espécie de “injunção estrutural” ou “execução complexa”.

A capacidade do Conselho de fazer cumprir suas próprias decisões, todavia, parece ser dada pelo STF, o qual aparece, neste trabalho, como principal balizador dessa aptidão do CNJ em reordenar a prática institucional que se tinha como deletéria e violadora do acesso adequado ao Judiciário.

Testa-se, então e a partir de julgado específico, o comportamento do STF diante de ato do Conselho para execução da política judiciária em tribunal de justiça brasileiro, perpassando por uma observação qualitativa sobre atos de tribunais estaduais selecionados pela relevância e por evidenciarem o descumprimento da política judiciária estudada. O resultado dessa mirada evidencia momentos de mitigação da capacidade executória do CNJ e manutenção da sistemática estabelecida ou criada no tribunal, ainda que contrária às diretrizes veiculadas pelo Conselho.

Noutra banda, a implementação da política em tela, conquanto se afigure como remédio complexo, parece deter potencial de correção do problema de acesso ao Judiciário, notadamente por conter elementos externos ao sistema jurídico, unindo juízos probabilísticos a dados concretos e requisitos normativos, de modo a gerar, do ponto de vista quantitativo, resultados relevantes aferíveis via painéis estatísticos e relatórios do Conselho.

¹⁰ A resistência a alterações é comum, mormente quando se atua em certa desestabilização de situação violadora que esteja institucionalizada, a exemplo do que havia ocorrido com a edição da Resolução CNJ n. 7 (vedação ao nepotismo no judiciário).

Sugere-se, em arremate, mecanismos de aprimoramento do processo de formulação e acompanhamento das normas do CNJ, como a adoção de instrumentos de legística e maior grau de autonomia e reverência à produção dos departamentos especializados do Conselho, que, com a presente pesquisa, se apresentam como imprescindíveis à tomada de decisões em políticas judiciárias.

1. PARTE CONCEITUAL

Esta pesquisa, produzida como requisito parcial para obtenção do título de doutoramento em direito constitucional, tem como objeto a atuação do CNJ para melhorar o acesso ao Judiciário e acelerar a resposta deste à população brasileira, via Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, iniciada em 2013, de modo a verificar se o formato de concepção, produção e acompanhamento realizados pelo CNJ foram suficientes e adequados para a consolidação dessa política judiciária no Brasil, com a ajuda de documentos técnicos (relatórios, pesquisas, manuais e guias do Conselho), atos normativos do Conselho, decisões do STF e do CNJ, além de noção do que sejam os seguintes conceitos que se pensa aplicável ao presente estudo: “direitos de desestabilização”, “agência (poder) reconstrutora” e “execução complexa”, concebidos e aprimorados por Mangabeira Unger e Lucas Amato, respectivamente.

Ocorre que o CNJ é órgão peculiar e se diferencia pelas suas atribuições constitucionais, considerando que ao Conselho, entre outras, foram delegadas funções judiciária¹¹, normativa e executiva. E, para delas falar corretamente, deve-se elucidar, ainda que de modo sintético, determinadas especificidades do Conselho, inclusive no que toca à sua processualística, uma vez que é por processo administrativo autuado no sistema Pje que, em regra, as políticas judiciárias são iniciadas e acompanhadas pelo órgão estudado.

No entanto, vale o registro de que nem todas as facetas das funções constitucionais serão elucidadas, considerando que um dos recortes do trabalho é a política de priorização do primeiro grau. É dizer: grande parte das atribuições e papéis do Conselho, conquanto sejam importantes e interessantes, não serão detalhados. De outro lado, vê-se por importantes algumas distinções.

Em resumo, esta parte da pesquisa está dividida em conceituações e descrições técnicas e teóricas relevantes, iniciando-se, justamente, pelas funções constitucionais do CNJ e a delimitação necessária da análise. Em seguida, são

¹¹ A função judiciária não deve ser confundida com atividade judicial. Ao CNJ é vedado o exercício de função jurisdicional. Todavia, os membros e o colegiado do Conselho julgam diversos procedimentos administrativos.

trazidos elementos do desenho institucional do órgão, colocando luz no seu potencial técnico, nos aspectos processuais e procedimentais que tornam interessante o objeto do estudo.

A última parte do capítulo revela a opção pela utilização de material técnico produzido pelo Conselho (guia, painéis, indicadores e relatórios) cujos elementos básicos são brevemente descritos e retomados para se mirar a política de priorização no capítulo seguinte. Também mereceram um olhar atento as categorias de Unger indicadas anteriormente, no intento de se verificar se a atuação no CNJ na PPPG conteria características reconstrutoras para um acesso adequado ao Judiciário.

1.1 As funções do CNJ e o enfoque da pesquisa

Ao longo do curso de doutorado e da atuação no Conselho, foram possíveis certas constatações sobre as funções efetivamente por ele desempenhadas que vale divisar, sem se pretender, todavia, encerrar entendimento teórico sobre exclusão ou inclusão de outras funções, competências ou aptidões do órgão.

Preambularmente, sugere-se¹² que o CNJ não esteja integralmente inserto no sistema jurídico, uma vez que se utiliza de aspectos de outros sistemas sociais,

¹² Em artigo apresentado à disciplina de Sociologia das Constituições (Turma Doutorado 1º/2019 - IDP), denominado “Considerações sobre a atuação do CNJ”, escreveu-se:

“Para tanto, com certa dificuldade, tentaremos utilizar ferramentas extraídas dos textos ofertados durante o curso de Sociologia da Constituição, ministrado no Instituto de Direito Público de Brasília (IDP), especialmente da Teoria dos Sistemas Sociais, desenvolvida por Niklas Luhmann, para observar e descrever o funcionamento e atuação do CNJ na atividade que optamos por denominar como legiferante, importante função do Conselho e pouco explorada academicamente.

De fato, produção de regras parece ser algo diverso daquelas funções desempenhadas no Sistema Jurídico. A tarefa de formulação, desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas veiculadas por atos normativos próprios do Conselho estudado não integra, em princípio, as tipicamente atribuídas ao Sistema Jurídico.

[...]

A generalização congruente de expectativas normativas é o que se tem, em Luhmann, como função do direito ou do Sistema Jurídico. Ainda por seus escritos, é possível extrair-se que o código pelo Sistema utilizado seria conforme (Recht) ou desconforme (Unrecht) o direito; o instrumento de que se utiliza o Sistema Jurídico seria a norma válida elaborada em outro sistema, o Sistema Político.

[...]

Ainda sobre a função, sabe-se que, em Luhmann, o Sistema Jurídico teria por escopo específico promover a generalização congruente de expectativa normativa. Com os exemplos citados, não foi possível que o CNJ cumpra função similar ou contribua diretamente para o cumprimento dessa função.

em especial, dos sistemas científicos, econômicos e políticos, sem que pareça possível, por ora, indicar o *locus* do Conselho, considerando que não se vislumbra fechamento operacional e abertura cognitiva concomitantemente similares nos demais subsistemas insertos no sistema jurídico.

Para tornar factível a análise da atuação do CNJ na política de priorização, no entanto, a questão acima foi superada com o humilde pressuposto de que não compensaria o risco acadêmico, para esta pesquisa, de se situar o Conselho com a mirada luhmanniana¹³.

Mas é com olhar diferente da velha teoria de separação dos poderes que se propõe visualizar as funções (competências) do CNJ.

Funções normativa, executiva e judiciária são exercidas pelo Conselho. A primeira interessa mais à pesquisa, seguida pela segunda: para se observar o papel fiscalizatório e a aptidão para correção, com adesão social e sem tanta capacidade coercitiva.

Dentre da função normativa, há uma competência interna do CNJ, relacionada à capacidade de editar normas para si: como seu regimento interno, instruções normativas e outras formas de regras. Um interessante ponto para estudos futuros sobre a competência interna do CNJ seria, por exemplo, sua abrangência em

Recordando-se da ideia de autorreferencialidade, noutra mirada, o CNJ estaria legitimado pelo procedimento que vem de norma por ele criada - no caso, seu Regimento Interno - com potencialidade para criar outras normas para o Judiciário, mas não apenas a este [...].

Enfim, as breves e superficiais ideias expostas até aqui apontam para uma dificuldade de observação do CNJ que, após 15 anos de existência, ainda não diz exatamente a que veio. Ao tolher a liberdade de expressão de juízes, o Conselho aponta restrição para além daquelas previamente normatizadas. De outro lado, utilizando-se de elementos do Sistema Econômico, possibilita maior transparência e melhoramento da prestação jurisdicional. Até agora, apesar das disfunções e dificuldades de compreensão, parece correto afirmar que o CNJ contribuiu e contribui para a abertura cognitiva do Sistema Jurídico e a este, no âmbito nacional, confere possibilidade de autodescrição mais fidedigna em sua produtividade, ainda que, por vezes, com a utilização de fundamento diverso da norma que seria a operação aplicável no direito". (fls. 2-11)

¹³ Para trabalhos que se utilizaram da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann aplicada ao Conselho Nacional de Justiça: com recorte na função disciplinar, ver: DELGADO, Lucas. **Independência judicial e corrupção sistêmica: o controle disciplinar da atividade jurisdicional pelo Conselho Nacional de Justiça e a diferenciação funcional do Direito**. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/23925>>. Acesso em: 9 ago. 22; enfoque na organização: RIBEIRO, Erica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. A evolução identitária da Controladoria-Geral da União: polifonia e decisões em políticas de transparência e acesso à informação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, 2020.

relação àquelas atribuídas aos tribunais pelo art. 96 da CF/1988¹⁴. Isso, porque o Conselho tem composição e respectiva escolha prévia e constitucionalmente dadas. Aos tribunais, todavia, são postas as tarefas de: a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos; b) dispor sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; c) organizar as secretarias judiciárias e serviços auxiliares; e d) propor a criação de unidades judiciárias.

Outra análise sobre a normatização realizada pelo Conselho pode focar em sua competência para matérias que se aproximam do direito processual e do direito civil. Apesar de polêmica¹⁵, tal atuação não será aprofundada nesta pesquisa.

O papel normativo de gestão, padronização e organização estratégica revela-se, por exemplo, nos relatórios dos encontros nacionais do Judiciário¹⁶, em são definidas as metas e planejamento para o(s) ano(s) seguinte(s).

¹⁴ 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 juizes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados.

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juizes que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

III - aos Tribunais de Justiça julgar os juizes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

¹⁵ Por exemplo, a Resolução nº 441 de 24/12/2021, que institui o Programa Nacional “Visão Global do Poder Judiciário”, que obteve ezspeciais críticas em relação ao instituto do “juiz natural” , vem:: STRECK, Lênio Luiz. Como entender a nova Resolução do CNJ? E o juiz natural? **ConJur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-10/streck-entender-resolucao-cnj-juiz-natural>>; HAIDAR, Rodrigo. Resolução do CNJ que permite intercâmbio de juizes gera dúvidas e críticas. **ConJur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-11/resolucao-permite-intercambio-juizes-gera-duvidas-criticas>>.

¹⁶ Todos os relatórios dos encontros nacionais do poder judiciário estão disponíveis em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/encontros-nacionais/>>.

Com efeito, a verificação do trabalho recai, principalmente, sobre a competência normativa voltada à priorização da porta de entrada do Judiciário, a qual parece ter se realizado com normas voltadas à economia e gestão do Judiciário que, conquanto relativizadas, impactaram o acesso ao Judiciário.

Registre-se que também sobre essa espécie de atividade normativa – dirigida ao aprimoramento organizacional – há controvérsias relacionadas, exemplificativamente, à questão federativa no caso dos tribunais de justiça, considerando que alguns alegaram violação ao autogoverno dos tribunais. Como resposta, resistem em aplicar a íntegra de medidas indicadas na política de priorização.

Dentro do acompanhamento do cumprimento da política judiciárias ora estudada, perceber-se-á momentos que mesclam atuação executiva e julgadora do Conselho, importantes, inclusive, para o cotejo com caracteres de “agência renovadora”.

Também função importante sobre a qual não se escreveu tanto a respeito, conforme as professoras Fabiana Luci de Oliveira e Pâmela Tieme Aoyama (2017), é atinente ao formato do controle disciplinar exercido pelo CNJ.¹⁷ Segundo elas (fl. 4/15):

O tema mais recorrente é a gestão, correspondendo a 68% dos trabalhos, seguida da discussão de aspectos institucionais (22%), referentes sobretudo ao desenho e instalação do Conselho, sendo ainda pouco explorada pela academia a dimensão disciplinar (10% dos trabalhos). Quando consideramos a intersecção entre tema e centralidade do CNJ no estudo, observamos que as pesquisas sobre gestão são as que mais tratam o CNJ como objeto secundário, isso porque grande parte desses estudos é voltada à análise dos impactos de políticas judiciárias.¹⁸

Vistas essas breves nuances da atuação do CNJ, em suas funções destacadas, serão apresentadas peculiaridades regimentais e constitucionais.

1.2 O desenho institucional do CNJ

¹⁷OLIVEIRA, Fabiana Luci de; AOYAMA, Pâmela Tieme Barbosa. O Conselho Nacional de Justiça e a academia. **Revista CNJ**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 12-23, 2017. <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/254?mode=full>>.

¹⁸ *Ibidem*.

O presente subitem, apesar de descritivo justifica-se por ser o órgão constitucional em estudo – o CNJ – peculiar quando comparado a outros órgãos do Judiciário brasileiro e, também, aos seus congêneres estrangeiros¹⁹. Assim, para que seja democrática e clara a leitura da pesquisa como um todo, viu-se por salutar a explicação sobre as principais características do CNJ.

De início, uma breve digressão sobre a independência judicial ao longo das constituições brasileiras²⁰ evidencia restrições e conquistas obtidas até chegar ao

¹⁹ A título de comparação, traz-se o modelo do Conselho italiano cuja composição é de 27 membros, tendo na sua presidência o próprio presidente da República. Também integram o Conselho Superior da Magistratura da Itália, o presidente da Corte de Cassação e procurador geral da Corte de Cassação. Os outros 24 membros são assim distribuídos: 16 eleitos entre os próprios juízes, sendo: dois juízes de Cassação, 10 juízes ordinários (*giudici di merito*), quatro juízes do Ministério Público (*magistrati requirenti*). Oito integrantes são escolhidos pelo parlamento entre juízes leigos, políticos, professores e advogados, de onde sai o Vice-Presidente; três juízes leigos do Movimento 5 Estrela; dois da Liga do Norte; dois do partido Força Itália e um do Partido Democrático.

A competência do Conselho italiano é consultiva, punitiva, além de ser ali que se decide sobre provimento de cargos, promoção e transferência de juízes. Situa-se o Conselho fora do sistema judiciário, mas é órgão constitucional.

Entre as sanções aplicáveis a juízes na Itália, estão: 1) *ammonimento* (advertência); 2) *censura*; 3) *perdita dell'anzianità* (perda de tempo de antiguidade); 4) *incapacità temporanea* - incapacidade temporária para o exercício de cargo diretivo; 5) *sospensione delle funzioni* - suspensão das funções, com o congelamento da remuneração; 6) *rimozione dal servizio*: demissão. 7) pena acessória: transferência de ofício. As penalidades são aplicadas nos casos de negligência reiterada e injustificada, demora na liberação de presos; crimes, comportamento incorreto com as partes e atos jurisdicionais sem motivação. Verificar em: <<http://www.finoaprovacontraria.it/sanzioni-ai-magistrati-numeri/>
https://www.studiocataldi.it/guide_legali/responsabilita-magistrati/la-responsabilita-disciplinare-dei-magistrati.asp>. Acesso em: 17 out. 21.

²⁰ A Constituição de 1824 previa, no art. 98, o Poder Moderador, assim dispondo: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos”. O imperador atuava, entre outras coisas: 1) “Nomeando os Senadores” (em caráter vitalício); (...) 6) “Nomeando e demitindo livremente os Ministros de Estado”; 7) “Suspendendo Magistrados”; 8) “Perdoando e moderando as penas impostas aos réus condenados por sentença”; 9) “Concedendo a anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade e o bem do Estado”.

A Constituição seguinte, promulgada em 1891, contemplava uma Seção “Do Poder Judiciário”, concedendo certas garantias que contribuiriam para a relativa independência em relação aos demais poderes, entre elas: a irredutibilidade de vencimentos. Também o artigo 62 da Constituição brasileira de 1891 veiculava situação que merece transcrição:

Art 62 - As Justiças dos Estados não podem intervir em questões submetidas aos Tribunais Federais, nem anular, alterar, ou suspender as suas sentenças ou ordens. E, reciprocamente, a Justiça Federal não pode intervir em questões submetidas aos Tribunais dos Estados nem anular, alterar ou suspender as decisões ou ordens destes, excetuados os casos expressamente declarados nesta Constituição.

Na Constituição de 1934, previu-se o respeito às garantias do poder judiciário e do Ministério Público (Art. 7º, I, “e”), inserindo-se mecanismo de “checks and balances”, o legislador constitucional daquela época assim consignou:

Art 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:

[...]

i) o cumprimento das decisões judiciais.

formato atual da CF/1988, no qual estão previstas as atuais garantias institucionais e funcionais²¹: as primeiras resguardam o poder judiciário como organização que é; e as últimas são voltadas aos seus membros, enquanto e em razão da função de exercem: a judicatura.

A garantia de independência judicial reside, então, no fato de que esses agentes estatais não estão sujeitos a controle partidário e são dotados de vitaliciedade ou mandatos fixos (no caso do CNJ, TSE). Porém, excessos são cometidos por parte de tribunais e de juízes que, alegando como escusa a independência judicial, proferem decisões teratológicas ou agem com manifesto interesse privado sobre o público²².

Houve, ainda, o acréscimo de garantias para os juízes, além de certa autonomia institucional. Algumas vedações foram inseridas e contribuíram para a independência no judiciário, como a proibição de ocupar outro cargo ou emprego concomitantemente, salvo magistério (art. 65) e a vedação ao exercício político-partidário (art. 66). Em 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada durante o Estado Novo (regime político ditatorial por que passou o Brasil, instaurado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, vigorou até 31 de janeiro de 1946 e foi caracterizado pelo nacionalismo, centralização de poder e anticomunismo) trouxe a possibilidade de que juízes pudessem exercer “cargos em comissão e de confiança direta do Presidente da República ou dos Interventores Federais nos Estados”. Vedou-se, de outro lado, que o poder judiciário conhecesse de questões políticas (art. 94).

No período democrático que vigorou no país entre os 1945 e 1964, foi promulgada a Constituição de 1946, acrescentando-se dispositivo que considerava crime de responsabilidade ato do presidente da República tendente a violar “o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados” (art. 89, VIII). O Diploma inseriu, ainda, vedação desejável e que contribui para a independência judicial: a impossibilidade expressa de percepção “sob qualquer pretexto, percentagens, nas causas sujeitas a seu despacho e julgamento” (art. 96, II).

Em 1967, a Constituição manteve o texto anterior quanto ao poder judiciário. Todavia, para assegurar os objetivos do golpe e a instauração do regime militar, houve um lamentável acréscimo – art. 173 – que vedava a atuação do judiciário nos atos institucionais do período, assim como atos que deles decorressem ou que nele se embasassem. Na atual Constituição Federal, democrática e promulgada - após luta e debates intensos - no ano de 1988, estão previstas as atuais garantias institucionais e funcionais.

²¹ Exemplos de Garantias institucionais: autonomia financeira/administrativa e autogoverno. Garantias funcionais: vitaliciedade, irredutibilidade salarial e inamovibilidade.

²² Entre outros, seguem ementas de demandas que tramitaram no Conselho pertinentes a postura:
RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. JUIZ FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA. ARQUIVAMENTO DA APURAÇÃO NO TRF DA 1ª REGIÃO. RESOLUÇÃO CNJ N. 135/2011. NOVOS FATOS NOTICIADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. REUNIÃO DE PROCESSOS PARA DECISÃO CONJUNTA. INDÍCIOS DE VIOLAÇÃO AOS DEVERES FUNCIONAIS DA IMPARCIALIDADE, SERENIDADE, EXATIDÃO, PRUDÊNCIA E CAUTELA. ATOS PRATICADOS NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO. 12 (DOZE) FATOS CONSISTENTES EM DECISÕES TERATOLÓGICAS NA ESFERA CRIMINAL PRATICADOS COM O MESMO MODUS OPERANDI. ATUAÇÃO INCOMUM EM PROCESSOS DE OUTRAS VARAS DURANTE AFASTAMENTOS PONTUAIS DOS TITULARES. RECONSIDERAÇÃO DE DECISÕES EM CASOS EMBLEMÁTICOS SEM FUNDAMENTAÇÃO CAPAZ DE AFASTAR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RETORNO INESPERADO DAS FÉRIAS E ATUAÇÃO, NO MESMO DIA, PARA

REVOGAR, HORAS DEPOIS, DECISÃO DO SUBSTITUTO PROFERIDA EM OPERAÇÃO POLICIAL DE GRANDES PROPORÇÕES (MAIOR APREENSÃO DE MADEIRA DA HISTÓRIA). PRESENÇA DE CIRCUNSTÂNCIAS EXTERNAS. ALEGAÇÃO PRELIMINAR DE NECESSIDADE DE SIGILO DO PROCESSO. AFASTAMENTO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INSTAURADO. AFASTAMENTO CAUTELAR DO MAGISTRADO.

1. A decisão de arquivamento proferida pela Corte Administrativa do Tribunal Regional Federal da 1ª Região contrariou frontalmente disposições legais e atos normativos deste Conselho acerca da responsabilidade de magistrados, assim como há indícios suficientes de autoria e materialidade no cometimento de infrações disciplinares tanto nos fatos apurados na origem, quando nos fatos noticiados diretamente à Corregedoria Nacional de Justiça pelo Ministério Público Federal.

2. O caso se encontra suficientemente maduro para que, desde logo, o Conselho Nacional de Justiça decida entre a manutenção da decisão da origem ou a abertura de processo administrativo disciplinar.

3. Alegação preliminar de decretação de sigilo no processo. Afastamento. Princípio da publicidade. Precedentes. É facultado ao Corregedor ou ao órgão encarregado da investigação a atribuição de caráter sigiloso com o intuito de preservar a própria investigação, resguardar a intimidade das pessoas ou quando existente motivo justificado para tanto (CNJ - CONS - Consulta - 0004708-06.2012.2.00.0000 - Rel. JOSÉ LUCIO MUNHOZ - 172ª Sessão Ordinária – J. 27/06/2013). Nesse sentido: STF – MS 28390/DF – Decisão Monocrática, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI. J. 30/08/2013. DJe 04/09/2013.

4. Ocorrência de 12 (doze) fatos semelhantes, consistentes em decisões judiciais proferidas por juiz federal em atuação na esfera criminal, com modus operandi semelhante, por vezes em processos em trâmite em outras varas, quando do afastamento pontual do titular, outras em sua própria vara de que titular, reconsiderando decisões anteriores em casos emblemáticos, com fundamentações exangues ou mesmo incapazes de afastar sequer os fundamentos da própria decisão reconsiderada, bem como ato absolutamente incomum, consistente em atuação em processo, durante as próprias férias, para revogar decisão proferida no mesmo dia por juiz federal substituto e liberar bens apreendidos na "maior operação de apreensão de madeira da história do Brasil". Indícios de autoria e materialidade suficientes da prática de infrações disciplinares consistentes em violação dos deveres da imparcialidade, serenidade, exatidão, prudência e cautela.

5. Pedido de providências acolhido para determinar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar – PAD, com afastamento cautelar.

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **RD - Reclamação Disciplinar - 0004306-41.2020.2.00.0000** - Rel. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA - 61ª Sessão Extraordinária - julgado em 14/12/2021).

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. INFORMAÇÕES EM CUMPRIMENTO AO DISPOSTO NO ART. 28 DA RESOLUÇÃO Nº 135/CNJ. APURAÇÃO. ÓRGÃO CENSOR LOCAL. ARQUIVAMENTO DA REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEL INSUFICIÊNCIA DE ELEMENTOS PARA MANTER A DECISÃO DIANTE DA GRAVIDADE DAS CONDUTAS IMPUTADAS AO JUIZ REQUERIDO. REVISÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR.

1. No conjunto probatório acostado aos autos, verifica-se que o juiz requerido anulou sentença proferida por seu par, mediante decisão proferida em embargos de declaração interpostos nos autos da ação declaratória nº 344-30.2011.811.0093, violando, em tese, o dever de independência.

2. Há indícios de parcialidade na condução do processo de embargos de terceiro pelo requerido, em razão de suposta amizade com o causídico de uma das partes da demanda.

3. A suposta morosidade no julgamento de incidente de exceção de suspeição, bem ainda, uma possível tentativa de prejudicar o objeto do

Em casos assim, o Conselho deve atuar, tendo em conta que suas competências devem ser exercidas para ampliar os mecanismos de controle do Judiciário (art. 103-B, §4º, inc. I, CF/88), sem que se cogite restrição à independência decisional judicial²³. O argumento de violação à independência judicial, todavia,

juízo de agravo de instrumento autuado na origem, sob o número 9732.26.2013.811.0015 não foram suficientemente apuradas pelo órgão censor local.

4. O comportamento do magistrado está subsumido ao art. 35, incisos I VIII, da LC nº 35/79, bem ainda, dos arts. 1º, 4º, 8º, 15, 16 24 e 37 do Código de Ética da Magistratura Nacional.

5. Além disso, a ausência de aprofundamento das investigações na origem, também, pode ter contribuído para o arquivamento precoce do procedimento disciplinar instaurado em face do juiz requerido.

6. Assim, sopesando as condutas do juiz requerido com a decisão de arquivamento, conclui-se que a medida é insuficiente para coibir atitudes semelhantes.

7. Destarte, a decisão do órgão censor local apresenta uma possível insuficiência de elementos para ser mantida.

8. Conclusão pela necessidade de instauração, de ofício, de revisão de processo disciplinar para verificação da necessidade de instauração de procedimento administrativo disciplinar em face do Juiz requerido, nos termos dos arts. 82 e 86 do RICNJ.

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PP - Pedido de Providências - Corregedoria - 0004677-78.2015.2.00.0000** - Rel. Min. NANCY ANDRIGHI - 13ª Sessão Virtual - julgado em 24/05/2016).

RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. UTILIZAÇÃO DA MÁQUINA JUDICIAL PARA ATENDER INTERESSE PRIVADO. DESVIO DE FINALIDADE DA FUNÇÃO JUDICANTE. MAGISTRADO QUE SE PRONTIFICA A COOPERAR EM OUTRO JUÍZO POR RAZÕES PESSOAIS. INFRINGÊNCIA AO DEVER FUNCIONAL DE IMPARCIALIDADE. ABUSO DE PODER. DESRESPEITO AO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL E À LOMAN – ARTIGO 35, INCISOS I E VIII. OBRIGATORIEDADE DE ABERTURA DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NECESSIDADE DE AFASTAMENTO DO MAGISTRADO DO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES.

1. Age em desacordo com a LOMAN o magistrado que, movido por interesses meramente pessoais, mas sob a falsa premissa de prestígio ao interesse público, busca designação para oficiar em Comarca diversa de sua atuação.

2. Infringe os deveres esposados na LOMAN o juiz que, afastando-se do interesse público, realiza atos incompatíveis com seus deveres funcionais – retendo processo que se referiria à área rural em litígio, valendo-se do cargo para obtenção de informações privilegiadas e utilizando-se de aparato policial para ingressar em fazenda, destruir guarita e torre de medição de vento.

3. Descumpre dever funcional o magistrado que retém processo a envolver a área rural em litígio, de maneira proposital, no intuito de satisfazer interesse próprio de caráter patrimonial.

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **RD - Reclamação Disciplinar - 0005930-09.2012.2.00.0000** - Rel. ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO - 189ª Sessão Ordinária - julgado em 19/05/2014).

²³ Há julgados do CNJ que são representativos para se entender o tratamento dado à independência judicial:

ADMINISTRATIVO NA RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. EXIGÊNCIA DE PROCURAÇÃO ESPECÍFICA PARA RECEBER VALORES. VIOLAÇÃO DO ART. 105 DO CPC. INOCORRÊNCIA. PODER DE CAUTELA DO MAGISTRADO. MATÉRIA JURISDICIONAL. INTERPRETAÇÃO LEGAL.

[...]3. Nos termos do art. 41 da Lei Complementar n. 35/79 (LOMAM), “salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem, o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir”.

4. Os princípios da independência e da imunidade funcionais obstam, via de regra, a possibilidade de punição de magistrado pelo teor dos entendimentos manifestados em seus julgados. A relativização ocorre em situações excepcionais, a exemplo daquelas em que reste evidenciada a quebra do dever de imparcialidade, impropriedade ou excesso de linguagem.

5. In casu, não se constatou no decisum impropriedade ou excesso de linguagem, tendo se baseado em hermenêutica e motivação judicial da magistrada acerca das normas orientadoras da matéria.

6. Não ensejam punição disciplinar os julgamentos que decorram do entendimento livremente manifestado pelo magistrado (livre convencimento motivado), sem nenhum indício de desvio ético ou de conduta, sob pena de cancelar “infração disciplinar de opinião”.

[...]Recurso administrativo não provido.

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **RA – Recurso Administrativo em RD - Reclamação Disciplinar - 0006469-96.2017.2.00.0000** - Rel. HUMBERTO MARTINS - 50ª Sessão - j. 16/08/2019).

CONSULTA. CONHECIMENTO PARCIAL. CONSTITUIÇÃO DE EIRELI POR MAGISTRADO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Consulta acerca da possibilidade de o magistrado ser titular de Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e de constituir terceiro para ser seu gerente ou administrador.

[...]

3. A constituição de empresa que tem o condão de personificar/individualizar a atuação do seu titular, como ocorre na EIRELI, revela-se incompatível com o exercício da magistratura, porquanto cria para o seu titular interesses e obrigações que não se coadunam com a dedicação plena à judicatura e, sobretudo, com a independência e a imparcialidade necessárias ao desempenho da função jurisdicional.

[...]

5. Consulta a que se conhece parcialmente e que se responde negativamente. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CONS - Consulta - 0005350-37.2016.2.00.0000** - Rel. MÁRCIO SCHIEFLER FONTES - 290ª Sessão - j. 07/05/2019).

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM FACE DE MAGISTRADO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO [...]. PRELIMINARES DE NULIDADE PROCESSUAL REJEITADAS. CONDUTA INCOMPATÍVEL COM O EXERCÍCIO DA MAGISTRATURA. INFRAÇÃO À LOMAN E AO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL. CONCESSÃO DE HABEAS CORPUS MEDIANTE ACERTO PRÉVIO. CONSTATAÇÃO. APLICAÇÃO DE PENA ADMINISTRATIVA.

1. Processo Administrativo Disciplinar instaurado em desfavor de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado [...].

4. Impõe-se ao magistrado pautar-se, no desempenho de suas atividades, pela independência e imparcialidade, não podendo se sujeitar à influência externa indevida, comprometedora da sua justa e livre convicção.

[...]

7. Procedência do Processo Administrativo Disciplinar. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PAD - Processo Administrativo Disciplinar - 0005022-44.2015.2.00.0000** - Rel. LUCIANO FROTA - 278ª Sessão - j. 18/09/2018).

fundamentou o receio de parte considerável dos juízes brasileiros sobre a criação do Conselho, ensejando a propositura de ação para ver declarada a inconstitucionalidade do CNJ pelo STF e que foi julgada improcedente.

Anote-se, antes de avaliar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3367-1/DF, que a aparente necessidade de órgão de controle do poder judiciário remonta ao governo militar, quando, em 1977, a EC 7 criou o Conselho Nacional da Magistratura como órgão do Judiciário, definindo, no artigo 120, sua formação por sete ministros do Supremo Tribunal Federal, escolhidos pelo próprio Tribunal²⁴. A reestruturação judiciária possível, todavia, levou cerca de 12 anos para ser aprovada e havia sido veiculada, também, pelas Propostas de Emenda Constitucional n. 96/1992, n. 112/1995 e suas subsequentes, apensadas em razão da matéria: necessidade de modernização e de controle do Judiciário. O estabelecimento de um órgão efetivamente controlador, contudo, foi um dos pontos de resistência no próprio Judiciário.

Como visto, havia receio de juízes quanto à possibilidade de que o órgão pudesse exercer papel repressor das atividades jurisdicionais²⁵, o que não se confirmou; ao contrário, com o CNJ, essas atividades – e as atividades administrativas – estão mais transparentes, além de bem delimitadas.

De volta à criação do CNJ como inovação constitucional veiculada pela EC 45, constata-se que o que causava desconfiância, na verdade, era a existência de um poder cujos membros pareciam não se submeter a sistemas de controle. Assim, o Conselho surge como possível controlador do Judiciário e tem sua constitucionalidade questionada em momento anterior à própria publicação oficial da EC n. 45, quando do ajuizamento da ADI n. 3.367-1/DF, pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB).

²⁴ O Conselho Nacional da Magistratura, pela EC 7, teria entre suas atribuições (art. 120, §1º, EC7/1977):

[...] conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Extraído de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc07-77.htm, acesso em 11-ago-20.

²⁵ Esse papel repressor do CNJ sobre as atividades jurisdicionais não se confirma. Quando se observa o histórico constitucional da independência judicial no Brasil, resta claro que essa independência vem aumentando e, com o CNJ, parece estar mais assegurada.

Sinteticamente, os argumentos da AMB cingiam-se à composição e à forma de escolha dos membros do Conselho: que esbarrariam na Súmula 649 do STF²⁶; e ao fato de que sua criação violaria o pacto federativo, na medida em que submeteria todos os órgãos do Judiciário a uma supervisão de órgão da União. A ADI foi julgada improcedente pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, em acórdão²⁷ que iniciou a sedimentação do CNJ.

²⁶ Súmula 649/STF: É inconstitucional a criação, por Constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros Poderes ou entidades.

²⁷ Sobre a ADI 3.367-1/DF, merecem destaques os trechos abaixo extraídos de sua ementa:

EMENTA: [...] Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente **administrativa**. Órgão **interno** de controle **administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura**. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. **Ofensa** a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). **Inexistência**. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante **preservação da função jurisdicional**, típica do Judiciário, e das **condições materiais** do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos **arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF**. Ação julgada improcedente.

[...]

4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. **Competência** relativa apenas aos órgãos e juízes situados, **hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal**. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o **Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional**. [...] O Conselho Nacional de Justiça **não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros**, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, **a que aquele está sujeito**. 5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. **Perda mediante decisão administrativa**. Previsão em texto **aprovado pela Câmara dos Deputados** e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. **Supressão pelo Senado Federal**. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual **aprovado e promulgado** (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF.

[...]

6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. **Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício**. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. **Impedimentos** já previstos à conjugação dos **arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3367**, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005, DJ 17-03-2006 PP-00004

No contexto de possibilidades e limites institucionais, há aspectos que merecem assento para demonstrar a colmatação dada ao CNJ pelo STF, via ADI 3.367-1/DF, em que se reconheceu a constitucionalidade do novel órgão:

- I. Caráter nacional que não pode ser replicado nas unidades da federação;
- II. Natureza exclusivamente administrativa;²⁸
- III. Órgão interno do Judiciário, apesar de ser controlador;
- IV. Competência para atuar sobre todos os tribunais e juízes, exceto o STF;
- V. Os atos do CNJ são passíveis de controle judicial;
- VI. A penalidade máxima passível de aplicação pelo CNJ a juiz é aposentaria compulsória;²⁹
- VII. Aos membros que sejam advogados, durante o mandato no CNJ, são vedados o exercício da advocacia e a atuação política;³⁰

Anote-se, noutro vértice, que a constitucionalidade do CNJ não foi unânime no STF. O Min. Marco Aurélio considerava que a criação do CNJ afrontava a CF/88, tendo, entre seus argumentos, o fato de que membros – que não aqueles egressos do próprio Judiciário – careceriam de qualificação certificada e aprovada pelo Judiciário, a despeito do que ocorre com as indicações ao quinto constitucional nos tribunais, as quais são submetidas à triagem do respectivo tribunal³¹. Encampavam o coro crítico sobre a composição heterogênea do Conselho, à época, os ministros Carlos Velloso e Ellen Gracie. Excluindo apenas os dois cidadãos indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, votava o Min. Sepúlveda Pertence.

EMENT VOL-02225-01 PP-00182 REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006 PP-00029).

²⁸ Conquanto existam julgados polêmicos, em que o CNJ, por decisão unipessoal ou colegiada, encerra atuação judicial (vide RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR 0007737-83.2020.2.00.0000), o CNJ não deve atuar em processos judiciais.

²⁹ Na ADI, houve discussão sobre o retorno da PEC ao Congresso Nacional para que apreciasse trecho que previa a possibilidade de demissão administrativa de juiz, porém o trecho foi vedado, prevalecendo a o quanto conta do art. 95, I da CF/88: “Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias: I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado”;

³⁰ Ambas são vedações endereçadas a todo juiz, assim, considerando que o cargo de conselheiro do CNJ se equipara a ministro de tribunal superior, a ele se aplicam as restrições do art. 36 da LOMAN, inclusive II - exercer cargo de direção ou técnico de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, e sem remuneração”.

³¹ ADI 3367, páginas 117 -119.

Ao final, vencidos os ministros acima, e mantidos os incisos X, XI, XII e XIII do artigo 103-B na CF/88, o Conselho teve sua constitucionalidade afirmada e foi implantado, em prédio do STF, no dia 14 de junho de 2005.

Sobre as atribuições do CNJ, conquanto esteja previsto no texto constitucional que ao Conselho competiriam “outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura” (art. 103-B, § 4º), até o término desta pesquisa, não houve a edição de novo estatuto da magistratura³², apesar das diligências dos ministros do STF Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski³³ que, respectivamente e enquanto presidiam STF e CNJ, editou a Portaria STF n. 47/2013³⁴; e iniciou a discussão sobre a normativa com proposta de texto³⁵ durante a sessão do STF realizada dia 12 de agosto de 2015. Há diplomas legais, de outro lado, que acresceram competências ao Conselho, a exemplo do CPC de 2015.³⁶

O vínculo umbilical entre o CNJ e o STF, contexto de funcionamento, pode ser aferido na primeira resolução editada pelo Conselho³⁷ que, dispondo sobre “as atividades de apoio” ao CNJ, previa, no art. 2º, que a “Secretaria do Conselho, com vistas à execução operacional de sua gestão administrativa, poderá firmar protocolo de cooperação com a Secretaria do Supremo Tribunal Federal”. Na prática, o CNJ dependia do STF para funcionar.

³² Prevê o art. 103-B, em seu quarto parágrafo: “§ 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:[...]”.

³³ Registre-se, todavia, que antes de existir o CNJ, em 09/03/2004, foi anunciado que o então presidente do Supremo, ministro Maurício Corrêa, remeteria o anteprojeto do novo estatuto da magistratura ao presidente da Câmara dos Deputados, à época, o deputado João Paulo Cunha (PT-SP), para discussão concomitante à reforma do judiciário. Notícia extraída de <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62339&ori=1>>, acesso em 23 nov. 21.

³⁴ Pelo ato (Portaria STF n. 47, de 18/2/2013), o ministro Joaquim Barbosa considerou o lapso temporal havido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a conveniência de se elaborar anteprojeto de lei para regulamentar, adequadamente, o judiciário e seus membros.

³⁵ Conforme publicado pelo *site* Conjur, a minuta apresentada pelo ministro Ricardo Lewandowski encontra-se disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/estatuto-magistratura-juizes-loman-stf.pdf>>, acesso em 23-nov-21.

³⁶ A LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015 veiculou o Código de Processo Civil e previu tarefas a cargo do CNJ, entre elas, as constantes dos artigos 165, §1º; 167, §1º e 169 (que versam sobre conciliação e mediação); artigos 196 e 257, II (regulamentação de prática e comunicação processual); art. 509, §3º (atualização financeira); art. 979 (banco de demandas repetitivas), finalmente, o art. 1.069 que atribui ao CNJ a realização de pesquisas estatísticas periódicas para avaliação da efetividade das normas do CPC.

³⁷ Resolução Nº 1 de 29/06/2005, dispôs sobre as atividades de apoio ao Conselho Nacional de Justiça (<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/180>>).

De outro lado, o mesmo ato normativo dava conta de que os membros do Conselho não se equiparariam a ministros do STF. Em matéria de remuneração e vantagens, os conselheiros do CNJ, assim, tiveram como paradigma os ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Seguindo nessa relação formativa entre CNJ e STF, é objeto de críticas a vinculação do CNJ a agendas de seu dirigente – presidente do STF³⁸ – que, por vezes, não encontram respaldo e prosseguimento na gestão seguinte.³⁹

O Conselho teve seu primeiro Regimento Interno datado de 16 de agosto de 2005, ano de sua implantação. O normativo foi veiculado pela Resolução n. 2, no Diário da Justiça n. 162/2005 (páginas 60 a 64)⁴⁰ e continha 121 artigos.

O antigo RICNJ previa que enquanto o CNJ não possuísse estrutura administrativa adequada, seria celebrado convênio com o STF para que houvesse condições de funcionamento, com o suporte do STF. Na prática, antes mesmo do convênio, o Supremo já cedia o espaço para o funcionamento mínimo do novo colegiado constitucional.

Até a finalização da presente pesquisa, o CNJ ainda não possuía sede em prédio próprio. Para se ter noção, entre 2014 e 2021, os gabinetes das conselheiras e conselheiros (mobiliários e acervos) - entre outras unidades do Conselho - foram transferidos fisicamente por, pelo menos, três vezes.⁴¹

Em 16/08/2016, o então presidente do CNJ e STF, ministro Ricardo Lewandowski, havia lançado a “pedra fundamental” do que seriam as futuras instalações da sede definitiva do CNJ, numa área do Setor de Clubes Norte, na capital

³⁸ Registre-se que a EC 45 previa como presidente do CNJ um ministro do STF. Em 11 de novembro de 2009, no entanto, o inciso I e os §§1º e 2º do art. 103-B foram alterados pela EC 61, para indicar que o presidente do STF seria o mesmo do CNJ; que, nas suas ausências e impedimentos, atuaria a vice-presidência do Supremo no CNJ; e, por fim, que o nome do dirigente não se submeteria à aprovação da maioria absoluta do Senado Federal, como ocorre com todos os demais conselheiros, inclusive o ministro corregedor, oriundo do STJ.

³⁹ PEREIRA, João Carlos Murta. Descontinuidade na Administração Judiciária. Análise das Iniciativas do CNJ na Execução Penal.

⁴⁰ A Resolução, na verdade, fazia menção ao seu anexo, este sim, o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2001022021112961a5317ee7e42.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 21.

⁴¹ Ou seja, o CNJ já teve sede em quatro diferentes prédios na capital do Brasil: entre 2005 e 2014 – Anexo do STF, na praça dos três poderes; entre 2014 e 2016 – prédio antigo doado ao CNJ, no final da asa norte; entre 2016 e 2019 – prédio alugado, mais novo, vizinho ao doado; a partir de 2019 – prédio alugado no Setor de Administração Federal Sul, mais próximo aos demais tribunais superiores.

federal. Contudo, descobriu-se que a área era servível, como diz o nome do bairro, a espaços de lazer e recreação, não podendo comportar a estrutura necessária do corpo do Conselho, razão pela qual o imóvel fora devolvido à União e o CNJ permaneceu, até o final de 2019, dividido em três prédios diversos⁴².

Substituído pela Resolução n. 67 de 3 de março de 2009, o Regimento do Conselho vem sendo revisitado e, até outubro de 2021, o RICNJ contava com seis Emendas Regimentais (ER) - ER n. 1, de 9 de março de 2010⁴³; ER n. 2, de 15 de outubro de 2015⁴⁴; ER n. 3, de 1 de março de 2016; ER n. 4, de 12 de fevereiro de 2021⁴⁵; ER n. 5, de 17 de março de 2021 e ER n. 6, de 23 de março de 2021⁴⁶ -, além das alterações e complementações feitas pelas Resoluções n. 364, de 12 de janeiro de 2021; Resolução n. 312, de 19 de março de 2020 e Resolução n. 263, de 9 de outubro de 2018. É sobre o RINCJ e outras regras e peculiaridades que se tratará.

1.2.1 Processualística e especificidades regimentais

Iniciando pelas alterações regimentais, cita-se a Resolução n. 263/2018, pela qual se revogou o artigo 15 e se alterou o §2º do artigo 6º do RICNJ, de modo a retirar restrição temporal de dois anos, contados do término do mandato no CNJ, para que conselheiros egressos do CNJ pudessem concorrer: a vagas do chamado quinto

⁴² A sede estava em prédio alugado, alguns departamentos estavam no prédio antigo doado e havia um terceiro prédio, na SCRN, Qd. 702/703, Bloco B, Lotes 2,4 e 6, Asa Norte, em que se situavam cerca de três setores do Órgão.

⁴³ ER 1 decorreu da edição da Lei n. 12.106, de 2 de dezembro de 2009, que criou o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), e da já vista EC 61, que alterou o formato de escolha do presidente do CNJ. Todavia, a ER 1 também complementou regra para averiguar prevenção e alterou parcialmente a sistemática de procedimentos disciplinares.

⁴⁴ A ER 2 introduziu o art. 118-A ao RICNJ, instituindo o plenário virtual no Conselho. Menos de um ano depois, o CNJ revogou o § 4º do art. 118-A, para retirar a restrição processual imposta para submissão ao plenário virtual que, pela ER 2, excluía as seguintes classes processuais: I - Sindicância; II - Reclamação Disciplinar; III - Processo Administrativo Disciplinar; IV - Avocação; V - Revisão Disciplinar; VI - Ato Normativo.

⁴⁵ A ER 4 veio como forma de sistematizar a possibilidade, atestada pelo STF, de que o plenário do CNJ afaste incidência de norma tida por inconstitucional, acrescentando-se tal competência no §3º do art. 4º do RICNJ.

⁴⁶ A ER 6 inseriu a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP) à estrutura do Conselho. Apesar de tal inserção ocorrer apenas no ano de 2021, a SEP foi implementada logo no início da gestão do ministro Dias Toffoli (2018/2020), pela Portaria 122/2018. A idealização deu-se pela necessidade de um setor que coordenasse a parte que mais interessa à presente pesquisa: formulação de políticas e medidas para o aprimoramento dos serviços judiciários no Brasil; ao lado da secretaria geral (SG) que já tinha suas atribuições delineadas.

constitucional (art. 94, art. 107, I, art. 111-A, art. 115 e art. 104, p.ú. II, CF/1988); a promoção por merecimento; ou ser indicado para integrar tribunal superior. E mais: a alteração propiciou a prorrogação da requisição de juízes auxiliares (que exercem o cargo na presidência e na corregedoria) por mais de dois anos.⁴⁷

Por imediatamente autoaplicáveis, as disposições propiciaram a manutenção de requisições e novas requisições de juízes auxiliares que participaram em gestões anteriores.⁴⁸

Em 2020, instaurada a pandemia decorrente de COVID-19⁴⁹, foi editada a Resolução n. 312, de 19 de março, que incluiu o artigo 118-B no RICNJ, para prever regras circunstâncias diante de situações excepcionais.⁵⁰

Sobre as emendas ao RICNJ, ainda, visando dar celeridade a processos que ficavam estagnados durante a vacância de conselheiros, foi editada a ER 5, de 17/03/2021, que tentou reduzir o tempo desses processos. Para tanto, incluiu-se o art. 45-A, §§ 1º a 6º, no Regimento Interno, para prever que os processos serão encaminhados à Secretaria Geral do Conselho, na data de encerramento do mandato que os remeterá ao sucessor, se este for empossado em até 90 dias do dia seguinte ao encerramento.

⁴⁷ O art. 15 do RICNJ possuía a seguinte redação (posteriormente revogada pela Res. 263): Art. 15. O Conselheiro não poderá concorrer à vaga do quinto constitucional de que trata o art. 94 da Constituição Federal, ser promovido pelo critério de merecimento na carreira da magistratura ou ser indicado para integrar Tribunal Superior durante o período do mandato e até dois anos após o seu término.

⁴⁸ Conquanto seja salutar certa rotatividade na gestão do CNJ, tem-se como acertada a alteração regimental, considerando que a manutenção dessas juízas e juízes decorreu do conhecimento adquirido ao longo do tempo no CNJ, além da capacidade e produtividade demonstrada. Inclusive, essa foi a razão de presidentes e corregedores com agendas antagônicas mantivessem juízes auxiliares da gestão anterior.

⁴⁹ A declaração pública de pandemia em relação a COVID-19, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), deu-se em 11 de março de 2020. A Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da OMS ocorreu em 30 de janeiro de 2020. No Brasil, houve a edição da Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da situação de emergência.

⁵⁰ Destacam-se os seguintes dispositivos advindos da Res. 312:

Art. 118-B Em situações de emergência, de calamidade pública ou de manifesta excepcionalidade, assim reconhecidas no respectivo ato convocatório, o Presidente do Conselho Nacional de Justiça poderá convocar, a qualquer tempo, sessão extraordinária do Plenário Virtual.

§ 1º O prazo de duração da sessão virtual extraordinária será definido no respectivo ato convocatório. [...]

§ 5º Nas hipóteses regimentais em que couber sustentação oral, nos termos do art. 125 deste Regimento, será facultado ao interessado ou a seu advogado, e, se for o caso, ao Presidente do Tribunal, juntar aos autos sua manifestação, na forma de memorial ou de gravação audiovisual, com duração de no máximo dez minutos.

[...]

É comum que a cadeira de conselheiro fique vaga por meses, durante troca de integrantes. Assim, determinou-se, ainda pela ER 5, que decorridos 45 dias sem posse de novo membro, os processos administrativos disciplinares serão redistribuídos aleatoriamente entre os conselheiros remanescentes. Da redistribuição, não participam a Corregedoria Nacional de Justiça e Presidência, nem dos respectivos acervos processuais. Para distribuição proporcional entre os membros, a Emenda previu a compensação progressiva, com percentual de acréscimo à distribuição ao integrante que vier a ser empossado.⁵¹

Diferente de outros órgãos do Judiciário brasileiro, o Conselho dispõe de corpo funcional necessariamente híbrido, já que parte dos componentes são temporários, considerando que os conselheiros podem ali permanecer até, no máximo, quatro anos. Assim como os conselheiros, parte das assessorias de gabinetes também não se mantém no CNJ, voltando a seus postos de origem ao término do mandato do titular.

Em seu quadro de servidores efetivos, há 277 pessoas, conforme Relatório CNJ em Números 2020⁵². O documento revela que, das 768 pessoas que trabalham no Conselho, a) 59 são requisitadas ou cedidas por outros órgãos da administração pública; b) 17 são meramente comissionadas; 300 pessoas prestam serviço via empresas terceirizadas; c) 71 fazem estágio no CNJ; d) 29 juízes auxiliares; e e) 15 conselheiros. O gasto com pessoal, como demonstra o Relatório em tela, constitui quase 70% do orçamento do Conselho: R\$ 136 milhões.⁵³

Anote-se, ainda sobre o Relatório CNJ em Números 2020, que entre 2007 e 2010, o CNJ possuía apenas 87 servidores efetivos. Em 2011, passou a ter 298, mas ainda eram apenas 27,9% dos cargos haviam sido preenchidos; em 2014 o percentual de provimento dos cargos atingiu 84,6% e, em 2017, 98% dos cargos efetivos estavam providos.

⁵¹ Dispositivo aplicável, também, ao acervo de membro do CNJ que tenha sido reconduzido.

⁵² Disponível em <<https://dpj.cnj.jus.br/cnj-em-numeros/assets/pdf/CNJemNumeros20200818.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 21.

⁵³ Conforme Relatório Justiça em Números 2021, fl. 50, o gasto total do judiciário com recursos humanos foi de R\$ 92,7 bilhões, cerca de 92,6% das despesas totais.

Por leis e por normas internas, foram instituídos compartimentos - dentro do CNJ - que evidenciam a capacidade e potencial técnico do órgão para o melhoramento na administração do Judiciário, inclusive quanto à formulação segura, ao acompanhamento, e até a avaliação de impactos (que ainda não é realizada de forma satisfatória), das medidas instituídas dentro de políticas judiciárias, possibilitando a execução complexa de medida estruturante, por exemplo, para o acesso adequado ao Judiciário.

Entre os departamentos com atribuição de relevo interinstitucional e não apenas para o Judiciário, três serão realçados a seguir. Antes, porém, serão apresentados os principais microcolegiados homogêneos (contendo apenas membros do CNJ) e heterogêneos; permanentes e temporários; interinstitucionais e exclusivos do Judiciário. Antes, porém, alguns aspectos processuais intrínsecos e específicos do Conselho merecem demonstração.

Quanto à processualística do CNJ, está previsto no RICNJ que os expedientes devem ser cadastrados até o primeiro dia útil imediato ao protocolo, sendo possível o encaminhamento por sistema processual eletrônico, atualmente no PJe, ou por requerimento diretamente ao Protocolo do CNJ ou, ainda, enviados pelo correio, propiciando um amplo acesso ao Conselho que, inclusive, prescinde de advogado para propositura de demandas.

São aplicáveis aos processos do Conselho, as normas relacionadas ao processo judicial eletrônico, referentes à informatização dos procedimentos e à comunicação de atos processuais. Permite-se a autuação, conforme o RICNJ, de 21 tipos de procedimentos divididos nas seguintes classes processuais: Inspeção (Insp); Correição (CorOrd); Sindicância (Sind); Reclamação Disciplinar (RD); Processo Administrativo Disciplinar (PADMag); Representação por Excesso de Prazo (REP); Avocação (APD); Revisão Disciplinar (RevDis); Consulta (Cons); Procedimento de Controle Administrativo (PCA); Pedido de Providências (PP); Arguição de Suspeição e Impedimento (ASI); Acompanhamento de Cumprimento de Decisão (Cumprdec); Comissão (Comissão); Restauração de Autos (ResAutCiv); Reclamação para Garantia das Decisões (RGD); Ato Normativo (Ato); Nota Técnica (NTec); Termo de Compromisso; Convênios e Contratos e Parecer de Mérito sobre Anteprojeto de Lei (PAM).

A distribuição é automática, alternada e aleatória, sendo possível o acesso aos dados constantes do sistema informatizado distribuidor. Nos casos de prevenção, o processo será distribuído ao prevento, levando-se em conta, para a configuração da prevenção, que o requerimento verse sobre o mesmo ato normativo, edital de concurso ou matéria, neste caso, são diversos os entendimentos, já que o vocábulo “matéria” ocasiona incerteza interpretativa⁵⁴.

Presidência e corregedoria, no Conselho, possuem competências processuais específicas, já que a elas são distribuídos processos que não o são em relação aos demais membros do Conselho.⁵⁵

⁵⁴ O julgado abaixo representa a dificuldade sobre a interpretação do vocábulo “matéria” - inserta no art. 44, § 5º, RICNJ -, tendo em conta que a matéria “auxílio moradia” estava tanto no PP 0006055-69.2015.2.00.0000, julgado quanto no PCA 0300003-91.2009.2.00.0000:

QUESTÃO DE ORDEM. ARTIGO 25, III, DO RICNJ. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. NATUREZA DE ACOMPANHAMENTO DE CUMPRIMENTO DE DECISÃO. RITO DESPROVIDO DE ATIVIDADE COGNITIVA, SEM NECESSIDADE DE INSTALAÇÃO DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. INADMISSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DE TERCEIRO INTERESSADO. PREVENÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ATOS NORMATIVOS DIVERSOS.

1. Autuação de procedimento por determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente deste Conselho, no bojo do Acompanhamento de Cumprimento de Decisão (Cumprdec) 0000519-77.2015.2.00.0000, a partir da verificação de que alguns Tribunais de Justiça (dentre eles o TJMT), estariam, em tese, efetuando pagamento do auxílio-moradia a seus magistrados em desconformidade com a Resolução CNJ 199/2014, que regulamenta a ajuda de custo para moradia no âmbito do Poder Judiciário.

2. Reconhecimento, de plano, do descumprimento da referida Resolução. Possibilidade da alteração da classe processual pelo relator, ante a natureza da questão e do pedido.

3. Atividade do Relator que se resume a mera análise de subsunção formal e material entre o ato praticado pelo Tribunal de Justiça e a Resolução do CNJ, sem espaço para cognição e, portanto, sem instalação de contraditório e ampla defesa. Indeferimento de requerimento de terceiro interessado para ingresso na lide.

4. Decisão que deu cumprimento à determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente deste Conselho, nos limites previstos no RICNJ, não havendo que se cogitar em transgressão ao princípio da colegialidade.

5. Prevenção com o PCA 0300003-91.2009.2.00.000. Não ocorrência. Perspectiva de análise da matéria e circunstâncias fáticas diversas em cada um dos procedimentos, já que baseadas no cumprimento de atos normativos distintos.

6. Questão de ordem resolvida com a manutenção integral da decisão guerreada e afastamento da prevenção.

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **QO – Questão de Ordem em PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0006055-69.2015.2.00.0000** - Rel. BRUNO RONCHETTI - 231ª Sessão Ordinária - julgado em 10/05/2016).

⁵⁵ A saber: à presidência, a) as arguições de suspeição ou impedimento em relação aos demais conselheiros, b) as reclamações para garantia das decisões, c) acompanhamento de cumprimento de decisão; e à Corregedoria, a) as reclamações disciplinares; b) as representações por excesso de prazo;

Ainda para averiguar se há inovação constitucional no atuar do CNJ, inclusive elementos de “agência reconstrutora”, importa, breve descrição de selecionadas espécies de classes processuais, em razão da menção que será a elas feita nas próximas etapas deste trabalho.

A Reclamação Disciplinar (RD) constitui classe processual exclusiva da corregedoria e se presta à apuração de condutas praticadas por membros do Judiciário ou titulares de serventias de serviços notariais e de registro. A Representação por Excesso de Prazo (REP) pode ser descrita como uma RD qualificada e específica, como o próprio nome indica.

Conforme o relatório CNJ em números de 2020⁵⁶, entre 2007 e 2019, foram autuadas 12.410 RDs e 30.476 REPs, representando parcela significativa de processos, considerando que, no mesmo período, tramitaram 96.685 processos no CNJ.

Similar ao processamento da RD, a REP pode versar sobre supostos atrasos em processos judiciais ou administrativos⁵⁷, podendo ser formulada por qualquer pessoa com interesse legítimo, de ofício ou pelos conselheiros. Na REP, 15 dias são concedidos para a apresentação da defesa do representado, após os quais será proposto, conforme o caso, o arquivamento ou a instauração de PAD.

c) a avocação; d) sindicância; e) inspeção e correição. Sobre Inspeções, Correições e Sindicâncias, vale a diferenciação: as **inspeções** prestam-se à apuração de fatos relativos funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, havendo ou não evidências de irregularidades. Por seu turno, a realização de **correições** dá-se para apuração de fatos determinados “*relacionados com deficiências graves dos serviços judiciais e auxiliares*” (art. 54, *caput*, RICNJ).

As **inspeções** são, assim, rotineiras e ocorrem por iniciativa da Corregedoria Nacional, por proposição de qualquer conselheiro ou a requerimento de autoridade pública e é realizada independentemente de convocação ou comunicação prévia. As atas de inspeção são submetidas ao Plenário do CNJ.

A **correição** pode ser solicitada por conselheiro à Corregedoria Nacional para a instrução de processo sob sua relatoria. Diferente da inspeção, a correição deve ser precedida de ato convocatório com indicação dos fatos a apurar e realizada na presença das autoridades responsáveis, que terão direito a prestar esclarecimentos e fazer observações que repute de interesse para a elucidação dos fatos. Também cabe à corregedoria nacional a instrução de **sindicância**, procedimento investigativo sumário, com prazo de conclusão de 60 dias, destinado a apurar irregularidades atribuídas a magistrados ou servidores nos serviços judiciais e auxiliares. Autuada a sindicância, serão ouvidos as testemunhas e o investigado que, por sua vez, poderá apresentar defesa e requerer a produção de prova no prazo de dez dias a contar da ciência da instauração da sindicância. Concluída, se convencida da existência de infração, a Corregedoria proporá ao Plenário do CNJ a instauração de processo disciplinar.

⁵⁶ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/CNJ-em-Numeros-2020-08-21_WEB.pdf>. Acesso em: 19 nov. 21.

⁵⁷ Também é possível apresentar REP contra servidor do judiciário e de seus serviços auxiliares, consoante dicção do art. 78, §4º, RICNJ.

Observando-se o conteúdo de RDs e de REPs – passíveis de apreciação do plenário do CNJ, se houver recurso contra a decisão da corregedoria – é possível se constatar os principais reclamos dos jurisdicionados e, a partir daí, pensar em atos e orientações do CNJ, para fazer cessar eventual problema sistêmico no agir de juízes e tribunais.

Já os PADs constituem instrumento para apurar responsabilidades de juízes e de titulares de serviços extrajudiciais por infração cometida no exercício de suas atribuições. A autuação é determinada pelo plenário do CNJ a partir, por exemplo, de RD. A instauração de PAD contra juiz tem o condão de iniciar uma punição, uma vez que ele pode ser afastado da jurisdição. Após a instauração, o PAD é distribuído a um conselheiro – excluindo-se a corregedoria e a presidência – e será regido pelo disposto na LOMAN, na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.784, de 1999, no que não for incompatível e pela Resolução/CNJ n. 135.⁵⁸

⁵⁸ Sobre a questão de quórum em PAD, pelo volume de questionamentos perante o CNJ, há elucidativos julgados cujas ementas seguem transcritas:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DECISÃO DE ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR CONTRA MAGISTRADO. INOBSERVÂNCIA DO QUORUM CONSTITUCIONAL DE MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS DO TRIBUNAL. POSSIBILIDADE. BASE DE CÁLCULO PARA A DEFINIÇÃO DO QUORUM. ANÁLISE DO CASO CONCRETO. EXCLUSÃO DOS DESEMBARGADORES AFASTADOS EM CARÁTER NÃO EVENTUAL. IMPOSSIBILIDADE PODER HIERARQUICO. PRECEDENTE DO CNJ.

1. A jurisprudência deste Conselho é no sentido de que não cabe intervir na condução de procedimentos disciplinares instaurados perante os Tribunais, salvo quando presentes vícios insanáveis.

2. **Tanto a decisão de abertura de processo disciplinar contra magistrado, como a decisão de afastamento liminar, submetem-se ao quorum formado pelo voto da maioria absoluta dos membros efetivos do Tribunal** (art. 93, X, da CF/88 c/c Enunciado nº 10/CNJ).

3. O Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins é integrado por 12 (doze) desembargadores, dos quais 4 (quatro) encontram-se afastados por decisão do STJ, razão pela qual se entendeu considera nula a decisão de instauração de PAD tomada por 6 (seis) votos a 2 (dois) do total dos membros efetivos.

4. **Para o cálculo do quorum serão computados os membros do Tribunal que estiverem afastados em caráter não eventual (aposentadoria, afastamento por determinação de órgão ou Tribunal Superior), considerando, portanto, o número total de vagas existentes da Corte de origem, na base de cálculo. Os membros que estiverem também afastados eventualmente, ou seja, por período de tempo substancialmente menor (férias, licenças para breve tratamento de saúde) são computados para o cálculo do quorum.** *(grifo nosso)*

5. Controle absoluto de legalidade do ato administrativo com base no princípio da autotutela e o poder hierárquico da Administração.

6. Procedimento de controle administrativo que se conhece, e que se julga improcedente.

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0002149-76.2012.2.00.0000** - Rel. GILBERTO VALENTE MARTINS - 151ª Sessão - j. 30/07/2012).

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DECISÃO DE ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. QUORUM CONSTITUCIONAL. MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS DO TRIBUNAL. INOBSERVÂNCIA.

1. A decisão de abertura de processo administrativo disciplinar exige o quorum de maioria absoluta definido pelo art. 93, X da Constituição Federal.

2. **A base de cálculo do quorum para as decisões em processos disciplinares deve levar em consideração o número total de vagas de desembargadores no Tribunal, sem a exclusão dos temporária ou permanentemente afastados ou mesmo dos cargos vagos.** (grifos ausentes no original)

3. O quorum constitucionalmente qualificado foi estabelecido como fim de preservar as garantias e princípios que regem a magistratura.

4. Anulação da decisão que determinou a abertura do PAD em face do magistrado.

Procedimento de Controle Administrativo que se conhece, e que se julga procedente.

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0003835-40.2011.2.00.0000** - Rel. NEY JOSÉ DE FREITAS - 135ª Sessão - j. 27/09/2011).

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MAGISTRADO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO-OCORRÊNCIA. AFASTAMENTO PREVENTIVO DO EXERCÍCIO DO CARGO E DAS FUNÇÕES. POSSIBILIDADE. ART. 27, § 3º, DA LOMAN. VOTO DA MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS DO TRIBUNAL. DESNECESSIDADE DE VOTO DE DOIS TERÇOS. ART. 93, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MATÉRIA NÃO APRECIADA PELO TRIBUNAL A QUO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. RECURSO ORDINÁRIO CONHECIDO E IMPROVIDO.

(...)

4. **A decisão que determina a instauração do processo administrativo e afasta o magistrado do exercício de suas funções deve ser tomada pelo voto da maioria absoluta, nos termos do art. 93, X, da Constituição Federal**, não se exigindo o voto de dois terços dos membros do Tribunal.

5. **Nas hipóteses em que há previsão de quorum qualificado para que os Tribunais decidam, este deve ser calculado com base no número efetivo de membros, e não no total de vagas existentes.** (sem grifos no original)

6. Recurso ordinário conhecido e improvido.

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 17635**. Relator(a): Min. ARNALDO ESTEVES, Quinta Turma, julgado em 17/11/05)

PEDIDOS DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. QUÓRUM PARA A ABERTURA DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR CONTRA MAGISTRADO. MAIORIA ABSOLUTA. PREVISÃO DE QUÓRUM QUALIFICADO. BASE DE CÁLCULO. NÚMERO EFETIVO DE MEMBROS. PEDIDO DE PROVIDENCIAS JULGADO PROCEDENTE.

1. A base de cálculo para a aferição do quórum de maioria absoluta exigido para as deliberações **sobre abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar** contra magistrado deve levar em consideração o número de

Importa lembrar um fato que é criticado, mas independe da atuação do CNJ: caso seja procedente o PAD⁵⁹, as possibilidades do CNJ no seu exercício sancionatório são restritas. Enquanto órgão exclusivamente administrativo, o Conselho pode, em caso de juiz vitalício, aplicar penalidade administrativa cujo efeito máximo seja sua aposentação. Essa restrição à atuação punitiva do CNJ decorre

membros efetivos do respectivo Tribunal ou Órgão Especial, com exclusão dos desembargadores permanentemente afastados e do número de cargos vagos.

2. Não podem ser excluídos da base de cálculo para a formação do quórum de maioria absoluta os desembargadores que se declararem impedidos ou suspeitos de votar ou que estejam afastados em caráter temporário.

3. Necessário o resgate do posicionamento adotado outrora por este Conselho – quando do julgamento do PCA nº 200810000010813 – no sentido de excluir da base de cálculo o número de cargos vagos e os membros do Tribunal que estiverem efetivamente impedidos de votar em caráter não eventual.

4. Pedidos de Providências conhecido e julgado procedente.

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0007222-92.2013.2.00.0000** - Rel. GILBERTO MARTINS - 187ª Sessão - j. 22/04/2014).

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. ÓRGÃO ESPECIAL. ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. QUÓRUM DE MAIORIA ABSOLUTA. NÃO OBSERVADO. REVOGAÇÃO DA PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DO PAD.

1. Trata-se de procedimento em que se requer a revogação da Portaria nº 39/2014-GP/TJPE, que instaurou Processo Administrativo Disciplinar em desfavor de magistrado. A Sessão de Julgamento do Órgão Especial que propôs a abertura do processo Disciplinar não observou o quórum de maioria absoluta necessário à instauração do Processo.

2. O extrato da Sessão de Julgamento realizada revela que participaram do julgamento 14 desembargadores, sendo que 7 (sete) votaram pela abertura de Processo Administrativo Disciplinar, 6 (seis) votaram pelo arquivamento do procedimento, 1 (um) desembargador absteve-se de votar por não ter presenciado o relatório e, por fim, 1 (um) desembargador encontrava-se ausente justificadamente da Sessão. Por se tratar de Órgão Especial composto por 15 membros, a maioria absoluta necessária à instauração do processo é de 8 (oito) desembargadores.

3. Entendimento do Conselho Nacional de Justiça no sentido de não ser possível a realização de nova sessão de julgamento com o objetivo único de se atingir o quórum de condenação de processos disciplinares quando este não tiver sido alcançado em sessão pretérita. Precedente apontado.

4. Procedência do Pedido. (CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0005036-62.2014.2.00.0000 - Rel. ARNALDO HOSSEPIAN - 12ª Sessão Virtualª Sessão - j. 03/05/2016).

⁵⁹ Sobre a prescrição em disciplinares, sugere-se a consulta ao PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0002092-19.2016.2.00.0000; ao PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0002092-19.2016.2.00.0000 e à Revisão Disciplinar nº 0006646-02.2013.2.00.0000.

também da Constituição Federal de 1988 que, no art. 95, I, elenca o rol de garantias de que gozam os juízes, evidenciando a vitaliciedade entre essas garantias⁶⁰.

Outro limite imposto ao poder disciplinar do CNJ é a impossibilidade de se punir juízes de segundo grau de jurisdição com penalidades de advertência ou de censura. De outro lado, a sanção com demissão tem lugar para juízes no início de carreira e que não passaram pelo estágio probatório.

Diferente da Reclamação Disciplinar, a Revisão Disciplinar (RevDis) não é procedimento de competência da corregedoria e deve ser distribuída, de modo aleatório, a um dos conselheiros. Trata-se de processo para rever arquivamento de procedimento disciplinar na origem ou pena imposta a juiz⁶¹, tendo como requisito primeiro que o processo originário tenha sido julgado há menos de um ano do pedido de revisão. Para a admissão da RevDis, porém, há de se atender a, pelo menos, uma das seguintes hipóteses: a decisão contrária a texto expresso da lei, à evidência dos autos ou a ato normativo do CNJ; a decisão fundar-se em depoimentos, exames ou documentos falsos; quando, após a decisão, há fatos novos ou circunstâncias para a modificação da decisão proferida pelo órgão de origem.

⁶⁰ São prerrogativas dos juízes, entre outras, I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado; II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII; III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (art. 95, I, II e II, CF/1988).

⁶¹ Sobre a impossibilidade de, ordinariamente, o CNJ julgar disciplinares de servidores do judiciário: RECURSO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. INSTAURAÇÃO DE PAD EM FACE DE SERVIDOR. EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE. NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTES. 1. Pedido de providencias para trancamento de processo administrativo disciplinar instaurado contra servidor, em razão de negativa de cumprimento de mandado judicial em período de greve. 2. **“Não se insere na competência do Conselho Nacional de Justiça a avocação ou revisão de processos disciplinares em que figuram como requeridos servidores do Poder Judiciário, a não ser em hipóteses excepcionais em que se observa absoluta inércia das Corregedorias locais” (Precedentes)**. 3. O direito de greve dos servidores públicos já foi afirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Injunção 670/ES e 708/DF. Eventual análise sobre a abusividade ou legitimidade do exercício desse direito, mormente considerando a ausência de regulamentação legislativa específica, deve ser feita à luz de cada caso concreto, não cabendo ao CNJ intervir na atividade correccional do Tribunal, salvo flagrante inércia, o que não é o caso. 3. Recurso a que se nega provimento. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **RA – Recurso Administrativo em PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0005267-55.2015.2.00.0000** - Rel. FERNANDO MATTOS - 14ª Sessão Virtualª Sessão - j. 07/06/2016).

Ocorre o procedimento de Avocação, a qualquer tempo, em processos de natureza disciplinar que tramitam noutros órgãos do Judiciário, por meio de representação de membro do CNJ, do PGR, do presidente da OAB ou de associação de juízes com envergadura nacional.⁶²

Outra classe processual de relevo é tratada no RICNJ: a Consulta. Descrita nos artigos 89 e 90, tal procedimento serve para cuidar de temáticas de interesse e repercussão gerais “quanto à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares”. Sempre em tese e pertinentes à matéria de competência do CNJ, talvez o atributo mais importante da Consulta resida no fato de que a resposta a ela

⁶² Sabe-se que o CNJ pode agir de ofício, de modo que a Avocação prescinde da discussão sobre o que seja associação nacional de juízes e para quais efeitos. Por exemplo, no julgado cuja ementa segue abaixo, não se reconhece prerrogativa para juiz que exerceria mandato classista na Associação de Juízes para a Democracia (AJD).

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. LICENÇA PARA REPRESENTAÇÃO DE CLASSE. INTERPRETAÇÃO RESTRITA DO ART. 73, III, DA LOMAN. ASSOCIAÇÃO DE JUÍZES PARA A DEMOCRACIA. AFASTAMENTO REMUNERADO DE MAGISTRADO PARA PRESIDÊNCIA DE ENTIDADE QUE NÃO SE ENQUADRA COMO ASSOCIAÇÃO DE CLASSE DA MAGISTRATURA. IMPOSSIBILIDADE. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. CASSAÇÃO DO ATO.

1. Procedimento de controle administrativo em que se discute a concessão de licença para representação de classe destinada ao exercício da presidência da Associação de Juízes para a Democracia (AJD).

2. O direito dos magistrados à liberdade de associação, resguardado pela Constituição Federal, não se confunde com o direito à fruição da licença para representação de classe, prevista no art. 73, III, da LOMAN, porquanto a autorização irrestrita do afastamento remunerado desses agentes públicos contraria a moralidade administrativa e o interesse público por um Judiciário voltado à sua função precípua.

3. Embora seja uma entidade brasileira integrada por juízes, a AJD não se qualifica como associação de classe da magistratura, uma vez que se define sem fins corporativos e não defende os interesses específicos dos magistrados, mas sim aspirações de vários segmentos da sociedade, com propósitos orientados a valores sociais.

4. Não há como se considerar representativa da classe da magistratura uma associação cuja atuação tem colocado em dúvida a imparcialidade dos magistrados, com manifestações políticas, e insuflado a população a questionar a integridade do Poder Judiciário e a contestar a dignidade e respeitabilidade das instituições judiciárias, sobretudo a da Suprema Corte.

5. Determinação de cassação da licença concedida à magistrada.

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0006806-17.2019.2.00.0000** - Rel. MÁRIO GUERREIRO - 55ª Sessão Extraordinária - julgado em 29/07/2020).

conferida, quando pela maioria absoluta do Plenário, tem caráter normativo geral. Ou seja, o conteúdo decisório vincula os demais órgãos do Judiciário⁶³, exceto o STF.

Entre os artigos 91 a 97 do RICNJ, está previsto o Procedimento de Controle Administrativo (PCA), útil, como seu nome diz, para controlar atos administrativos de membros ou órgãos do Judiciário, sempre que se averiguar contrariedade aos “princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição, especialmente os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.⁶⁴ Há, de outro lado, uma limitação temporal: que o ato tenha sido praticado em menos de cinco anos, “salvo quando houver afronta direta à Constituição”. A procedência do PCA resulta, conforme dicção do art. 95 do RICNJ: sustação do ato; sua desconstituição ou revisão ou até o “afastamento da autoridade competente pela prática do ato impugnado”.

⁶³ A título de exemplo, tem-se a ementa de julgado em que se esclareceu – de modo vinculativo – o alcance temporal de dispositivo da Resolução CNJ n. 255/2018 (que “Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário”):

CONSULTA. COMPOSIÇÃO PARITÁRIA EM BANCAS EXAMINADORAS E EM COMISSÕES ORGANIZADORAS NOS CONCURSOS PARA INGRESSO NA CARREIRA PARA MAGISTRATURA. DESNECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO. PRÊMIO CNJ DE QUALIDADE. CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO.

1. Considerando que o certame em curso foi deflagrado em 2018, é isento o Tribunal de providenciar ajuste na composição da Banca Examinadora e da Comissão Organizadora do Concurso Público para ingresso na magistratura acreana quanto à composição paritária, uma vez que a forma de comprovação da nomeação dos (as) integrantes das Bancas Examinadoras e Comissões Organizadoras dos concursos somente será avaliada em casos de seleções iniciadas a partir de janeiro de 2020, vide Portaria CNJ nº 135/2021.

2. Na hipótese, o critério de composição paritária não será considerado para fins de pontuação.

(CNJ - CONS - Consulta - 0004730-49.2021.2.00.0000 - Rel. TANIA REGINA SILVA RECKZIEGEL - 91ª Sessão Virtual - julgado em 27/08/2021).

⁶⁴ “2. Nos termos do art. 103-B, §4º, da Constituição da República, o controle administrativo atribuído ao CNJ é de ser exercido em harmonia com a autonomia dos tribunais, prevista constitucionalmente. 3. Os pedidos formulados pela Requerente, relacionados com a regulamentação do pagamento das diárias, a forma de sua fiscalização e o cálculo do valor efetivamente devido, dizem com matéria inserida na autonomia do Tribunal, não cabendo a intervenção do CNJ -- excetuada a hipótese de flagrante ilegalidade, não verificada na hipótese.” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **RA – Recurso Administrativo em PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0004873-48.2015.2.00.0000** - Rel. LELIO BENTES CORRÊA - 13ª Sessão Virtualª Sessão - j. 24/05/2016).

A modalidade Pedido de Providências (PP) insere-se na Seção XI do TÍTULO II do RICNJ. De caráter subsidiário e residual⁶⁵, presta-se o PP à veiculação de propostas de melhoria do Judiciário ou qualquer outro expediente que não tenha classificação específica e pode competir ao Plenário do CNJ ou à Corregedoria Nacional de Justiça, conforme atribuições regimentais.

Previu-se, como pode ocorrer nos demais procedimentos do Conselho, que, “em caso de risco de prejuízo iminente ou de grave repercussão” (art. 25, XI e art. 99, RICNJ), poderá haver a adoção de providências acauteladoras, devendo estas serem submetidas ao referendo do Plenário na primeira sessão ordinária seguinte.⁶⁶

A instauração de procedimento na modalidade Ato Normativo, conforme art. 102 do RICNJ, presta-se a veicular, sem exclusividade processual, resoluções, enunciados, emendas e recomendações do CNJ. A aprovação, porém, depende de votos favoráveis da maioria absoluta de membros do Conselho. Para edição de ATO, há possibilidade, também, de que sejam realizadas audiência e consulta públicas, e que os efeitos do ato – prospectivos ou retroativos – sejam definidos pelo Plenário. Consta, por fim, que quando a proposta de ato normativo ensejar impacto orçamentário⁶⁷ aos destinatários, será precedido de parecer técnico do DAO, departamento interno do CNJ anteriormente mencionado.

⁶⁵ Apesar de estar no RICNJ esse caráter residual, observa-se que a classe de PPs representa, isolado, 46,3% do total de processos, entre 2007 e 2019. Se somados aos PCAs, chegam a 81,9% do total de casos novos no período.

⁶⁶ Novamente, abre-se nota de rodapé para comentar que, no CNJ, nem sempre as medidas cautelares atendem a requisitos de risco de prejuízo iminente ou de grave repercussão. Aliás, há liminares que foram deferidas sobre decisões judiciais, o que é vedado ao CNJ, enquanto órgão exclusivamente administrativo que é. Um exemplo é a liminar concedida pela presidência do CNJ, em substituição na corregedoria nacional (o cargo de corregedor estava vago), nos autos da RD 0007737-83.2020.2.00.0000, em que, a pedido do Banco Itaú, concedeu medida para que juíza do TJPB se abstivesse de permitir o levantamento de valores por ela bloqueados em dois processos judiciais. Outra peculiar concessão de antecipação de efeitos deu-se no PP 0006845-87.2014.2.00.0000, proposto pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). No feito, o conselheiro Gilberto Martins deferiu medida, em 13 de janeiro de 2015, para “assegurar a antecipação dos efeitos [...] determinando desde já aos Tribunais de Justiça dos Estados [...] reajustamento automático do valor do subsídio da magistratura estadual”. Instituiu-se o gatilho, sem lei prévia e por medida liminar. Os fundamentos para essa concessão foram i) o aumento do valor dos subsídios dos ministros do STF (sancionado um dia antes da concessão da liminar: Lei nº 13.091, de 12 de janeiro de 2015) e “diante da existência de uma decisão quase que formatada por este Conselho acerca da questão, entendendo configurada, *in casu*, o *periculum in mora*, requisito ensejador da concessão da medida de urgência”, em afronta direta à previsão regimental do artigo 17, XI, pelo qual os conselheiros do CNJ têm o direito de pedir vistas.

⁶⁷ Há, todavia, julgados em que não se aguardou o parecer do órgão técnico interno - o Departamento De Acompanhamento Orçamentário (DAO) – como foi o caso do PP 0006845-87, supra referido - em

O procedimento de Nota Técnica (NTec) também parece importante ao facultar ao plenário do CNJ a elaboração de notas técnicas sobre políticas públicas que envolvam o Judiciário, contidas em anteprojetos ou projetos de lei e demais atos com força normativa que estejam em trâmite no parlamento e outros entes da administração pública direta ou indireta. A NTec é ato opinativo do Conselho endereçado a outra instituição.

Conforme o art. 107 do RICNJ, a produção de provas no CNJ obedecerá, no que couber, a legislação vigente sobre processo administrativo e, de modo subsidiário, as leis de processo civil e penal⁶⁸. Inquirições e depoimentos de testemunhas, quando necessários, podem ocorrer fora da sede do CNJ, por meio de carta de ordem encaminhada pelo conselheiro relator a juízo ou tribunal. Ainda na processualística do CNJ, previu-se a possibilidade recursal em face de decisões monocrática (art. 115). Ou seja, o órgão do Judiciário ou interessado poderá, no prazo de cinco dias, interpor recurso administrativo ao plenário do CNJ, demonstrando sua insatisfação com decisão que lhe fora desfavorável. Contudo, das decisões indeferitórias do Plenário⁶⁹ e de decisões liminares, não se pode recorrer.

Já o acompanhamento do cumprimento de seus atos e decisões pode ser feito pela espécie regimental de mesmo nome: “Acompanhamento de Cumprimento de Decisão” ou CumprDec. É por esta modalidade que as políticas judiciárias, em regra são monitoradas pelo Conselho. Em regra, quando há uma resolução prazos e determinações, instaura-se o CumprDec, a ser relatado, em regra, pela presidência do CNJ que pode delegar a outro membro afeto à temática, conforme previsão regimental. Para esta pesquisa, foram utilizados processos da espécie CumprDec que acompanhavam a política de priorização do primeiro grau. Eles remetem a possibilidades interessantes: de um lado, os tribunais prestando informações e de outro, o CNJ relativizando a política em procedimentos propostos pelos mesmos

que se alterava ato normativo e se majorava despesa - não houve avaliação do DAO, apesar de evidente impacto.

⁶⁸ Escreveu-se, em 2016, sobre “A seletiva aplicabilidade de regras e princípios penais e processuais penais em procedimentos disciplinares contra magistrados”, apresentando um panorama de processos em que se aplicava ou não regras processuais penais e penais. O artigo foi apresentado no XII Simpósio Nacional de Direito Constitucional, promovido pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDCONST).

⁶⁹ Caso como os casos recentes dos MS 37.545/DF, de decisão em 09/12/2020, e MS 37988/DF, com decisão em 30/08/2021.

órgãos monitorados. A denotar um paradoxo importante para compreender se o Conselho consegue manter a força de suas normas e decisões.

De volta e finalizando o RICNJ, as sessões do Conselho, que são públicas, devem observar, para sua instalação e funcionamento, o seguinte: a) verificação do número de conselheiros⁷⁰; b) aprovação da ata anterior e c) apreciação da pauta publicada⁷¹. Há sessões ordinárias⁷², extraordinárias⁷³ (art. 118 do RICNJ), as primeiras – ordinárias – realizam-se quinzenalmente, conforme calendário que se dá ciência pública a cada início de semestre.⁷⁴

Em 2015, como visto, passou a ser regimentalmente admitido o julgamento em ambiente eletrônico pelo Plenário, denominado Plenário Virtual⁷⁵, cuja conclusão ocorre somente se houver, pelo menos, dez votos e ter se atingido a maioria simples.⁷⁶ Em casos de “situações de emergência, de calamidade pública ou de manifesta

⁷⁰ Considerando a ausência de quórum mínimo para instalação (oito conselheiros), ao menos quatro sessões foram canceladas no ano de 2021. O atraso no processo de ingresso dos novos conselheiros, quer pela própria instituição indicadora (STF, STJ, TST, OAB, MP, Senado e Câmara), quer pela demora em sabatinas pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal.

⁷¹ Ainda sobre as sessões do CNJ, conquanto seja a pauta publicada previamente, poderão ser apresentados em mesa, outros processos.

⁷² Fisicamente, ou seja, em sessão plenária presencial, o RICNJ prevê a posição do presidente do CNJ no centro da mesa principal; à sua direita, o PGR e o presidente do Conselho Federal da OAB (ou respectivos representantes) e à sua esquerda, o secretário-geral. O ministro do STJ que estiver detentor do cargo de corregedor nacional de Justiça ocupa a primeira cadeira da bancada à direita da mesa central; o ministro do TST fica na primeira cadeira da bancada à esquerda da mesa central. Seguindo-se tal ordem pelos conselheiros advindos de tribunal de justiça, de tribunal regional federal e de tribunal regional do trabalho; pelos juízes de primeira instância da justiça estadual e DF, justiça federal e da justiça do trabalho; pelos membros do ministério público da União e do ministério público dos estados; pelos dois indicados pela OAB; e, finalmente, pelos conselheiros indicados pelo parlamento brasileiro: Câmara e Senado. Previu-se regimentalmente (art. 124), ainda, que os julgamentos da sessão plenária, na medida do possível, sigam a ordem de: medidas de urgência, processos com vista ou com os advogados presentes, podendo também o relator indicar preferência para o julgamento.

⁷³ As extraordinárias devem ser convocadas pelo presidente, fora do calendário, com pelo menos dois dias úteis de antecedência. As conselheiras e conselheiros, a partir de requerimento subscrito por um terço, também podem solicitar sessão extraordinária. A modalidade foi utilizada várias vezes entre março e dezembro de 2020, sob a presidência do ministro Tóffoli e na primeira parte do período pandêmico causado pelo COVID-19.

⁷⁴ Para o ano de 2022, foram divulgadas com antecedência, em 10 de novembro de 2021, as Portarias n. 288 (calendário de sessões ordinárias) e 289 (calendário de sessões virtuais).

⁷⁵ Na sessão, são lançados os votos do relator e demais membros, registrando-se o resultado da votação. Excluem-se do Plenário Virtual: processos destacados por conselheiro para julgamento presencial; destacados pela Procuradoria Geral da República, pelo presidente do Conselho Federal da OAB, ou pelo próprio relator do feito. Ou seja, não há tanta dificuldade de levar a discussão ao debate público, inclusive porque as associações nacionais podem solicitar manifestação oral durante o julgamento e o feito é remetido para a presencial.

⁷⁶ Também os julgamentos do plenário virtual devem ser públicos, tendo o presidente, em caso de empate, o chamado voto de minerva, conforme art. 119, inc. V, do RICNJ.

excepcionalidade pode haver convocação para sessão extraordinária do Plenário Virtual” (art. 118-B, RICNJ).⁷⁷

As vistas dos conselheiros devem retornar, para prosseguimento da votação, na sessão ordinária subsequente ao seu pedido, independentemente de nova publicação. Ou seja, não cabe ao conselheiro vistor a devolução do processo, mas sim à presidência do CNJ sua nova inclusão em pauta e seu apregoamento para julgamento do plenário⁷⁸. Agora, aos colegiados e órgãos técnicos internos do Conselho, estes, imprescindíveis à atuação desestabilizadora e efetiva.

1.2.2 Comissões, Comitês, Fóruns e Grupos de Trabalho

As comissões do CNJ voltam-se para o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas (art. 27, RICNJ)⁷⁹. Atualmente, são 14 comissões permanentes do CNJ: 13 previstas na Resolução CNJ n. 296 de 19/09/2019⁸⁰ e a

⁷⁷ Previu-se no RICNJ que, nas sessões virtuais extraordinárias poderiam ser incluídos “processos que tenham sido pautados em sessões ordinárias ou extraordinárias anteriores do Plenário presencial, para início ou continuidade de julgamento”. De outro lado, para as hipóteses de sustentação oral (art. 125, RICNJ), o acréscimo regimental possibilitou apenas a juntada de manifestação prévia à sessão virtual extraordinária, no formato de memorial ou gravação audiovisual contendo, no máximo, dez minutos.

⁷⁸ Difere da sistemática regimental do STF, na qual os ministros – a partir da redação dada pela Emenda Regimental n. 54, de 1º de julho de 2020 – possuem o prazo de trinta dias, contado da data da publicação da ata de julgamento, para devolver o processo no qual seja vistor (art. 134 do RISTF). O prazo, todavia, ficará suspenso nos períodos de recesso ou férias coletivas e poderá ser prorrogado, por igual período.

⁷⁹ Art. 27. O Plenário poderá criar Comissões permanentes ou temporárias, compostas por, no mínimo, três Conselheiros, para o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas do interesse respectivo ou relacionadas com suas competências.

⁸⁰ Art. 1º Ficam criadas, no âmbito do CNJ, as seguintes Comissões Permanentes:

- I – Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento;
- II – Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas;
- III – Comissão Permanente de Tecnologia da Informação e Inovação;
- IV – Comissão Permanente de Gestão Documental e de Memória do Poder Judiciário;
- V – Comissão Permanente de Comunicação do Poder Judiciário;
- VI – Comissão Permanente de Sustentabilidade e Responsabilidade Social;
- VII – Comissão Permanente de Justiça Criminal, Infractional e de Segurança Pública;
- VIII – Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos;
- IX – Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários;
- X – Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis;
- XI – Comissão Permanente de Políticas Sociais e de Desenvolvimento do Cidadão;
- XII – Comissão Permanente de Aperfeiçoamento da Justiça Militar nos âmbitos federal e estadual; e
- XIII – Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030.

Comissão de Auditoria, instituída pela Resolução CNJ n. 308 de 11/03/2020. Recentes são as resoluções citadas, de modo que é preciso compreender que nem sempre foi assim.

A primeira comissão oficialmente instituída no CNJ, logo no início (pela Resolução CNJ n. 4/2005), foi a Comissão de Estatística do Conselho Nacional de Justiça que era responsável, por exemplo, pela definição dos indicadores estatísticos nacionais do Judiciário, estabelecendo os dados que seriam obrigatoriamente informados pelos tribunais ao CNJ, semestralmente, de modo a compor os relatórios a que alude o art. 103-B, §4º, incisos VI e VII, CF/1988⁸¹. Seguindo na necessidade de organizar e dar transparência, ainda que parcial, ao Judiciário, foi editada a Resolução CNJ n. 15, de 20/04/2006, em seus artigos 12 e 13, elucidou as funções e composição da Comissão de Estatística, bem como seu assessoramento técnico.

Conquanto exista notícia da instituição de outras comissões - a exemplo da Comissão de Reestruturação da Carreira da Magistratura, Comissão dos Juizados Especiais e Comissão de Informatização⁸² -, o ato que oficial e efetivamente criou as outras comissões do CNJ foi a Portaria CNJ nº 142, de 26/06/2007. Com efeito, a Comissão de Estatística foi alterada e foram formalmente instituídas as seguintes comissões no Conselho: a) Comissão de Informatização, Modernização e Projetos Especiais; b) Comissão de Estatística e Gestão Estratégica; c) Comissão de Fundos e Reparcelamento do Poder Judiciário; d) Comissão de Acompanhamento Legislativo e Prerrogativas na Carreira da Magistratura; e) Comissão de Acesso à Justiça, Juizados Especiais e Conciliação; f) Comissão de Reforma do Regimento Interno.

⁸¹ Art. 103-B [...]

§4º

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

⁸² Essas comissões não possuem registro oficial, no site do CNJ, de instituição. Porém, são citadas na ata da 42ª Sessão Ordinária, de 12 de junho de 2007. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1488>>. Acesso: 9 fev. 22.

De fato, o momento exigia do CNJ, sob a presidência da Min. Ellen Gracie, medidas de modernização, incremento tecnológico e de organização do Judiciário, além de medidas e estudos que viabilizariam alternativas à judicialização, como a conciliação.⁸³

Em 2008, pela Portaria CNJ n. 283, a Comissão de Acompanhamento Legislativo e Prerrogativas na Carreira da Magistratura foi dividida em duas: Comissão de Prerrogativas na Carreira da Magistratura e Comissão de Acompanhamento Legislativo. Cerca de um ano depois, ainda na gestão do Min. Gilmar Mendes, foi editado novo ato, a Portaria CNJ n. 604/2009, pelo qual se revogou a Portaria instituidora de comissões anterior⁸⁴ e foram criadas as comissões a seguir: a) Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas; b) Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania; c) Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento; d) Comissão Permanente de Relacionamento Institucional e Comunicação; e) Comissão Permanente de Tecnologia da Informação e Infraestrutura.

Sob a presidência do Min. César Peluso, é recriada a Comissão Permanente de Acompanhamento Legislativo e extinta a Comissão Permanente de Relacionamento Institucional e Comunicação, via Portaria CNJ n. 87/2011. Em sua breve passagem pelo Conselho⁸⁵, o Min. Ayres Britto, pela Portaria CNJ n. 71/2012, alterou o nome da Comissão Permanente de Acompanhamento Legislativo para Comissão Permanente de Articulação Federativa e Parlamentar e criou a Comissão Permanente de Jurisprudência, inovação de sua gestão.

Mais ou menos ativas, a depender de seus integrantes, as comissões acima funcionaram. Algumas, com auxílio técnico dos órgãos internos do CNJ, propiciaram estudos que culminaram na formulação de relevantes medidas judiciárias, inclusive a

⁸³ O Movimento pela Conciliação foi aprovado pelo CNJ na sessão de 08/08/2006 e lançado com o objetivo de mobilizar o judiciário e a sociedade para promover a conscientização da cultura da conciliação e pacificação social; pela Portaria Nº 48 de 09/11/2006, iniciava-se, ainda que em estágio embrionário, a política de solução adequada de conflitos, ao se estabelecer e autorizar mutirões de conciliação em todo o Brasil no dia 08/12/2006. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/522>>.

⁸⁴ De fato, uma vez atualizado o RICNJ, em 3 de março de 2009 (Res. 67), perdia a razão de ser a Comissão de Reforma do Regimento Interno.

⁸⁵ O ministro Carlos Ayres Britto comandou CNJ entre 19/04/2012 a 18/11/2012.

política de priorização do primeiro grau que estava vinculadas à Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas.

Outro exemplo importante foi a realização do Censo do Judiciário de 2013, encabeçado pela citada Comissão, que visava traçar perfis de juízes e servidores. Após os resultados do Censo, houve a instituição de reserva de vagas aos negros nos concursos públicos no Judiciário⁸⁶, entre outras medidas.

Ainda sobre as comissões do CNJ, conforme art. 27 do RICNJ, podem ser permanentes ou temporárias, integradas por, no mínimo, três conselheiros, para o estudo de temas ou atividades específicas.

Premiações como o Prêmio Nacional de Estatísticas Judiciárias; o Prêmio Conciliar é Legal (Res. 125); o Prêmio de Produtividade (Res. 219) e o Prêmio CNJ de Qualidade foram idealizados nas comissões pertinentes e estimulam (ou estimularam) os tribunais no engajamento relativo a determinada medida judiciária indicada pelo Conselho.

O CNJ institui, ainda e com frequência, microcolegiados, com prazo certo ou permanentes, delimitados objetivamente em sua atuação, a exemplo de grupos de trabalho (GT)⁸⁷, como o instituído para os estudos de priorização do primeiro grau de jurisdição; fóruns para debate interinstitucional, a exemplo do Fórum Nacional de

⁸⁶ Anote-se que, em 2022, o CNJ alterou a Resolução n. 75 e a Resolução n. 203, que dispõem sobre os concursos públicos para ingresso na carreira do judiciário e sobre a reserva aos negros de 20% das vagas oferecidas, respectivamente. Isso ocorreu como medida de correção, após estudos. O objetivo da alteração foi buscar mais equilíbrio na composição racial entre juízes e juízas brasileiras e estimular o ingresso proporcionando a equidade de oportunidades e representação.

⁸⁷ É digna de nota a atuação do grupo de trabalho “para auxiliar na implementação da autocomposição tributária no Poder Judiciário”, instituído pela Portaria CNJ n. 206 de 27/08/2021. Apesar de sua tarefa específica e objeto delimitado (IN 58/2014) – autocomposição –, o GT sugeriu edição de ato pelo CNJ que incluía e estimulava a arbitragem, conforme dispositivo extraído da Recomendação CNJ n. 120 de 28/10/2021:

Art. 1º Recomendar aos(às) magistrados(as) com atuação nas demandas que envolvem direito tributário que priorizem, sempre que possível, a solução consensual da controvérsia, estimulando a negociação, a conciliação, a mediação ou a transação tributária, extensível à seara extrajudicial, observados os princípios da Administração Pública e as condições, os critérios e os limites estabelecidos nas leis e demais atos normativos das unidades da Federação.

§ 1º Nas demandas em curso, o(a) magistrado(a) também poderá incentivar:

[...]

II – o uso, quando autorizado por lei, da arbitragem para a resolução de conflitos tributários, quando for mais adequado e eficiente ao tratamento do litígio, nos termos do art. 3º do CPC e, em caso de concordância pelos litigantes, será firmado compromisso arbitral judicial, com a consequente extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VII, do CPC; e

[...]

Precatórios (FONAPREC) e do Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ) instituído pela Resolução CNJ n. 231/2016. Ou mesmo microcolegiados que eram temporários (GT) e se tornam permanente (fóruns), a exemplo do Fórum Nacional de Recuperação Empresarial e Falências (FONAREF), instituído pela Resolução nº 466, de 22/06/2022, para “elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento da gestão de processos de recuperação empresarial e falências”, mesmo objetivo do GT que o originou: Grupo de Trabalho para “debater e sugerir medidas voltadas à modernização e à efetividade da atuação do Poder Judiciário nos processos de recuperação judicial e de falência” (Portarias CNJ nº 162/2018 e 199/2020).

Catalogou-se parte dos grupos de trabalho instituídos pela gestão do biênio 2020/2022⁸⁸, de modo a evidenciar a quantidade – superior à desejável – e temática de atuação desses GTs.

⁸⁸ Grupo de trabalho para desenvolvimento das regras de negócio da integração dos sistemas de processos eletrônicos do Instituto Nacional de Seguro Social à Plataforma Digital do Poder Judiciário. Grupo de Trabalho de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário. Grupo de Trabalho para auxiliar na definição das regras negociais do desenvolvimento do Portal de Serviços do Poder Judiciário. Grupo de Trabalho para o desenvolvimento de Formulário de Avaliação de Risco para a população LGBTQIA+. Grupo de Trabalho para desenvolver estudos sobre a implementação da Resolução CNJ nº 389/2021. Grupo de Trabalho destinado à elaboração de Plano Nacional de Geração de Trabalho e Renda no Sistema Prisional. Grupo de Trabalho destinado à elaboração de Plano Nacional de Geração de Trabalho e Renda no Sistema Prisional. Grupo de Trabalho para a realização de estudos e medidas voltadas à superação das dificuldades relativas à promoção da saúde mental. Grupo de Trabalho para discutir as melhores práticas para assegurar a eficiência e a qualidade na prestação de serviços de segurança privada. Grupo de Trabalho denominado “Direitos indígenas: acesso à justiça e singularidades processuais”. Grupo de Trabalho com o objetivo de analisar e acompanhar as atividades do projeto de dimensionamento de pessoal para gestão quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Grupo de Trabalho com o objetivo de analisar e acompanhar as atividades do projeto de dimensionamento de pessoal para gestão quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Grupo de Trabalho de revisão de código-fonte das soluções da Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ) e do sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe). Grupo de Trabalho para realização de estudos e elaboração de propostas com vistas à formulação de ato normativo para a instituição da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Grupo de Trabalho para elaboração de estudos, análise de cenários, eventos de capacitação e diálogo com os tribunais sobre o cumprimento da Resolução CNJ nº 255/2018. Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos visando ao desenvolvimento de programas de integridade e compliance no âmbito do Poder Judiciário. Grupo de Trabalho para promover o aperfeiçoamento do Provimento n. 94, de 28 de março de 2020. Grupo de Trabalho para auxiliar na implementação da autocomposição tributária no Poder Judiciário. Grupo de Trabalho destinado ao estudo e à elaboração de propostas voltadas à organização e à gestão das ouvidorias do Poder Judiciário e à revisão da Resolução CNJ nº 103/2010. Grupo de Trabalho para elaborar o Manual de Procedimentos relativos ao Termo de Execução Descentralizada (TED). Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos e elaboração de proposta de regulamentação de diretrizes e procedimentos para o reconhecimento pessoal em processos criminais e a sua aplicação no âmbito do Poder Judiciário, com vistas a evitar condenação de pessoas inocentes. Grupo de Trabalho para elaborar estudo de compartilhamento de custos da PDPJ-Br entre os órgãos do Poder Judiciário. Grupo de Trabalho para avaliar e promover o aperfeiçoamento dos Serviços de Registro de

Imóveis, no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça. Grupo de Trabalho para avaliar e promover o aperfeiçoamento dos Serviços de Protesto, no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça. Grupo de Trabalho destinado à padronização e unificação da nomenclatura das rubricas de pagamento, nos termos da recomendação expedida pelo Tribunal de Contas no item 9.2 do Acórdão n. 2.331/2020 – Plenário, prolatado no âmbito da Tomada de Contas n. 022.202/2019-6, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Grupo de Trabalho para proposição de requisitos mínimos a serem observados pelas Corregedorias dos Tribunais ao realizar correições e inspeções ordinárias. Grupo de Trabalho para avaliar medidas e coordenar a implementação da Lei nº 14.133/2021. Grupo de Trabalho sobre provas digitais visando desenvolver regras de negócio e modelos de dados de soluções tecnológicas para integração na Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br). Grupo de Trabalho para elaboração de diretrizes para a dosimetria da pena nos processos criminais. Grupo de Trabalho destinado ao acompanhamento e à execução do Projeto Justiça Restaurativa nas Escolas. Grupo de Trabalho para identificar, catalogar e detalhar as funcionalidades dos sistemas PJe e SAJ, visando à adesão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo à Plataforma Digital do Poder Judiciário. Grupo de Trabalho para a atualização do Modelo de Requisitos Informatizados de Gestão de Processos e Documentos do Poder Judiciário (Moreq-jus). Grupo de Trabalho destinado à criação de protocolo de avaliação de riscos e necessidades do adolescente em conflito com a lei para definição e execução de medidas socioeducativas. Grupo de Trabalho para estudo de soluções relativas ao acesso à Application Programming Interface (API) e outros mecanismos de integração assíncrona, para comunicação sistêmica e ao modelo de participação da iniciativa privada na evolução, no aprimoramento e no aperfeiçoamento da Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br), estabelecida pela Resolução CNJ nº 335/2020. Grupo de Trabalho para otimizar a estrutura de cargos comissionados no âmbito do Poder Judiciário da União, nos termos do art. 24, parágrafo único, da Lei nº 11.416/2006. Grupo de Trabalho destinado ao acompanhamento e à execução da Rede Restaurativa, plataforma desenvolvida pelo Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do CNJ para integração dos núcleos de Justiça Restaurativa dos tribunais. Grupo de Trabalho interinstitucional para revisão e aprimoramento da Resolução Conjunta nº 4/2014, bem como discussão de Temas de segurança institucional comuns ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Grupo de Trabalho destinado à elaboração de Protocolo de Reintegração Digna de Posse. Grupo de Trabalho destinado ao acompanhamento e à execução do Projeto Justiça Restaurativa nas Escolas. Grupo de Trabalho para elaborar proposta de reformulação do Portal do Conselho Nacional de Justiça e estabeleça política de boas práticas para gestão de conteúdo. Grupo de Trabalho Técnico responsável pela elaboração do projeto inicial do “Livro CNJ 15 anos” e assessoramento técnico durante a sua execução. Grupo de Trabalho para avaliar e promover o aperfeiçoamento e a universalização do Sistema APOSTIL no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça. Grupo de Trabalho para elaboração de estudo relativo aos efeitos da aplicação da Lei nº 13.964/2019 nos órgãos do Poder Judiciário Brasileiro. Grupo de Trabalho destinado ao acompanhamento de projetos pilotos para implementação do depoimento especial de crianças e adolescentes vítimas de violência (Lei nº 13.341/2017), com resguardo das normas protetivas dos valores sociais e culturais dos povos e comunidades tradicionais. Grupo de Trabalho para definições de termos da minuta do novo normativo que versa sobre contratações de Soluções de TIC no Poder Judiciário. Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos e propostas voltadas à ética na produção e uso da inteligência artificial no poder judiciário e dá outras providências. Grupo de Trabalho destinado ao estudo e elaboração de propostas voltadas à gestão de bens e ativos apreendidos pelo Poder Judiciário e à revisão da Resolução CNJ nº 63, de 16 de dezembro de 2008. Grupo de Trabalho destinado ao estudo e elaboração de proposta de Resolução que disponha sobre a jornada de trabalho de Magistrados e Servidores com deficiência ou pais e responsáveis por pessoas com deficiência. Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos e propostas voltadas a otimizar o julgamento das ações judiciais relacionadas a crimes dolosos contra a vida, pelo tribunal do júri. Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos e indicação de políticas sobre eficiência judicial e melhoria da segurança pública. Grupo de Trabalho para coordenar o planejamento e o desenvolvimento de curso na modalidade a distância para capacitação de mediadores judiciais. Grupo de Trabalho destinado à criação e à implementação do modelo de Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida – Frida para a prevenção e o enfrentamento de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar propostas voltadas para o aprimoramento da atuação do Poder Judiciário nas ações de tutela de direitos coletivos e difusos. Grupo de Trabalho destinado à elaboração de diagnóstico, estudos e apresentação de propostas voltadas à melhoria da prestação jurisdicional entregue pelos Juizados Especiais. Grupo de Trabalho para dar cumprimento às determinações do acórdão nº 1534/2019-TCU-Plenário. Grupo de trabalho destinado elaboração de estudos e propostas visando à melhoria da atuação do Poder Judiciário no

Por fim, sobre microcolegiados no Conselho, conforme a Instrução Normativa (IN) 58/2014⁸⁹, podem ser instituídos comitês, GTs (com duração temporária), com indivíduos de uma ou mais instituições, com papéis sejam interdependentes, reunidos para deliberações⁹⁰, todavia, a presença de juízes é preponderante nos colegiados que podem ou não se vincular⁹¹ às comissões permanentes do CNJ.

1.2.3 Estrutura técnica permanente

ambiente de infraestrutura brasileira. Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos, à elaboração de propostas e ao apoio ao Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape). Grupo Trabalho para realização de estudos e elaboração de propostas sobre a Política Nacional de Promoção à Liberdade Religiosa e Combate à Intolerância no âmbito do Poder Judiciário. Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos sobre a regulamentação de cotas para indígenas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na Magistratura. Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário. Grupo de Trabalho para colaborar no acompanhamento dos fatos que deram causa à morte do indigenista Bruno Araújo Pereira e do jornalista Dom Phillips. Grupo de Trabalho para auxiliar os trabalhos da Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos Sustentáveis e da Agenda 2030.

⁸⁹ Dispositivos relevantes da IN 58/2014:

Art. 1º A constituição e a gestão de comitês e de grupos de trabalho, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, obedecem ao disposto nesta Instrução Normativa.

§ 1º Entende-se por grupo de trabalho o agrupamento de indivíduos, com papéis interdependentes, reunidos para a realização de tarefas específicas, de duração temporária.

§ 2º Entende-se por comitê o agrupamento de indivíduos, com papéis interdependentes, reunidos para deliberação e tomada de decisões.

Art. 2º Os atos de solicitação para constituição de comitês ou grupos de trabalho devem ser sempre motivados e requeridos ao Presidente, ao Corregedor Nacional de Justiça, ao Secretário-Geral ou ao Diretor-Geral, de acordo com suas atribuições.

Art. 3º Os atos de instituição de comitês ou grupos de trabalho devem dispor, obrigatoriamente, sobre:

I – finalidade ou objetivo, definindo, sempre que possível, as competências ou atribuições básicas;

II – composição por número certo de membros ou de participantes, na quantidade estritamente necessária à realização dos respectivos trabalhos;

III – prazo para início e encerramento das atividades;

IV – atribuições e responsabilidades do coordenador do comitê ou do grupo de trabalho, devendo incluir, entre outras:

a. organizar o comitê ou o grupo de trabalho;

b. elaborar o plano de trabalho;

c. divulgar as atividades do comitê ou do grupo de trabalho;

d. produzir relatórios de desempenho;

e. apresentar os resultados obtidos e publicá-los no portal do CNJ.

[...]

Art. 6º O coordenador deve comunicar o término das atividades, com os respectivos resultados obtidos, à autoridade que constituiu o comitê ou grupo de trabalho.

Art. 7º Caso haja necessidade, o coordenador do comitê ou grupo de trabalho deverá solicitar a prorrogação do prazo para conclusão das atividades e dirigi-la à autoridade responsável.

[...].

⁹⁰ Nem todo comitê é deliberativo. Um exemplo de comitê deliberativo é o da Portaria 615/2009 - Comitê Gestor Nacional do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário.

⁹¹ O comitê gestor da conciliação, por exemplo, está vinculado à Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos do CNJ (CSAC).

Optou-se por breve descrição de órgãos técnicos que compõem a estrutura permanente do Conselho pela relevância dos serviços prestados que contribuíram (e poderiam contribuir mais) para a elaboração e manutenção de projetos, programas e política judiciárias.

São vários os compartimentos⁹², todavia, quatro foram selecionados pela relação e participação nas etapas da política a ser destrinchada: a priorização do primeiro grau.

1.2.3.1 Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas

O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) foi criado pela Lei n. 12.106, de 2 de dezembro de 2009, com amplo rol de objetivos (art. 1º, §1º, incisos I a VIII) que se cingem à promoção de melhoria nos cárceres brasileiros. Conforme a justificativa⁹³ inserta no Projeto de Lei (PL) ensejador da Lei em tela, o CNJ já atuava na temática e, durante os anos de 2008 e 2009, foram realizados mutirões para averiguar a situação de processos e inquéritos de presos provisórios, condenados, cumpridores de medidas de segurança e de internações, no caso dos adolescentes.

Nesses mutirões, representantes do Conselho verificavam, para além da questão de mora processual, aspectos físicos relacionados aos presídios, varas criminais, de execução penal e da infância e juventude. Essas diligências evidenciaram uma situação caótica e desumana: pessoas presas após sentença absolutória; preso provisório que aguardava julgamento há mais de dez anos; superlotação e degradação nas unidades prisionais, denunciando a necessidade de que a coordenação, o acompanhamento e o desenvolvimento de medidas para assegurar direitos da população cuja liberdade fora restringida pelo Judiciário seja

⁹² O organograma do CNJ está disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/estrutura-organizacional/mapa-de-contatos/#conselheiros>> e, entre importantes departamentos que ficaram fora da pesquisa, estão o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJUD) e o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTI).

⁹³ A justificação para a edição da Lei 12.106/2009 está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=706740&filename=PL+5910/2009>. Acesso em: 24 nov. 21.

permanente e executados por compartimento do CNJ que possuísse estrutura mínima e que fosse dedicado exclusivamente à sistemática carcerária e de execução de medidas socioeducativas.

Trata-se, lado outro, de departamento apto a promover reflexos sociais e jurídicos importantes no Brasil. Os mutirões carcerários⁹⁴, por exemplo, realizados pelo CNJ, via DMF, em todas as unidades da federação, proporcionaram a análise de cerca de 400 mil processos e ensejaram a concessão de mais de 80 mil benefícios (progressão de pena, liberdade provisória, direito a trabalho externo, auxílio-reclusão aos dependentes). Esses mutirões resultaram, ainda, na liberdade de ao menos 45 mil pessoas que haviam cumprido suas sanções.

O DMF oferta orientação dos juízes e servidores do Judiciário e de outras esferas públicas que laboram diretamente com os problemas do sistema prisional e socioeducativo, tendo elaborado, ao longo de seus 12 anos, diversos diagnósticos, manuais, modelos, guias, como orientações sobre monitoração eletrônica de pessoas⁹⁵, sobre o uso de algemas e outros recursos de contenção em audiência, por exemplo.

A evolução e a relevância do DMF podem ser constatadas, ainda, nos sistemas que gerencia. Alguns são de uso e consulta exclusivo de órgãos do Judiciário; outros fornecem transparências, por meio de painéis, a dados de inspeções⁹⁶ ou auxiliam em cálculos: calculadora de prescrição da pretensão punitiva e de prescrição da pretensão executória. Ainda na seara tecnológica, destacam-se os sistemas SEEU e BNMP.⁹⁷

⁹⁴ Os relatórios pertinentes aos mutirões carcerários estão disponíveis em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/mutirao-carcerario/relatorios-dos-mutiroes-carcerario/>>. Acesso em: 24 nov. 21.

⁹⁵ No caso da coleção de informativos sobre monitoramento eletrônico, o DMF publicou um material específica para cada público: órgãos de segurança, rede de proteção e judiciário propriamente dito. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/publicacoes-e-relatorios/>>. Acesso em: 24 nov. 21.

⁹⁶ O painel de inspeções penais em estabelecimentos prisionais é dinâmico e explicita a condição dos presídios e está publicamente disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=cursel>>. Acesso em: 24 nov. 21.

⁹⁷ O Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0) é sistema eletrônico criado para auxiliar na gestão de ordens de prisão ou internação e soltura emitidas em território nacional. Por esse sistema, controla-se a entrada e saída das pessoas privadas de liberdade, identifica-se pessoa procurada ou

Por fim, sobre o Sistema Eletrônico de Execução Unificado, criado em 2016, trata-se de ferramenta uniformizadora e centralizadora que inovou a gestão de processos de execução penal no Brasil (Resolução CNJ n. 223/2016 e n. 280/2019).⁹⁸

Conquanto a atuação e diligências advindas do DMF sejam bastante relevantes no contexto dos direitos fundamentais, sendo útil, em tese, para reforçar a hipótese desta pesquisa - de que o CNJ possui características de “agência reconstrutora” -, os normativos e políticas judiciárias que advieram de estudos do DMF⁹⁹ não constituem objeto, considerando o necessário recorte da tese: a política de priorização do primeiro grau de jurisdição. Assim, sem retirar a importância do DMF, atenção-mor irá para os departamentos a seguir expostos, iniciando-se pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), exatamente pelo papel desempenhado na política que ora se estuda.

1.2.3.2 Departamento de Pesquisas Judiciárias

custodiada, em prisão civil ou penal, provisória, definitiva e em cumprimento de medida de segurança na modalidade internação.

⁹⁸ Apesar de não constituir objeto específico do estudo, importa elencar os principais benefícios que o SEEU trouxe à gestão judiciária de encarcerados e apenados:

- I) Alerta sobre benefícios que estão vencendo, por meio de cálculo automático da pena;
- II) Acesso simultâneo de diferentes pessoas por computador ou telefone conectado à internet;
- III) Visualização em tela única de informações processuais e condenações;
- IV) Acompanhamento eletrônico de prazos de progressão, em tempo real;
- V) Gráficos para demonstrar a situação do preso;
- VI) Relatórios estatísticos.

⁹⁹ Há de se destacar, ainda que lateralmente, as chamadas “audiências de custódia” instituídas pela Resolução CNJ n. 213, que advieram de estudos do DMF, tendo como base o julgamento das ADI 5.240/SP e ADPF 347, pelo STF.

Ou seja, o CNJ possibilitou o exercício de garantia constitucional, inserindo-a no ordenamento jurídico brasileiro, o que pode ser visto com “salto quântico” na atuação do Conselho, na medida em que a modalidade de audiência goza de aptidão para prevenir tortura ou outro tratamento cruel ou degradante, ao prever que “toda pessoa presa em flagrante delito (...) seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente, e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão ou apreensão”.

Merece, por fim, registro a Resolução CNJ n. 364, de 12 de janeiro de 2021, a qual agregou nova função ao DMF: o monitoramento e fiscalização das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Brasil. A tal monitoramento, foi dada transparência ao público em geral por meio do painel disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiODM1ZDkzNGltYzFjZC00YzQ4LWI5NzMtNjM3ZGY3ZDQ1YjJlIiwidCI6ImFkOTE5MGU2LWM0NWQtdmYwMC1iYzVjLWVjYjY1NGNjZjQ5NyIsImMiOiJ9>>. Acesso em: 10 mai. 22.

O Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, compartimento criado juntamente com a Secretaria-Geral¹⁰⁰ do Conselho, debutou no ano de 2021. Instituído pela Lei n. 11.364, de 26 de outubro de 2006, o DPJ surge como órgão que funcionaria “junto ao Conselho Nacional de Justiça”, todavia, após alterações regimentais promovidas no início de 2021, o Departamento restou submetido à Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP).¹⁰¹

Concebido para atender à demanda constitucional (art. 103-B, §4º, VI e VII, CF/1988) e social por transparência nos órgãos do Judiciário, o Departamento colhe, trata, analisa e disponibiliza informações, no intento de torná-las confiáveis para a formulação de medidas eficientes de aprimoramento da gestão e do acesso ao Judiciário. De outro lado, sabe-se que o relatório Justiça em Números foi apresentado antes de existir o DPJ, em 2004 (ano-base 2003)¹⁰², a indicar a aptidão do Conselho para lidar com dados, mesmo sem contar com unidade própria para tal missão. Ainda sobre o anuário Justiça em Números, por embasar a formulação de medidas que incrementaram a gestão no Judiciário, trata-se de documento iniciado para fazer frente à ausência de dados, indicadores e estatísticas sobre os números do Judiciário.

A diversidade na formação profissional dos componentes do DPJ – estatística, geografia, administração, sociologia, direito, pedagogia – propiciou e propicia pesquisas e diagnósticos sobre a realidade judiciária, para além do anuário mencionando. Atualmente, o acervo de pesquisas e publicações relevantes do DPJ ultrapassam uma centena¹⁰³ e embasa outros trabalhos acadêmicos e a formulação de políticas públicas.

A evolução trazida pelo DPJ à sistemática de dados no Judiciário pode ser averiguada, ainda, por alterações e correções no próprio relatório Justiça em Números que era, no primeiro momento, composto por dados simples referentes a despesas e

¹⁰⁰ Rememora-se que o CNJ, além de ter sede física em prédio do STF, utilizou-se de secretariado deste para funcionar, até ter corpo funcional próprio e permanente, instituído pela Lei n. 11.364/2006.

¹⁰¹ Alteração promovida pela ER 6, mencionada dentre os aspectos regimentais do CNJ.

¹⁰² Ou seja, logo no primeiro ano do CNJ, houve a centralização dos dados que eram requisitados dos tribunais e unidades judiciárias, coletados pelo Conselho e, de modo uniformizado, tratados e veiculados pelo relatório Justiça em Números. Todas as edições do anuário Justiça em Números encontram-se disponíveis em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 29 nov. 21.

¹⁰³ As publicações encontram-se disponíveis em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/#producao-interna>>. acesso em 29-nov-21.

quantitativo de processos. Com o passar dos anos, ao anuário, agregaram-se informações mais detalhadas sobre orçamento, força de trabalho, aspectos relativos à litigiosidade (estoque, casos novos, julgados e baixados etc.), além de ter havido a concepção, pelo DPJ, de indicadores que permitem a avaliação sobre produtividade, celeridade e acesso à justiça brasileira, tendo como exemplos: a) o IPC-Jus¹⁰⁴, que mensura a eficiência do tribunal, ou seja, o quanto produziu com os recursos de que dispunha; b) o índice de atendimento à demanda (IAD), que mede a relação entre o número de processos baixados e o número de casos novos, no 1º e 2º grau e; c) a Taxa de Congestionamento, em que se mensura “a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior”.¹⁰⁵

Foi nessa toada que o Conselho, ciente da complexidade de se gerir uma instituição vista, até então, como excludente e obscura, aprovou a edição da Resolução CNJ n. 76/2009, por meio da qual foram veiculados indicadores, prazos e penalidades para os tribunais omissos na remessa ou que manipulassem propositalmente seus dados estatísticos cuja carga deve ser feita de forma íntegra e padronizada.

Ainda sobre a atuação do DPJ, registra-se que de lá advieram os estudos fundantes de medidas de judiciárias de repercussão, como: padrão taxonômico e terminológico processual¹⁰⁶; censo do Judiciário¹⁰⁷; cotas em certames do Judiciário; priorização do primeiro grau de jurisdição; gestão socioambiental; processo judicial eletrônico etc.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Ao alcançar o percentual máximo (100%), atesta-se que o tribunal foi capaz de baixar mais processos quando comparado aos demais tribunais de mesmo porte, com recursos similares.

¹⁰⁵ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2009-2014/indicadores/03-taxa-de-congestionamento/>>. Acesso em: 29 nov. 21.

¹⁰⁶ Para a correta gestão judiciária - atrelada à gestão processual -, a uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos e movimentações processuais no judiciário é essencial para possibilitar a colheita, mensuração e comparação de dados das unidades jurisdicionais. Atualmente, estão indicadas nas tabelas processuais unificadas ou TPUs.

¹⁰⁷ Para mais informações sobre o censo do judiciário, realizado em 2013 pelo DPJ – e que teve a adesão de 60% dos servidores (170.746 servidores, do universo de 285.328) e 64% de juízes (10.796, de 16.812 existentes à época), sugere-se a leitura do relatório final, disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 21.

¹⁰⁸ É impossível inserir todas as contribuições do DPJ em uma só pesquisa, considerando que, apenas entre o ano de 2010 a maio de 2019, “o Departamento publicou 87 pesquisas, sendo 56 (64%) produzidas pela própria equipe do CNJ, com uso de informações existentes no sistema de estatísticas

Para finalizar a observação sobre o compartimento que, neste trabalho, é percebido como o coração do CNJ, tem-se que os pareceres do DPJ, conquanto não vinculativos, propiciam segurança para a tomada de decisões do Conselho, inclusive as de cunho político, como a flexibilização de regras insertas em suas próprias normas.¹⁰⁹

De outro lado, em determinadas oportunidades, a manifestação do DPJ não é solicitada ou é ignorada. Importa, agora, descrever um pouco do que é feito no Departamento de Acompanhamento Orçamentário (DAO).

1.2.3.3 Departamento de Acompanhamento Orçamentário

Assim como o DPJ, o Departamento de Acompanhamento Orçamentário do CNJ presta-se, entre outros, a emitir pareceres em processos de “Parecer de Mérito sobre Anteprojeto de Lei” (PAM). Nos PAMs, veicula-se anteprojeto de lei, elaborado pelos tribunais, com vistas a criação de cargos públicos ou aumento de estrutura, com impacto orçamentário. Com efeito, por serem compartimentos internos do CNJ, na

do Poder Judiciário e 31 (36%) por meio de instituições parceiras, com repasse de recurso financeiro”. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/38/1>>., Acesso em: 07 dez. 21.

¹⁰⁹ Como exemplo, tem-se o processo que versava sobre a política nacional da priorização do primeiro grau, vide PAM 0004378-62.2019.2.00.0000 que conteve a seguinte ementa:

PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI. TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO, FUNÇÕES GRATIFICADAS, FUNÇÕES JUDICIÁRIAS e FUNÇÃO DE ASSESSORIA. REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO LOCAL. NÃO APRECIACÃO.

1. Parecer favorável emitido pelo Departamento de Acompanhamento Orçamentário do CNJ, em razão da inexistência de impedimentos orçamentários para a continuidade do trâmite do anteprojeto de lei.
2. Configurado IPC-Jus do Tribunal abaixo do intervalo de confiança, aplica-se o artigo 5º da Resolução CNJ n. 184/13, que prevê, na hipótese, a não apreciação do anteprojeto de lei pelo CNJ, em conformidade com o parecer do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ).
3. A relativização da regra contida no art. 5º, do mesmo ato, não se aplica ao caso concreto, em razão da inexistência de razões excepcionais para tanto, assim como pelo não cumprimento integral das regras relativas à Política Nacional de Priorização do 1º Grau.
4. Não apreciação do anteprojeto de lei (art. 5º da Resolução CNJ n. 184/2013).

(BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PAM - Parecer de Mérito sobre Anteprojeto de Lei - 0004378-62.2019.2.00.0000** - Rel. LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEM - 66ª Sessão Virtual - julgado em 05/06/2020).

prática, pode haver parecer favorável de um e desfavorável do outro, situação evidenciada pela ementa abaixo:

PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI (PAM). TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS. CRIAÇÃO DE 78 (SETENTA E OITO) CARGOS DE ASSISTENTE JUDICIAL DE ENTRÂNCIA INICIAL. PROPOSTA OBJETO DE ACORDO HOMOLOGADO NOS AUTOS DO PP 4017-45 (REL. CONS. ANDRÉ GODINHO). PARECER FAVORÁVEL DO DEPARTAMENTO DE ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO (DAO/CNJ) E DESFAVORÁVEL DO DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS (DPJ/CNJ). IPC-JUS ABAIXO DO “INTERVALO DE CONFIANÇA” PARA O PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. POSSIBILIDADE DE RELATIVIZAÇÃO. HIPÓTESE PREVISTA NA RESOLUÇÃO CNJ 184/2013. EXCEPCIONALIDADE DEMONSTRADA NÓS AUTOS. PARECER FAVORÁVEL. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **PAM - Parecer de Mérito sobre Anteprojeto de Lei - 0006266-66.2019.2.00.0000** - Rel. IVANA FARINA NAVARRETE PENA - 59ª Sessão Virtual - julgado em 14/02/2020).

É que a seara de atuação de cada órgão interno do CNJ deve estar limitada, fato que não retira sua desejável atuação interdisciplinar, como se observa no processo acima, onde a análise exclusiva sobre os dados estatísticos de tribunal amazonense ensejaria manifestação desfavorável do plenário do Conselho. Todavia, levou-se em conta a possibilidade orçamentária para que fossem criados cargos em entrância inicial, como indicado pelo DAO.

Outro serviço prestado pelo DAO é a colheita, tratamento, sistematização e disponibilização de dados orçamentários dos órgãos do Judiciário¹¹⁰, tanto de esfera federal quanto estaduais, dando publicidade às informações de modo mais acessível à população interessada, principalmente por se tratar de gestão dos recursos públicos pelos tribunais.

Em 2021, foram criados indicadores para o acompanhamento orçamentário a partir de dados que são fornecidos periodicamente pelos tribunais: o Índice de Dotações para Despesas Obrigatórias (IDOB), o Índice de Execução das Dotações para Despesas Discricionárias (IEDD) e o Índice de Execução das Dotações para Projetos (IEP), todos com o objetivo de avaliar o desempenho no macro desafio

¹¹⁰ Os demais dados apresentam-se separadamente – órgãos do judiciário da União, inclusive TJDFT, e do judiciário estadual – e estão disponíveis em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/orcamento/>>. Acesso em: 07 dez. 21.

“Aperfeiçoamento da Gestão Orçamentária e Financeira do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário”, inserto na Estratégia Nacional do Judiciário 2021/2026.¹¹¹

Essa unidade orçamentária do CNJ também se presta a esclarecimentos diversos sobre orçamento e finanças no Judiciário, quando solicitados pelos conselheiros e comissões. Como exemplo, tem-se o Projeto Diagnóstico para Eficiência no Poder Judiciário, criado em 2015 pela Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas do CNJ, no qual se pretendia reverter os módicos índices de desempenho dos tribunais com os piores resultados, numa perspectiva evolutiva.¹¹²

Para elaborar e executar o Projeto, foram necessárias a remessa e a análise de documentos pelo DAO e DPJ, inclusive informações sobre despesas e receitas desses tribunais, culminando na seleção dos tribunais e demais diligências previstas no referido Projeto.¹¹³

1.2.3.4. Departamento de Gestão Estratégica

Conforme Portfólio de Serviços¹¹⁴, o DGE presta-se ao assessoramento técnico “à alta administração nas atividades relacionadas ao planejamento estratégico em âmbito institucional e nacional, à gestão de políticas judiciárias nacionais, à gestão de processos, à gestão socioambiental do CNJ e aos estudos organizacionais e de normas” (fl.3).

O Departamento colhe informações relativas ao monitoramento de políticas judiciárias nacionais; analisa o alinhamento estratégico das propostas de programas,

¹¹¹ A Estratégia Nacional foi instituída pela Resolução CNJ n. 325, de 30 de junho de 2020.

¹¹² Observou-se, para seleção dos tribunais participantes do Projeto, a série histórica de desempenho processual (IPC-Jus) constante dos relatórios Justiça em Números entre 2012 e 2015, além dos dados orçamentários pertinentes ao mesmo período.

¹¹³ Para maior detalhamento do Projeto Diagnóstico para Eficiência no Poder Judiciário, sugere-se a leitura de: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ na busca pela eficiência no poder judiciário: a experiência do projeto diagnóstico. *In*: **CNJ e a efetivação da Justiça**. Brasília: Editora OAB, 2019, pp 201/216.

¹¹⁴ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Portfolio-DGE-vers%C3%A3o-7.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 22.

projetos e ações ao Plano Estratégico do CNJ e à Estratégia Nacional do Judiciário, produzindo pareceres e orientando nas adequações.

O DGE, como diz o próprio nome, relaciona-se diretamente às atividades da Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento e a auxilia na coordenação de atividades de planejamento e gestão estratégica, o que se dá por monitoramentos sobre a execução desse planejamento, a partir de indicadores de desempenho e das metas nacionais e setoriais que, em transparência ativa, são acompanhados por painel específico.¹¹⁵

Também ligada à devida transparência sobre atuação administrativa do Judiciário brasileiro, o DGE presta apoio operacional e técnico a outro micro colegiado do CNJ: a Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas, para o cumprimento da Resolução CNJ n. 215, pela qual se instituiu *ranking* da transparência no Judiciário (art. 42-A, Res. 215). Em 2021, conforme informado pelo DGE¹¹⁶, os órgãos do Judiciário estadual participantes restaram assim classificados da seguinte forma:

Órgão		Ranking
TJPA	100,00	1
TJGO	98,07	11-12
TJAC	97,10	13-15
TJAL	97,10	13-15
TJDFT	97,10	13-15
TJBA	96,62	18
TJAP	96,14	19-21
TJMT	94,20	25-28
TJPE	94,20	25-28
TJRS	94,20	25-28
TJTO	92,27	37-41
TJAM	91,79	44-45
TJSE	91,79	44-45
TJMA	91,30	48-49
TJRR	90,82	52-53
TJCE	90,34	54-55

¹¹⁵ Painel de monitoramento da estratégia nacional disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e1fe48d9-702b-4214-ae1c-a87529c8effc&sheet=f8ff5792-99ee-4608-9eb9-cc3e3e409d9e&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>>., Acesso em: 10 ago. 22.

¹¹⁶ Painel com resultados do *ranking* da transparência: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=401554c0-02e3-463e-8e80-4efc5fd32ac7&sheet=cf4ebee3-5678-46e2-8e20-cda91a069d40&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>>. Acesso em: 10 ago. 22.

TJRN	89,37	57
TJRO	88,89	58-59
TJMS	87,92	62-63
TJPR	87,92	62-63
TJPI	86,96	67-69
TJES	85,02	77
TJSC	76,33	85
TJPB	75,85	86
TJSP	69,57	89
TJRJ	68,60	90
TJMG	63,77	92

Por se relacionarem e descreverem mecanismos de aprimoramento das políticas e medidas judiciais, outros materiais produzidos no DGE serão objeto de elucidação na próxima parte.

1.3 Política judiciária na pesquisa

De início, cabe o alerta de que não se trata de espaço destinado a teorias sobre políticas públicas, tampouco se utilizará de estudos profundos sobre o que seja política judiciária aqui. A um, porque se trata de tarefa mais afinada com a ciência política que parece avançar em pesquisas sobre teorias e modelos e variáveis institucionais, políticas, econômicas, sociais e históricas, aí inclusos trabalhos sobre o papel das instituições judiciais para a efetivação de direitos e administração da justiça.¹¹⁷

A dois, porque o foco da presente tese é a atuação do CNJ em política judiciária que será, portanto, entendida nos moldes constantes de manuais, relatórios e outros documentos técnicos produzidos pelo próprio Conselho, a partir de estudos e apontamentos de seus departamentos internos, sem prejuízo a teorias e medidas que possam propiciar correções e melhorias a essa atuação.

¹¹⁷ A Associação Brasileira de Ciência Política, por exemplo, tem campo temático específico para a área: “Política, Direito e Judiciário”, onde podem ser encontradas pesquisas importantes. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/web/area-tematica/politica-direito-e-judiciario>>. Acesso em: 8 ago. 22.

O modo proposto para verificar se se trata de uma política judiciária será o cotejo com dispositivos do Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional¹¹⁸, proposta pelo Departamento de Gestão Estratégica do CNJ (DGE), pelo qual as políticas judiciárias estão divididas em seis etapas: a) diagnóstico do problema; b) formação da agenda; c) formulação da política; d) planejamento da Implementação; e) monitoramento e f) transparência da informação. E é com base neles que será analisada a política da priorização.

Nesse contexto, apesar de várias resoluções do Conselho pretenderem veicular políticas judiciárias, é sabido que nem todas essas normas refletem reais políticas públicas, assim compreendidas como “política instituída pelo CNJ, de caráter contínuo ou de vigência determinada, que impulse o desenvolvimento pelos órgãos do poder judiciário de programas, projetos ou ações voltadas à efetivação da Estratégia Nacional” (fl. 8 do Guia do DGE). O plano estratégico vigente (2021-2026) e veiculado pela Resolução CNJ nº 325, de 24/06/2020, contém, entre seus objetivos, “aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento de políticas judiciárias”.

Tem-se, desse modo, que por meio da execução dessas políticas judiciárias é que se daria, por exemplo, a redução de desigualdades entre tribunais e demais unidades judiciárias, propiciando um melhor acesso das pessoas ao Judiciário, tornando os órgãos judiciais um pouco mais céleres.

Assim o material em que ora se apoia – Guia do DGE – tem como finalidade subsidiar a observação sobre a política que priorizou o primeiro grau de jurisdição, percebendo se a atuação do CNJ efetivamente: *i*) fomentou mudanças duradouras e positivas à administração judiciária, *ii*) ampliou o acesso à justiça; ou *iii*) tornou possíveis direitos e garantias fundamentais.

¹¹⁸ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/guia-de-politica-versao-final.pdf>>. Acesso: 8 ago. 22.

No Painel¹¹⁹ que abarca as políticas judiciárias consideradas como que de “caráter programático”¹²⁰, é possível verificar a política de atenção prioritária ao primeiro grau:



Referido Painel contempla outras 28 políticas judiciárias, a maior parte (21) ligada ao 16º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (“Paz, Justiça e Instituições eficazes”). A política de priorização do primeiro grau, em específico, vincula-se ao referido ODS, ao macrodesafio da estratégia nacional 2021-2026 de número nove: “aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária”.

Ousa-se sugerir, desde já, que a política judiciária que prioriza a porta de entrada do Judiciário também se relaciona a outros ODSs: 8, 10 e 12 (Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, respectivamente).

119

Disponível

em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYzRmOGNIYzUtYWZzNC00OTA0LWJlOGltZTE3ODdjZWwWZkIiwidCI6ImFkOTE5MGU2LWw0NWQtNDYwMC1iYzVjLWVjYXU1NGNjZjQ5NylsImMiOiJ9&pageName=ReportSection%22>>. Acesso em: 8 ago. 22.

¹²⁰ Trata-se de política judiciária na qual sejam requeridas maior capacidade gerencial, esforço coordenado para desenvolvimento de ações integradas, além do amparo planejamento, implementação e monitoramento. Pode haver, ainda, avaliação e redesenho do próprio formato da política, para que o alcance dos objetivos.

Outra tese, com profunda pesquisa, seria necessária para que fossem todas as políticas judiciárias – vigentes e encabeçadas pelo CNJ – verificadas pelas seis fases e, ainda, com a lente teórica propostas.

De outro lado, parece que a incorreta atribuição de tal nomenclatura – política judiciária – a medidas que não sejam tão relevantes¹²¹ ou de execução complexa¹²² pode ensejar certa banalização do papel constitucional de formulador de políticas efetivas a ser desempenhado pelo Conselho.

Em complemento ao Painel de Políticas Judiciárias mencionado, o quadro abaixo traz uma noção quantitativa e descritiva sobre algumas medidas registradas como política judiciária, mas que, nesta oportunidade, não serão criticamente analisadas, em razão do recorte específico na política de priorização do primeiro grau.

Política	Normativos
Sistema de integridade no âmbito do Poder Judiciário	Portaria Nº 9 de 17/01/2022 Resolução Nº 410 de 23/08/2021
Sistema de Auditoria Interna do Poder Judiciário – SIAUD-Jud Res. 308/2021	Portaria Nº 178 de 05/11/2019 Resolução Nº 422 de 28/09/2021
Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário - Proname	Portaria Nº 295 de 17/12/2020 Resolução Nº 324 de 30/06/2020
Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades	Portaria Nº 127 de 27/04/2021 Resolução Nº 425 de 08/10/2021
Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário- Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário – SINASPJ	Portaria Nº 130 de 29/04/2021 Resolução Nº 383 de 25/03/2021
Política Nacional de Justiça Restaurativa	Portaria Nº 18 de 26/01/2021 (Comitê) Resolução Nº 300 de 29/11/2019
Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário	Resolução Nº 418 de 20/09/2021 Portaria Nº 44 de 03/03/2020 (GT)
Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário	Portaria Nº 256 de 29/07/2022 (Comitê) Resolução Nº 258 de 11/09/2018

¹²¹ Tem-se como de pouca relevância uma política nacional de “formação e aperfeiçoamento de servidores”, quando esta poderia estar inserta na política nacional de “gestão de pessoas” no judiciário. De igual modo, a política de “atenção integral à saúde de magistrados e servidores” insere-se na gestão de pessoas. Por fim, conquanto seja salutar que o CNJ se preocupe com a atuação de juízes no enfrentamento do trabalho escravo, não parece correta a instituição de uma política e um fórum para “Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas” (Res. 212/2015).

¹²² Entre outras normas, tem-se como de grau elevado de complexidade: Res. 213 (audiências de custódia/ou de apresentação); Res. 194, 195 e 219 (priorização do primeiro grau), Res. 203 (cota para negros em concursos do judiciário).

Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário	Portaria Nº 208 de 31/08/2021 Resolução Nº 246 de 08/05/2018
Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências.	Resolução Nº 278 de 26/03/2019
Política Judiciária de Gestão dos Precatórios	Resolução Nº 448 de 25/03/2022
Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário	Resolução nº 125/2010
Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário	Resolução Nº 254 de 04/09/2018
Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde	Portaria Nº 106 de 08/04/2021 (comissão) Resolução Nº 461 de 06/06/2022
Política Judiciária de Infância e Juventude	Resolução Nº 266 de 07/11/2018
Política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário.	Resolução Nº 400 de 16/06/2021
Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação	Portaria Nº 35 de 29/01/2021 (Comitê) Resolução Nº 413 de 23/08/2021
Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário	Portaria Nº 34 de 27/04/2021 Resolução Nº 347 de 13/10/2020
Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário.	Resolução Nº 395/2021
Política de Cooperação Judiciária	Resolução Nº 350/2020
Política de comunicação social integrada para o Poder Judiciário	Resolução Nº 85/2009
Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas	Resolução Nº 212/2015
Política de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores do Poder Judiciário.	Resolução nº 207/2015
Política aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais	Resolução Nº 395/2020
Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais	Resolução Nº 288/2019
Justiça 4.0	Resolução Nº 335 de 29/09/2020
Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026	Resolução Nº 325/2020
Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD).	Resolução Nº 370/2021
Estratégia Nacional de Segurança Cibernética do Poder Judiciário (ENSEC-PJ)	Resolução Nº 396/2021
Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário	Resolução Nº 401/2021
Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa	Resolução CNJ nº 261/2018
Pacto Nacional pela Primeira Infância. Celebrantes: CNJ, Câmara dos Deputados, Senado Federal, CNMP, TCU, Ministério da Cidadania, Ministério da Saúde, Ministério da	

Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, CGU, Ministério da Justiça e Segurança Pública, OAB e CONDEGE	
Pacto Nacional pela Implementação da Lei Nº 13.431/2017 Termo de Cooperação Técnica 002/2019	
Estratégia Nacional Integrada ou Pacto da Desjudicialização da Previdência Social. Objetivo: estabelecer, estimular e apoiar medidas que garantam efetividade aos propósitos enunciados na Estratégia Nacional, bem como monitorar sua execução para Desjudicialização da Previdência Social Signatários: CNJ, CJF, Ministério da Economia, AGU, DPU e INSS.	

Fonte: elaboração própria, a partir de busca no site do CNJ.

Percebe-se que esta última linha da tabela - Pacto da Desjudicialização da Previdência Social - constitui um “braço” da política nacional de solução adequada de conflitos, todavia, denominada de “estratégia nacional”, o que torna mais complicado entender alguns aspectos do Conselho, considerando esses termos de cooperação técnica que, por exemplo, criaram “pactos” e “estratégias” deveriam passar pelas comissões ou áreas técnicas pertinentes para parecer, ainda que opinativo.

Seguindo no que importa para verificar a tarefa e o modo de atuação do CNJ na política de priorização, o Guia do DGE explica (fl. 8):

[...] Ressalta-se que este material será especialmente útil às políticas de marcada natureza programática, ou seja, aquelas que possuem, em maior ou menor grau de detalhamento, objetivos e diretrizes que ensejam ações contínuas e coordenadas para a solução de um problema. Portanto, são políticas que demandam maior esforço gerencial, sob a percepção de um ciclo de gestão, e impelem contínuos processos de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e eventual redesenho da política e de ações priorizadas.

Logo, assume-se que a política nacional de priorização do primeiro grau teria contornos de “políticas de marcada natureza programática” e, que, portanto, o documento pode ser lhe aplicado, otimizando o olhar em suas fases destacadas, inclusive, nos seus resultados quantitativos e qualitativos. Do mesmo modo, optou-se pela extração de dados de painéis e relatórios, tendo em conta a facilidade de se acessar o consolidado de informações.

Também do DPJ utilizaremos, além de painéis, os indicadores que foram selecionados pela representatividade em relação a índices de produtividade e

recursos. Assim, serão objeto de cotejo na análise da política judiciária: i) o IPC-Jus; b) o IAD e; c) a Taxa de Congestionamento.

Em complemento à mirada técnica, adota-se referência de categorias teóricas de importantes doutrinadores brasileiros: Mangabeira Unger e Lucas Amato, as quais serão mais bem detalhadas.

1.4 Categorias teóricas utilizadas

O Conselho Nacional de Justiça surge com o fito de ser um órgão de controle do próprio Judiciário. Assim, ele é institucionalmente interno ao poder Judiciário, mas com o poder de se manifestar na criação de políticas públicas, nos termos do art. 103, I do RICNJ.¹²³ Assim, o CNJ parece possuir um papel sensível de interlocução e alteração, com a capacidade constitucional de opinar e de agir, inclusive para desconstituir o *status quo*, ainda que em órgãos fechados em si e tradicionais como o Judiciário.

O que pode ser visto no estudo de André Rosilho que identifica essa atuação de formulador de políticas públicas do CNJ, envolvendo tanto um experimentalismo de tentativas e erros, justamente por lidar com um tradicionalismo de um poder originalmente desconcentrado, valendo-se de uma expertise técnica de dados para superar o *status quo*¹²⁴.

A própria origem do CNJ pode ser vista como certa desestabilização, notadamente diante dos comandos inovadores da EC nº 45 e os diversos questionamentos: tanto à competência que deteria o Conselho - na ADI 3.367-1/DF -

¹²³ Art. 103. O Plenário poderá, de ofício ou mediante provocação:

I - elaborar notas técnicas, de ofício ou mediante requerimento de agentes de outros Poderes, sobre políticas públicas que afetem o desempenho do Poder Judiciário, anteprojetos de lei, projetos de lei, e quaisquer outros atos com força normativa que tramitam no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas ou em quaisquer outros entes da Administração Pública Direta ou Indireta, quando caracterizado o interesse do Poder Judiciário; [...].

¹²⁴ No caso do estudo mencionado, aplicou-se, inclusive, técnica experimental e desestabilizadora no caso dos cartórios que investigou titulares destes não concursados, ensejando reação dessas pessoas e de vários órgãos do judiciário reagindo ao trabalho do Conselho (ROSILHO, André Janjácómo. O poder normativo do CNJ: um caminho para se pensar o experimentalismo institucional. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, v. 1, p. 141-160, 2011. p. 150-153).

, quanto nos diversos mandados de segurança que foram impetrados contra os atos do CNJ.

Noutro espectro, pode se observar o Conselho com características pertinentes a uma “agência reconstrutora” a ser utilizada – junto com outras categorias teóricas interessantes – para a verificação da capacidade do CNJ de atuar na formulação das políticas públicas.

Portanto, para verificar se o CNJ funcionou, na política judiciária de priorização do primeiro grau, com características do modelo teórico “agência reconstrutora”, utilizando-se de requisitos de uma “execução complexa” que se coloca em face de violação a um “direito de desestabilização”, é preciso explicá-las primeiramente.

As pesquisas jurídicas, em regra e pela tradição, apresentam bifurcação de métodos: ou são abordadas desde uma observação externa, preocupada com avaliações morais (filosóficas) ou descrições empíricas (sociológicas, por exemplo) sobre direito ou sobre um fato problemático; ou se situam em posição interna, assumindo dogmaticamente o direito posto como fundamento para argumentar na resolução das controvérsias. É o caso do discurso prático em ambiente forense, também da elaboração doutrinária voltada a identificar o direito válido, sistematizá-lo e apresentar suas possibilidades de interpretação.

Uma das vertentes abertas na linha dos “Estudos Críticos do Direito” volta-se justamente a oferecer uma alternativa à mencionada bifurcação: estudos que, preocupados com a solução de problemas jurídicos desde um ponto de vista interno, não se prendam apenas às normas vigentes, voltando-se à análise, crítica e propositura de reformas no direito.

Para tanto, os estudos críticos de UNGER valeram-se, por exemplo, do direito comparado, adotando enfoque interdisciplinar e incorporando discussões e métodos de outras ciências, como a pesquisa empírica e teorias sociológicas.

Amato, na obra *Inovações Constitucionais*, sugere que o enfoque caracterizaria uma espécie de “doutrina antidogmática” no direito. No caso do presente estudo, o objeto da análise é uma inovação já incorporada ao direito brasileiro, seja pela Emenda Constitucional n. 45/2004 que instituiu o CNJ; seja pelas normatizações e

decisões do Conselho que criaram e balizaram a política de priorização do primeiro grau de jurisdição.¹²⁵

Esta pesquisa, pois, pretende uma abertura à análise empírica e interdisciplinar, mantendo afinidade àquela perspectiva voltada ao estudo das inovações institucionais.

Nessa linha é que Unger apresenta a proposta de “análise jurídica como imaginação institucional”¹²⁶. Trata-se de um método que incorpora, em primeiro lugar, a preocupação em mapear conjuntos alternativos de práticas e regras sociais, nas quais o direito se mostra via organizações e procedimentos. Em segundo, a imaginação institucional a partir do direito envolveria criticar as formas organizacionais e procedimentais adotadas à luz dos próprios ideais que a ordem jurídica dita.

No presente trabalho, os ideais constitucionais de acessibilidade e celeridade da justiça são contrastados com evidências da morosidade do Judiciário no Brasil e, por outro lado, servem de fundamento normativo para avaliar as medidas que o CNJ vem adotando para a resolução desse problema estrutural, no caso, avalia-se a política de priorização do primeiro grau.

A atividade que o CNJ vem desenvolvendo meio de indicada política parece por ilustrar os conceitos correlatos de “direitos de desestabilização” e “agência reconstrutora”. Unger apresentou a ideia de “direitos de desestabilização” em uma série de escritos na década de 1980, quando liderava o movimento americano de Estudos Críticos do Direito.¹²⁷ O exemplo do qual partia era a discussão do princípio da “proteção igual” no direito norte-americano e das medidas que o Judiciário daquele país passou a desenvolver para combater, por exemplo, a segregação racial.

Desde os casos *Brown*, de 1954 e 1955, quando a Suprema Corte estadunidense declarou a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas, lançando-se na tarefa de coordenar a reorganização administrativa de todo o sistema escolar. Com efeito, o Judiciário dos Estados Unidos passou a adotar as “injunções

¹²⁵ AMATO, Lucas Fucci. **Inovações constitucionais: direitos e poderes**. Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 157-173

¹²⁶ UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. Boitempo, 2004. p. 159-165.

¹²⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. **A segunda via: presente e futuro do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 373-377; UNGER, Roberto Mangabeira. **O movimento de estudos críticos do direito: outro tempo, tarefa maior**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017. p. 125-139.

estruturais” (medidas de “execução complexa” voltadas não apenas a declarar a inconstitucionalidade de uma norma, tampouco a exigir certa reparação, indenização ou punição), além de intervir diretamente em práticas, procedimentos e organizações que reiteradamente descumpriam ideais constitucionalizados: direitos fundamentais, mudando sistematicamente estrutura e funcionamento.

Como analisa Amato¹²⁸, a prática espalhou-se por variados setores e organizações – reorganização de sistemas eleitorais e escolares, hospitais, prisões, empresas etc. –, porém entrou em crise a partir dos anos 1980. Dois principais fatores são apontados para a crise: *i*) a sobrecarga operacional do Judiciário com a tarefa, que exige mais meios burocráticos e técnicos do que as tarefas rotineiras típicas da organização (a exemplo de capacidades de avaliação, planejamento e execução de intervenções de média duração em determinada organização, política ou procedimento); *ii*) a falta de legitimidade, já que os membros do Judiciário brasileiro não são eleitos e, assim, não poderia interferir, com discricionariedade ampliada, em políticas públicas e práticas privadas.

Ainda dentro da noção de “injunções estruturais”, ponto importante é que a própria organização que é alvo da intervenção detém o conhecimento aprofundado de suas rotinas e falhas estruturais. Portanto, o procedimento Judiciário pode não ser eficaz se simplesmente decretar medidas corretivas externamente, impondo-as de cima para baixo.

Nesse contexto é que Unger sugere o caráter *sui generis* desse tipo de intervenção, não descrita dentre as funções clássicas do Executivo, Legislativo e Judiciário.¹²⁹ Trata-se de intervenções estruturais que guardam similitude com as programadas pelo legislativo de modo geral e abstrato, e executadas pela administração pública na implementação de políticas públicas. Entretanto, ao mesmo tempo, são intervenções localizadas, temporárias, pontuais, para a correção de falhas em uma política, procedimento ou organização pública ou privada.

Essas intervenções são pontuais, como as decisões judiciais, porém seu caráter estrutural exige limites ampliados de discricionariedade, além de duração mais

¹²⁸ AMATO, Lucas Fucci. **Inovações constitucionais: direitos e poderes**. Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 142-147.

¹²⁹ UNGER, Roberto Mangabeira. **Democracia realizada: a alternativa progressista**. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 180.

alongada, até que sejam reordenadas as práticas defeituosas. A solução teórica, então, é que “direitos de desestabilização” – pretensões voltadas a esse tipo de intervenção corretiva localizada, mas estrutural, em uma organização, procedimento ou política, em nome da adequação aos ideais e direitos constitucionais – deveriam ser processados por um novo poder ou agência de estado, que se poderia denominar de agência ou poder reconstrutor.^{130, 131, 132, 133}

Amato avalia como a experiência brasileira desde os anos 1980 caminhou em sentidos semelhantes a essa ideia, ainda que não tenha criado um novo poder de Estado. A legislação sobre direitos transindividuais, observável desde a Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) até o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), passando pela constitucionalização em 1988 de vasto rol de direitos e garantias individuais, coletivas e difusas, combinada com as funções do ministério público na tutela desses direitos e com a organização as defensorias públicas, teria criado no país uma rede de organizações e procedimentos “reconstrutores” com funções semelhantes à dos direitos de desestabilização.

É o caso, por exemplo, da atuação do Ministério Público do Trabalho, no combate a situações análogas ao trabalho escravo, na intervenção estrutural reparadora em casos de emprego de trabalho infantil ou assédio moral, ou em qualquer desrespeito renitente a direitos trabalhistas por parte dos empregadores.¹³⁴

Fora da esfera de direito público, a criação do instituto da recuperação judicial (Lei 11.101/2005, alterada pela Lei 14.112, de 24/12/2020; para acrescer, entre outras disposições, a Seção II-A sobre conciliação e mediação na espécie) incorpora a proposta de administração independente, com pessoa a ser nomeada pelo juízo, e que possa reorganizar a sociedade empresária em dificuldade, tendo em vista o interesse da coletividade na preservação do negócio, posicionando a falência como a solução mais extremada.

¹³⁰ UNGER, Roberto Mangabeira. **Democracia realizada: a alternativa progressista**. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 180.

¹³¹ *Idem*. **O direito e o futuro da democracia**. Boitempo. 2004. p. 46-50.

¹³² AMATO, Lucas Fucci. **Inovações constitucionais: direitos e poderes**. Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 165-173.

¹³⁴ CARVALHO, Pedro Lino de; MARTINEZ, Luciano. **Assédio Moral Trabalhista**. Saraiva Educação SA, 2022. p. 177-197.

As inovações apresentadas pela ordem jurídica brasileira desde a década de 1980 em matéria de direitos fundamentais, nos procedimentos jurisdicionais e nas funções essenciais à justiça combinaram-se com reformas no Judiciário, com destaque para a Emenda Constitucional n. 45/2004, que instituiu o CNJ. A própria discussão constitucional sobre o caráter e a configuração do órgão de controle (se seria um órgão totalmente externo, ou de composição mista, incluindo-se membros indicados pelo legislativo) evidencia as dificuldades em atender às peculiares demandas de capacidade operacional e legitimação política que caracterizariam uma agência “reconstrutora” capaz de “desestabilizar” práticas defeituosas em certo setor social.

No caso, pensa-se numa agência reconstrutora de auto-observação do próprio Judiciário, voltada a construir e reconstruir suas práticas pela criação de *rankings*, métricas e diretrizes que reflitam as falhas da prestação dos serviços judiciários, assim como pela concepção e execução de medidas, como as ilustradas pela política de priorização ora estudada.

Assim, as categorias teóricas de “direitos de desestabilização” e de “agência reconstrutora” são úteis para posicionamento e descrição sobre a inovação funcional trazida pelo Conselho Nacional de Justiça, como instância interna que visa a desestabilizar falhas e reconstruir rotinas do próprio poder de estado do qual faz parte: o Judiciário.¹³⁵

O autor compara a função de um “direito de desestabilização” ao papel do direito antitruste, promovendo a desconcentração do poder político e permitindo uma espécie de competição entre as instituições e que elas nunca teriam sobreposição à outra. Isso tem um efeito disruptivo, impedindo que um poder se sobreponha aos outros e garantindo, mesmo que limitando a liberdade de forma direta, uma maior plasticidade e ampliando possibilidades do exercício de liberdade pelas pessoas da sociedade.

Confirma que há objetivos sociais definidos nas constituições, mas que não são favorecidos pelo *status quo* vigente. Ou seja, a realidade é contrária ao que se estabeleceu como objetivos normativos, a realidade precisa, então, se conformar com

¹³⁵ AMATO, Lucas Fucci. **Inovações constitucionais: direitos e poderes**. Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 135-136.

a norma. O autor os observa como o fator desestabilizador, justamente, estas normas programáticas¹³⁶. Sendo elas as regras que tentam conciliar interesses diferentes entre a sociedade, mas que não são um mero conselho, uma declaração moral da sociedade.

Os direitos previstos pelas normas programáticas teriam, no autor, uma aproximação aos direitos difusos. Neles o objetivo seria atingir, não indivíduos ou grupos, mas uma ampla gama da sociedade ou mesmo grupos não necessariamente definidos. São, pois, para defesa de coletividades indeterminadas¹³⁷.

Contudo, essa desestabilização necessita de um contraponto que reconstrua a estrutura, buscando integrar o novo *status quo* dentro da ordem jurídica. Por isso, ao mesmo tempo que ocorre a desestabilização, a reconstrução ocorre evoluindo a estrutura institucional, sabendo que todos os grupos sociais têm interesses políticos e buscam sempre se organizar nesse sentido. A reconstrução é articulada, portanto, como uma reforma que se utiliza da sua própria institucionalidade e da técnica e linguagem jurídica que constrói a estrutura que é desestabilizada e reconstruída.

É nesse contexto que Unger fala em “poder reconstrutor” ou “agência reconstrutora” (opção para o presente texto) e cujas características serão evidenciadas (ou não) pela atuação do CNJ na política nacional de atenção prioritária ao 1º grau de jurisdição que se embasou em dados e informações coletadas pelo CNJ – no cumprimento do dever constitucional indicado no art. 103-B, §4º, incisos IV e VII¹³⁸ - as quais revelaram a precariedade e sobrecarga da porta de entrada do Judiciário: o primeiro grau de jurisdição.

¹³⁶ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa, Brasília, a**, v. 49, p. 7-20, 2012. p.

¹³⁷ AMATO, Lucas Fucci. **Inovações constitucionais: direitos e poderes**. Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 141.

¹³⁸ Art. 103-B [...] §4º [...] VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Para esses autores, existe a necessidade de que organizações e procedimentos sejam estruturados “à altura das dificuldades de implementação de mudanças na rotina dos focos de opressão espalhados em uma sociedade complexa, estilhaçada em tantas zonas autorreferentes e encastelada em tantas organizações” (pág. 17 – Inovações Constitucionais). Todavia, não se trata de tarefa simples.

Ao contrário, há de se reconhecer “a complexidade e contingência da estrutura social e oportunidades de desestabilização no curso da própria estabilização dessa estrutura” (pág. 75 IC). Com efeito, desde o início de funcionamento do CNJ, os achados nos tribunais e demais órgãos da justiça evidenciavam a manutenção de situações que obstavam o cumprimento de comandos constitucionais como o acesso à justiça e razoável duração do processo.

É nesse contexto, que se pretende utilizar o ensinamento de Unger e Amato que ofertam proposições experimentalistas-democráticas e no qual há redefinições na organização e em direitos. O uso se justifica, então, para enriquecer a análise sobre a política judiciária, inclusive sobre seus resultados e resistência por parte de determinados tribunais.

A nova modelagem constitucional proposta pelos autores aparece como substituta de falhas e anacronismos em classificações típicas do direito constitucional, a exemplo das gerações de direitos fundamentais. Nessa esteira, ideários de independência judicial e de autonomia dos tribunais podem e devem ser revisitados, para se atribuir, no caso da política judiciária analisada, contrapontos igualmente constitucionais.

Em suma, pretende-se aplicar os ensinamentos dos autores para observar a oportunidade de desestabilização – que adveio, provavelmente, da estabilidade na violação ao acesso adequado ao Judiciário – ensejando a política de priorização do primeiro grau de jurisdição que é uma das hipóteses da pesquisa. A política judiciária, em si, também será cotejada com o que os autores descrevem como “execuções complexas”.

O CNJ, observado em seu tempo¹³⁹, modo, lugar e lentes utilizadas, passada a parte mais descritiva da pesquisa, a partir das noções apresentadas, ocupar-se-á do processo de construção, monitoramento e adesão à Política Nacional de Atenção Prioritária, atenta à possibilidade de “enquadramento, ainda que parcial” do CNJ à categoria de “agência reconstrutora” no que toca ao direito fundamental de acesso à justiça.

¹³⁹ Para um aprofundamento histórico sobre a reforma do judiciário, inclusive debates que a precederam, ver: CARVALHO, A. D. Z., Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. v. 114, p. 31-77, 2017.

2. NORMATIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE PRIORIZAÇÃO DO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO

No intento de verificar a herança positiva da política judiciária cuidada, se existente (hipótese de pesquisa), terá lugar a compreensão sobre a fase interna da elaboração de normas no CNJ, seus elementos formativos, eventuais influências¹⁴⁰, constatações e estudos e resultados pertinentes às Resoluções CNJ n. 194, 195 e 219.

Antes, são elencadas e rechaçadas algumas limitações concebidas no início da existência do Conselho, relativas às suas funções normativas, e executiva e julgadora, para o aperfeiçoamento do Judiciário. Em seguida, fundamentada a capacidade normativa do CNJ, em especial pela ADC 12 e outros julgados do Supremo, adentra-se na concepção e desenrolar da política judiciária de priorização e atuação do Conselho.

Após detalhadas a política e a atividade, na parte seguinte, pretende-se se verificar se o CNJ, enquanto desenhista e desenvolvedor das medidas judiciárias pertinentes à melhoria no acesso adequado ao Judiciário, atuou de modo similar ao que Mangabeira Unger e Lucas Amato denominam como “agência reconstrutora”.

2.1 Fundamentos para o exercício de função normativa pelo CNJ

No final de 2005, os professores Lenio Luiz Streck, Ingo Wolfgang Sarlet e Clèmerson Merlin Clève redigiram artigo denominado “Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério

¹⁴⁰ Uma observação pertinente sobre a gestação das normas no CNJ: as agendas de titulares da presidência e da corregedoria nacional – em menor medida, de conselheiros – do CNJ são comumente verificáveis na edição de atos normativos. Por vezes, não há debate em sessão e alguns integrantes do Conselho votam as resoluções e recomendação, além de ratificarem provimentos da Corregedoria para, oportunamente, verem as suas próprias agendas votadas. O tema não é pacífico e por essa razão, não constituirá objeto de detida análise nesta pesquisa.

Público”.¹⁴¹ No escrito, assentavam, sobre a atuação desses conselhos, os seguintes aspectos:

- I) É equívoco admitir a possibilidade de que CNJ e CNMP substituam o legislativo, “com a expedição, por exemplo, de ‘medidas cautelares/liminares’”;
- II) Os atos dos conselhos “destinam-se a concreções e individualizações”, estando em posição hierarquicamente inferior à da lei e restritos a temas de menor importância normativa;
- III) Os atos regulamentares a serem expedidos pelos conselhos possuem objetivo específico de controle, “a partir de situações concretas que surjam no exercício das atividades de judicatura e de Ministério Público”;
- IV) O controle externo constituiu-se a “*ratio essendi* da criação de ambos os Conselhos”;
- V) Normativas do CNJ não podem “avançar sobre direitos fundamentais, circunstância que faz com que tais atos sejam ao mesmo tempo legislativos e executivos”;
- VI) Há duas limitações à edição de atos normativos pelo CNJ: a) *stricto sensu*, não podem ter “caráter geral e abstrato”; b) *lato sensu*, vedação de “ingerência nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos”;
- VII) Os atos dos conselhos devem ser fiscalizatórios e relativos “à (*sic*) situações concretas”;
- VIII) Enquanto a lei prevê “comportamentos futuros”, os atos dos conselhos devem versar sobre “as diversas situações que surjam da atividade concreta dos juízes e membros do Ministério Público”;
- IX) Para se imiscuir “na esfera dos direitos e garantias individuais ou coletivas, direitos e obrigações”, há de existir “lei ou ato com força de lei”. Ou seja, normas do CNJ não podem inovar, sob pena de inconstitucionalidade;
- X) Os membros do Judiciário e do MP, bem como respectivos conselhos, não detêm legitimidade para edição de normativos por não terem sido eleitos pela população brasileira;

¹⁴¹ Disponível em: [//www.migalhas.com.br/depeso/18408/os-limites-constitucionais-das-resolucoes-do-conselho-nacional-de-justica--cnj--e-conselho-nacional-do-ministerio-publico-cnmp](http://www.migalhas.com.br/depeso/18408/os-limites-constitucionais-das-resolucoes-do-conselho-nacional-de-justica--cnj--e-conselho-nacional-do-ministerio-publico-cnmp). Acesso em 9-jan-22.

XI) A CF/1988 e as leis orgânicas respectivas contêm, suficientemente, “as garantias, os deveres e as vedações dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público”.

Sobre os 11 pontos de que cuidaram os professores, considerações são pertinentes, em especial porque pouco do que foi preconizado restou concretizado ao longo da breve história do CNJ, órgão ao qual está limitada a presente análise. Ou seja, não se avaliará a atuação normativa do CNMP em contrapartida aos aspectos elencados.

O Regimento Interno do CNJ (art.25, XI) possibilita a todos os membros do CNJ conceder “medidas urgentes e acauteladoras¹⁴², motivadamente, quando haja fundado receio de prejuízo, dano irreparável ou risco de perecimento do direito invocado”. Essas decisões devem ser submetidas ao plenário do Conselho, para referendo. Assim, são frequentes decisões liminares que suspendem, ainda que parcialmente, a aplicação de leis estaduais, a exemplo do que foi decidido liminarmente, em 2018, nos autos do PP 0004302-72.2018.2.00.0000 e que toca na política de priorização, a ver:

[...] as opiniões técnicas apontam para a edição de uma lei ampliativa do quadro funcional do segundo grau do TJBA sem lastro orçamentário suficiente e em contrariedade às disposições de normativos deste Conselho. O periculum in mora, por sua vez, encontra-se na possibilidade de o TJBA implementar, a qualquer tempo, as medidas necessárias para a instituição dos cargos a partir da autorização concedida com a publicação da Lei nº 13.964/2018, revelando-se urgente a suspensão de qualquer ato administrativo tendente a implementar essas inovações

[...]

Assim, pelo exposto, defiro a medida de urgência para suspender ou se abster de realizar qualquer ato tendente a implementar medidas de efetivação da Lei Estadual nº 13.964/2018, que criou 09 (nove) cargos de Desembargador, e respectivos cargos comissionados de Assessor de Desembargador, símbolo TJ-FC-2 e de Assistente de Gabinete, símbolo TJ-FC-3, até a resolução definitiva do mérito deste procedimento.

¹⁴² Em decisão liminar concedida pelo CNJ em 2015, por exemplo, restou determinado aos tribunais do Brasil que reajustassem, de modo imediato, os subsídios dos juízes, sem a necessidade de encaminhamento de projetos de lei às assembleias legislativas, em razão do aumento da remuneração dos ministros do STF. O procedimento que deu ensejo à liminar do chamado “gatilho” no judiciário – PP 0006845-87.2014.2.00.0000 – teve “curiosa tramitação: trazido a julgamento na 201ª Sessão Ordinária, em 16 de dezembro de 2014, e após o voto do Relator julgando parcialmente procedente o pedido”, pediram vista regimental conjunta três conselheiros. Todavia, menos de um mês depois, durante o recesso de janeiro de 2015, a AMB protocoliza “petição às 11:31:22, pedindo que fosse analisado pleito anterior de antecipação dos efeitos da norma. Naquele mesmo dia, às 22:08:23, o pedido foi deferido”, ignorando-se o prazo de vista coletiva que havia sido concedido na 201ª Sessão Ordinária do CNJ (fonte: Livro CNJ na Perspectiva da Advocacia, págs. 373 - 380 <https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=cnj#>)

De outro lado, certas medidas cautelares deferidas pelo Conselho transcenderam a esfera corporativa e afetaram positivamente o campo social, como se vê na ementa abaixo transcrita:

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ATRASOS NA EXPEDIÇÃO E CUMPRIMENTO DE ALVARÁS DE SOLTURA. VIOLAÇÃO À RESOLUÇÃO CNJ N. 108. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA.

I – A teor de expressa determinação contida na Resolução CNJ n. 108 no sentido de que a expedição e o cumprimento do alvará de soltura deverão ser realizados no prazo máximo de vinte e quatro horas, a plausibilidade jurídica da tese apresentada pela Requerente está devidamente confirmada, haja vista que o atraso no cumprimento de ordens judiciais de soltura de presos não foi infirmado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

II – O risco iminente e de consequências irreparáveis na manutenção indevida de pessoas na prisão em cenário, ordinariamente caótico, agravado em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus, está igualmente evidenciado.

III – Medida de urgência deferida pelo Plenário do CNJ diante da presença dos pressupostos do artigo 25, inciso XI, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **ML – Medida Liminar em PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0003754-76.2020.2.00.0000** - Rel. FLÁVIA PESSOA - 17ª Sessão Virtual Extraordinária - julgado em 29/05/2020).

Portanto, quanto ao aspecto assentado no item I, equivocaram-se os autores do artigo “Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)”. Na mesma linha, indicar que atos normativos do CNJ visam “concreções e individualizações” e estariam limitados a temáticas de menor importância normativa parece outro equívoco.

Por exemplo o PP 3754-76.2020.2.00.0000, cuja ementa foi transcrita a pouco, não há falar em temas de menor relevância. De fato, o CNJ versou - via Resolução CNJ n. 108, de 6 de abril de 2010 – sobre “cumprimento de alvarás de soltura e sobre a movimentação de presos do sistema carcerário”, e com base em sua própria norma, deferiu medida processual para que tribunal de justiça fluminense cumprisse a Resolução.

Tem-se, ainda, que os atos do CNJ não se voltam apenas a “concreções e individualizações”.

Ao contrário, há resoluções e recomendações editadas para prevenir problemas e orientar juízes, a exemplo da Recomendação CNJ n. 125, editada em 24 de dezembro de 2021, que dispôs sobre prevenção e tratamento do superendividamento, trazendo anexos consistentes em fluxograma e formulário

modelo, para que o Judiciário possa executar adequadamente os preceitos da Lei nº 14.181/2021.

Outro exemplo que denota o caráter geral de normas do Conselho é a própria Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (Resoluções CNJ 194, 195 e 219). Disposta em mais de um normativo, aos quais todos os tribunais do Brasil se submeteram (ou deviam se submeter), ainda que tenham existido relativizações pontuais.

Conforme o item III supra, os autores indicam que os atos normativos devem decorrer de “situações concretas que surjam no exercício das atividades de judicatura e de Ministério Público”. Razão parcial existe, considerando que há exemplos de normas que advieram de situações corriqueiras que incomodavam o Judiciário.

Um bom exemplo é a Resolução CNJ n. 305/2019 que pretendeu o estabelecimento de diretrizes para o uso das redes sociais pelos juízes, já que o CNJ estava, à época, com várias demandas e processos sobre o tema.

De outro lado, a exemplo da midiaticamente criticada¹⁴³ Resolução CNJ n. 441/2021, que possibilita o deslocamento e lotação temporários de juízes em tribunais aos quais não estão vinculados, há resoluções, pois, que não decorrem de situações problemáticas. No caso em tela, Res. 441, parece ter se criado um problema.

Prosseguindo, conquanto o controle externo possa ser tido como a “*ratio essendi* da criação de ambos os Conselhos”, como indicado no artigo ora revisitado, é certo que o legislador optou por um controle interno, ao inserir o CNJ no rol de órgãos do poder judiciário (art. 92, inc. I-A, CF/1988).

Lembre-se, inclusive, dos debates ocorridos no julgamento da ADI n. 3.367-1/DF (constitucionalidade do CNJ), em que ministros ficaram vencidos ao entenderem

¹⁴³ Alguns meios de comunicação veicularam a crítica, como se vê em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2022/01/07/cnj-cria-programa-que-paga-gratificacoes-extras-a-juizes-que-se-transferirem.html>>; <[https://www.rotajuridica.com.br/programa-do-cnj-vai-permitir-que-magistrados-facam-intercambio-entre-tribunais-brasileiros/](https://www.conjur.com.br/2022-jan-10/streck-entender-resolucao-cnj-juiz-natural#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a,Vis%C3%A3o%20Global%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio%22.&text=A%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20441%2F2021%20que,que%20pretendem%20justificar%20sua%20exist%C3%Aancia>; <. Acessos em: em 10 fev. 22.

que a composição do CNJ não devia ser heterogênea, denotando o encapsulamento próprio do Judiciário na época.

De outro lado, tem-se que a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça e do próprio Conselho, em procedimentos disciplinares e em inspeções e correições, expõe esse viés de controle desejável de juízes e de tribunais¹⁴⁴ que passam a “temer” tal atuação, tendo em conta a possibilidade de responsabilização, ainda que exclusivamente administrativa.

Ainda sobre a razão de ser do CNJ e seu formato de controle, é cediço que a transparência no Judiciário, a partir de medidas e ferramentas criadas pelo Conselho, possibilita um controle social importante, a exemplo de painéis e relatórios, como o Módulo de Produtividade que permite o aferimento público da produtividade mensal de todos os órgãos do Judiciário, inclusive por juiz, vara ou tribunal. Também o painel de gestão socioambiental¹⁴⁵ do Judiciário mostra os gastos dos tribunais com papel, água, energia, combustível, reformas, vigilância etc.

Sobre a indicação dos autores de que normas do CNJ não devem “avançar sobre direitos fundamentais”, evidencia-se que a maior parte dos atos do CNJ gestados no DMF cuidam e concretizam direitos fundamentais. Um exemplo representativo é a Resolução CNJ n. 213, que vai além do próprio Judiciário, ao estabelecer ditames sobre a “apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas” (audiência de custódia).

Ainda sobre a suposta impossibilidade de inovação via atos do Conselho, tampouco de que possam estes se imiscuir “na esfera dos direitos e garantias individuais ou coletivas direitos e obrigações”, sob pena de inconstitucionalidade, o exemplo acima - Res. 213 - é útil para rechaçar a argumentação dos autores.

¹⁴⁴ Dois exemplos referenciais que elucidam o desejo de controle social sobre o judiciário são: *i*) PAD 0007026- 78.2020.2.00.0000, instaurado em face de desembargador por se recusar a usar máscara em Santos-SP e por desacatar autoridade policial, em 2020, fato vastamente propagado nos meios de comunicação; *ii*) PP 0006888-77.2021.2.00.0000, no qual se está a apurar a conduta do desembargador, presidente de tribunal de justiça, que, em 07/09/2021, fez hastear a bandeira do Brasil império no mastro principal do tribunal, ato que, em tese, pode configurar ofensa aos artigos 13, V, e 19 da Lei 5.700/1971.

¹⁴⁵

Disponível

em

<https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l/painelcnj.qvw&host=QVS@neo_dimio03&anonymous=true>. Acesso em: 10 fev. 22.

No que toca à ausência de legitimidade para edição de normativos, por não terem sido os membros do CNJ eleitos pela população brasileira, há outros exemplos de órgãos que expedem normas e possuem o suposto déficit de representatividade popular, como as agências reguladoras, o TSE e o próprio TCU.

Por fim, equivocam-se sobre a suficiência¹⁴⁶ do rol de garantias, direitos, deveres e proibições constantes da LOMAN e da CF/1988, considerando que houve, desafortunadamente, a criação de gratificações por tribunais e chancela do Conselho. Exemplo está no julgamento do PCA 0006865-73.2017.2.00.0000, no qual o Sindicato dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro questionava, no CNJ, gratificação instituída para realização de audiência de custódia a juízes, por meio da Resolução TJ/OE/RJ 29/2015.

Apesar de ter entendido o relator, e alguns conselheiros, que o TJRJ não poderia considerar a realização das audiências de custódia como hipótese de "cumulação de funções" por ato administrativo que redundou em pagamento de significativa gratificação (um terço do subsídio do juiz), a maioria de membros do CNJ seguiram a divergência e decidiram pela possibilidade de tal vantagem. Mesmo sendo "vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória" (art. 39, § 4º, CF/1988).

Conclui-se, pois, que o artigo analisado, talvez por ter sido escrito logo no início da existência do CNJ (em novembro de 2005), não foi capaz de preconizar como seriam exercidas as funções do Conselho, tampouco o ponto a que chegariam seus atos e decisões.

Em janeiro de 2022, de outro lado, Fredie Didier e Leandro Fernandez lançaram a obra "O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa", em que:

É equivocado afirmar que o CNJ não pode expedir regulamentos em matéria processual.[...] Há diversos exemplos de Resoluções do CNJ que, de maneira

¹⁴⁶ Outro exemplo da insuficiência legislativa federal sobre vantagens que podem ser percebidas pelos juízes é a Gratificação por Alcance de Metas Estratégicas (GAM) e que, ao ser questionada perante o Conselho, foi mantida e seguiu sendo paga a juízes do TJCE (PCA 0003481-68.2018.2.00.0000).

¹⁴⁶ Art. 39 [...] § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

direta ou indireta, versam sobre matéria processual, tais como: 385/2021 e 398/2021.¹⁴⁷

Em complemento para fundamentar o poder normativo do Conselho, e antes da política judiciária que se pretende destrinchar, importa breve observação sobre o acórdão proferido pelo STF, no julgamento da ADC 12, que foi capaz de fornecer a aptidão inicial necessária à tarefa normativa do CNJ.

O combate ao nepotismo constou em uma das primeiras resoluções do CNJ, a Resolução CNJ nº 7 (“Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento”), produzindo inquietação na estrutura de pessoal em todas as esferas de administração pública. Isso ocorreu a partir do julgamento da ADC 12 e, com a edição da Súmula Vinculante nº 13 do STF.

A prática de nepotismo era comum à época, contexto em que o CNJ funcionou como órgão causador de certa desconstrução na cultura do país que, obviamente, prejudicava e incomodava a maior parte da população brasileira. Cultura esta que se baseava na manutenção da elite burocrática e detentora do poder por seus laços de família.

Para o que aqui interessa sobre a ADC 12, destacam-se aspectos do acórdão:

- I) A autora da ADC foi a AMB, mesma demandante da inconstitucionalidade do CNJ, antes, na ADI 3.367-1/DF, que, agora, se interessa em ver a Resolução CNJ n. 7 declarada constitucional e surtindo efeitos;
- II) O ato normativo do Conselho pode estar revestido dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade, pode possuir, ainda, caráter normativo primário¹⁴⁸, pois extrai seu fundamento de validade diretamente da CF/1988;

¹⁴⁷ DIDIER JÚNIOR, Fredie; FENANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária. Boas práticas e competência normativa**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, pág. 66.

¹⁴⁸ E justifica o Ministro Ayres Britto, sobre o caráter de normativo primário (fls. 2 do acórdão na MC na ADC 12): “dado que arranca diretamente do § 4o do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade”.

- III) Os atos do CNJ podem ser descritores e prescritores, ou seja, trata-se de normativo “com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos” (fls. 8 da MC na ADC 12);
- IV) Os atos do CNJ se sujeitam ao controle objetivo de constitucionalidade;
- V) O CNJ não é órgão estranho ao Judiciário e não se submete à autoridade dos outros dois poderes: executivo e legislativo;
- VI) Conquanto o art. 125 da CF/1988 defira aos estados atribuição de organizar seu próprio sistema de justiça, tal organização deve ocorrer conforme os princípios constitucionais (art. 37). Assim, normativo do CNJ, em tese, pode contrariar dispositivo de lei ou ato administrativo local.

Conclui-se, pois, que o STF conferiu, pela ADC 12, relativa estabilidade às deliberações do CNJ, máxime na elaboração de políticas judiciárias nacionais, o que encorajou e fundamentou o trabalho do Conselho na idealização da política de priorização do primeiro grau. Todavia, antecipa-se que o desenvolvimento da política não se deu nos exatos moldes do preconizado nas normativas.

2.2 Antecedentes e contributos normativos

O processo evolutivo da atividade normativa do Conselho é balizado (limitado ou expandido), em grande medida, pelo STF, a exemplo da ADC 12. No caso da política judiciária estudada, vale observar os atos precursores – remotos ou próximos – que nela influíram direta ou indiretamente, além de eventual tratamento dado pelo Supremo, quando tais atos normativos foram ali impugnados.

De início, merece destaque a instituição de um Código de Ética¹⁴⁹ para juízes: veiculado pela Resolução CNJ n. 60, de 19/09/2008. Didático, o material elenca o que se espera do comportamento judicial¹⁵⁰ e reproduz noções e dizeres da LOMAN e da

¹⁴⁹ Disponível na íntegra em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/127>>. Acesso em: 8 ago. 22.

¹⁵⁰ Conquanto não pareça ideal que se explicita o que não deve ser feito por juízes, mormente por se tratar de senso comum, o CNJ, nalguns momentos, normatiza para compreensão do que se pensava fosse algo inerente à discricção esperada de quem exerce a judicatura. Exemplo desse tipo de norma é a Resolução CNJ n. 305 que “estabelece os parâmetros para o uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário”, repisando diversos dispositivos legais e constitucionais que são claros (art. 95,

CF/1988 sobre características dessa atuação, dividindo-se em capítulos, a exemplo dos II e XI que aludem à independência e à dignidade, à honra e ao decoro desejados¹⁵¹.

A Resolução CNJ nº 12, de 14 de fevereiro de 2006, por seu turno, objetivava melhorar a administração da Judiciário e a prestação da jurisdição com modelos de interoperabilidade¹⁵² e com a criação do “Banco de Soluções do Poder Judiciário”. No mesmo ato normativo, previa-se a padronização do número dos processos, o que foi

p.ú, III, CF/1988; art. 7º, art. 13 e art. 17, Código de Ética da Magistratura Nacional; art. 3º, IV, CF/1988; art. 20, Lei nº 7.716/89; art. 95, p. ú., I e IV, CF/1988; art. 36, I, LOMAN.

¹⁵¹ Oportuna certa crítica a normas que pretendem reafirmar o que se espera da atuação de juiz. É que o poder judiciário, em tese, possui (deveria possuir) corpo de juízes tecnicamente habilitado a compreender dispositivos constitucionais e da LOMAN que versem sobre seus deveres e direitos. No entanto, há juízes que insistem em atuar de modo diverso: funcionando como arrematante no mesmo tribunal a que se vincula, apesar da vedação explicitada normativamente no art. 36, I, da LC n. 35/1979 e destrinchada na Consulta 0001363-95.2013.2.00.0000, cuja ementa segue:

CONSULTA. PARTICIPAÇÃO DE CÔNJUGE DE MAGISTRADO EM HASTA PÚBLICA. OBSERVÂNCIA DAS REGRAS VIGENTES.

I. É vedada a participação de magistrado em hastas públicas no âmbito do Tribunal a que está vinculado, a fim de dar cumprimento às normas vigentes e garantir transparência, moralidade, impessoalidade e lisura do ato.

II. A participação de magistrado em hastas públicas realizadas por Tribunal ou ramo da Justiça diverso daquele em que atua condiciona-se à eventualidade. A participação reiterada configura prática de comércio, vedada pelo art. 36, I, da Lei Complementar n. 35/1979 (LOMAN).

III. A participação de cônjuge ou companheiro de magistrado em hastas públicas equivale à do próprio magistrado.

IV. Consulta respondida negativamente.

¹⁵² Sobre a questão da interoperabilidade, outras normas do CNJ delinearão modelos nacionais para tal fim. Por pertinente, anota-se a existência da ADI 6259, proposta em face de dispositivos da Resolução CNJ n. 280/2019. Conforme decisão concessiva de medida liminar na aludida ADI, restou assim consignado:

[...] Dessa forma, no intuito de preservar a regularidade e continuidade das ações desenvolvidas por cada Tribunal local em matéria de processamento de informações sobre execuções penais, sem prejuízo aos esforços do CNJ no mesmo sentido, mostra-se necessária a suspensão da eficácia, até o conhecimento do mérito da presente ação pela CORTE, dos dispositivos da Resolução 280/2019 que tratam da obrigatoriedade do trâmite de processos pelo SEEU, quais sejam: o art. 2º, que vincula o processamento de informações e prática de atos processuais ao disposto na Resolução; o art. 3º, que obriga a que todos os processos tramitem pelo SEEU a partir de 31 /12/2019; o art. 9º, por obrigar os Tribunais locais a fornecerem dados na forma especificada pelo CNJ; o art. 12, que determina a manutenção de “administradores locais do sistema” e “centrais de atendimento aos usuários” por parte dos Tribunais locais; e o art. 13, por atribuir a órgão do CNJ a competência para a elaboração de cronograma de implantação nacional do SEEU por parte de todos os Tribunais do país. Diante de todo o exposto, em face da gravidade da questão e de possíveis repercussões da eficácia do ato impugnado, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos do arts. 2º, 3º, 9º, 12 e 13 da Resolução CNJ 280/2019.

apresentado, em momento posterior, pela Comissão de Informatização ao plenário do CNJ e redundou na Resolução CNJ nº 65, de 16/12/2008, que trouxe a numeração única¹⁵³ de processos no Judiciário. A partir dessa norma – que parece ter um “quê” de processual –, torna-se possível a gestão da informação, o trâmite processual mais célere e, sobretudo, uniforme, de modo a facilitar o acesso às informações processuais públicas.

Antes mesmo da numeração única, havia a Resolução CNJ n. 49, de 18/12/2007, que dispunha sobre a organização de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica no Judiciário, embrião do que parece ser a base técnica do Conselho.

Poucos meses após a edição da Res. 65, o CNJ editou outra norma com impacto no primeiro grau de jurisdição e na gestão do Judiciário como um todo: a mencionada Resolução CNJ nº 70, de 18/03/2009, que complementava a Res. 49, para prever importantes mecanismos como indicadores de resultados, metas, projetos e ações nacionais comuns a todos os tribunais, além de Reuniões de Análise da Estratégia (RAE) para acompanhamento dos resultados das metas, “oportunidade em que poderão promover ajustes e outras medidas necessárias à melhoria do desempenho” (art. 5º, Res. 70/2009).

A norma editada em seguida, a Resolução CNJ n. 71, de 31/03/2009, também constitui contributo na organização e padronização prévias à instituição da política judiciária enfocada: priorização do primeiro grau, pois trata de regulamentar o formato

Após tal decisão monocrática do ministro Alexandre de Moraes, em 16/12/2019, o CNJ editou resolução retificadora dos artigos suspensos: a Resolução CNJ n. 304/2019, de modo a assegurar “o progresso da implantação do sistema em todo o território nacional sem sobressaltos, assegurando-se a continuidade da prestação jurisdicional em Tribunais com volume considerável de processos de execução referentes, sobretudo, a pessoas presas”. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3123>>. Acesso em: 4 jul. 22.

¹⁵³ Veio da Res. 65 a estrutura NNNNNN-DD.AAAA.J.TR.OOOO, composta de seis campos obrigatórios, sendo o campo (NNNNNN), com 7 (sete) dígitos, o número sequencial do processo, por unidade de origem (OOOO), que reinicia anualmente; há o campo tribunal (TR) e campo (DD), com dois dígitos, campo (AAAA), com quatro dígitos, identifica o ano do ajuizamento do processo; o campo (J), com um dígito, identifica o segmento do judiciário que foram assim correspondidos (art. 1º, §4º, Res. 65):

- I – Supremo Tribunal Federal: 1 (um);
- II – Conselho Nacional de Justiça: 2 (dois);
- III – Superior Tribunal de Justiça: 3 (três);
- IV - Justiça Federal: 4 (quatro);
- V - Justiça do Trabalho: 5 (cinco);
- VI - Justiça Eleitoral: 6 (seis);
- VII - Justiça Militar da União: 7 (sete);
- VIII - Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios: 8 (oito);
- IX - Justiça Militar Estadual: 9 (nove).

de plantões judiciais¹⁵⁴, tendo em conta (itens extraídos dos *consideranda*): *i*) a “necessidade e conveniência de os plantões atuarem com objetividade e clareza para jurisdicionados e advogados que utilizam os serviços judiciários”; *ii*) a necessidade e conveniência de “padronização das hipóteses de comprovada urgência, que se incluem na competência jurisdicional em regime de plantão”; *iii*) a conveniência de se “padronizar a disciplina correspondente, com objetividade e clareza para os jurisdicionados e advogados que utilizam os serviços judiciários”.

Foi proposta ADI em face da Resolução CNJ n. 71 perante o STF. Na ação – ADI 4410 – mais uma vez a AMB insurgia-se contra ato do CNJ, *in casu*: os artigos 1º, 7º e 11 da Res. 71.¹⁵⁵ A ADI foi julgada improcedente¹⁵⁶ pela unanimidade dos ministros do Supremo.

Conquanto a Resolução CNJ nº 72, de 31/03/2009, verse sobre convocação de juízes de primeiro grau para tribunais estaduais e federais (substituição e auxílio), a norma traz limitações a essas convocações, notadamente para auxílio¹⁵⁷ a juízes de segundo grau. Ou seja, pela Res. 72, o CNJ fixou parâmetros para que a escolha de juízes, no intento de se observar os comandos de legalidade, impessoalidade, moralidade.

¹⁵⁴ Registre-se a pré-existência Resolução Nº 36 de 24/04/2007 que versava sobre “parâmetros mínimos a serem observados na regulamentação da prestação jurisdicional ininterrupta, por meio de plantão permanente”. Porém, a norma era bem modesta e insuficiente para reger o tema. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/66>>. Acesso em: 8 ago. 22.

¹⁵⁵ A AMB sustentava, em síntese, que as normas impugnadas tratavam de matéria de competência privativa dos tribunais (art. 96, I, “b”, CF), versavam sobre assunto de natureza processual de competência da União (art. 22, I, CF) e concorrente dos estados (art. 24, CF), além de aduzir que a Res. 71 seria inconstitucional “ao tratar de forma não isonômica os tribunais de segundo grau e juízes de primeiro grau”.

¹⁵⁶ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 71, DE 2009, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DISCIPLINA SOBRE O PLANTÃO JUDICIÁRIO EM PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS DE JURISDIÇÃO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 1º, 7º E 11. CONTROLE ADMINISTRATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL: PRECEDENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (INC. I DO ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA): INOCORRÊNCIA DE OFENSA. CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. NORMAS PROCEDIMENTAIS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA: AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PREVISTA NO INC. IX DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA: DISTINTAS ATRIBUIÇÕES DE TRIBUNAIS SUPERIORES E ÓRGÃOS JUDICIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (ADI 4410, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020).

¹⁵⁷ Não pode ser convocado juiz de primeiro grau em número excedente a 10% dos juízes titulares de vara na mesma comarca, devendo ser mantido, na comarca, “a presença e o exercício de juiz substituto ou em substituição por todo o período de convocação do titular”. Também não se convocará juiz “que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão” (art. 7º, Res. 72).

Dentre as balizas, previu-se a necessária excepcionalidade da convocação para auxílio no segundo grau, bem como sua justificativa que deve ser fundada em acúmulo de serviço (art. 5º, *caput*, Res. 72), reconhecido, conforme a norma (art. 5º, §3º), quando a “quantidade média de distribuição de feitos no tribunal superar a capacidade média de julgamento de todos os seus membros e assim se conservar por seis meses”.

Outra norma digna de nota favorável à melhoria do Judiciário e contributo para a valorização e profissionalização no primeiro grau é a Resolução CNJ n. 75, de 12/05/2009¹⁵⁸, que, revogando a Resolução CNJ n. 11 de 31/01/2006 (sobre “critério de atividade jurídica para a inscrição em concurso público de ingresso na carreira da magistratura nacional”), trouxe relativa transparência aos certames de ingresso na carreira do Judiciário.

Sabe-se que a elite judiciária ainda existe (persiste), sendo truísmo que muito se escreve sobre isso¹⁵⁹, mas a presente pesquisa não cuida do tema. De outro lado, é importante saber como a atuação do CNJ pode ter gerado uma nova forma (reconstruída) de organização de concursos, daí o relevo de alguns aspectos trazidos pela Res. 75.

O primeiro deles diz com a padronização em razão da multiplicidade de procedimentos e regras distintas porque se pautavam os tribunais na realização desses concursos, ocasionando impugnações administrativas e jurisdicionais. Não que os concursos de juiz não sigam sendo questionados, inclusive no CNJ. Mas deve-se reconhecer que, de modo didático, a Res. 75 veiculou verdadeiro modelo de edital para os certames, com regras claras e imperiosas, como a publicidade da sessão de prova oral (art. 64) e rol mínimo de conteúdos para cada ramo do Judiciário (anexos I a VI), além da vedação de consulta, durante prova, à doutrina, súmula ou jurisprudência. Por fim, digna de destaque a previsão do art. 53, §2º, no sentido de que não haverá identificação do candidato na correção da prova, tampouco nas razões de eventual recurso (art. 70, §3º): passo interessante para impessoalidade desejável.

¹⁵⁸ Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/100>>. Acesso em: 13 jul. 22.

¹⁵⁹ Entre outras, Adriene Domingues, Janaína Penalva, Aderruam Tavares, Marcelo Maciel Ramos e Felipe Araújo Castro, os dois últimos, disponíveis em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/3zFNvgpfy8MxLPdLfCGW9zk/?lang=pt>>. Acesso em: 22 jun. 22.

A Resolução CNJ n. 79, de 09/06/2009, seguindo na toada da transparência, tratou da divulgação das atividades do Judiciário brasileiro. A edição da norma levou em conta, também, a modernização tecnológica que ocorria, em que se estava a substituir mídias impressas por eletrônicas como medida de promoção da preservação do meio-ambiente e de economia.

Instituíam-se, ainda pela norma, “serviço de atendimento aos usuários da Justiça para receber sugestões, críticas e reclamações acerca de suas atividades administrativas e jurisdicionais, preferencialmente por meio de ouvidorias”, em claro reforço à participação do cliente do Judiciário. A Res. 79 foi complementada pela Resolução CNJ n. 103, de 24/02/2010, para detalhar as atribuições desses serviços.

A Resolução CNJ nº 86, de 08/09/2009, contribuiu para organizar e funcionamento de mecanismos de controle interno nos tribunais. Posteriormente complementada pela Resolução CNJ nº 171 de 01/03/2013. E, em 2020, atualizada pela Resolução CNJ n. 308 que, além de versar sobre atividades de auditoria interna¹⁶⁰, criou a Comissão Permanente de Auditoria a que já se aludiu, na primeira parte da tese.

A Resolução CNJ n. 102, de 15/12/2009, acresce bastante à política de transparência e organização do Judiciário, ao trazer o rol de informações acerca da gestão orçamentária e financeira, dos quadros de pessoal e estruturas remuneratórias que devem ser publicadas pelos tribunais, o que decorre da necessidade de padronização para apresentar essas informações, conferindo-lhes “inteligibilidade e comparabilidade em benefício da eficácia do controle social sobre os gastos públicos”. A uniformização trazida pela Res. 102 possibilitou a construção de indicadores de eficiência e mecanismos de comparação entre os órgãos jurisdicionados e vige ainda hoje, inclusive o IPC-Jus.¹⁶¹

¹⁶⁰ Para diferenciação entre controle e auditoria internos, por não ser objeto de verificação neste trabalho, recomenda-se a leitura dos Acórdãos TCU nº 2.622/2015-Plenário e nº 1171/2017 – TCU – Plenário.

¹⁶¹ Trata-se de índice que confere medida sobre a eficiência relativa dos tribunais, utilizando-se da técnica de análise denominada DEA (*Data Envelopment Analysis*) que compara o que foi produzido (output), considerando-se os recursos de cada tribunal (inputs). A metodologia de análise de eficiência, conforme explicado nos Relatórios Justiça em Números desde 2014, não é tão complexa e leva em conta alguns *outputs* e *inputs*. Entre os *inputs*: despesa total de cada tribunal, desconsiderando pessoal inativo e as despesas com projetos de construção e obras; e dados de força de trabalho - juízes e servidores efetivos, requisitados e comissionados sem vínculo, excluídos os cedidos a outros órgãos.

A Resolução CNJ n. 106, de 06/04/2010, que versa sobre critérios para promoção de juiz foi, no mesmo ano de sua edição, alvo da ADI 4510. Novamente proposta por associações de juízes, ANAMATRA, AMB e AJUFE, a ADI questionava os artigos 4º, inc. V e § 2º; art. 5º, “d” e “e”; art. 6º, inc. II, “e” e § único; art. 7º, inc. I, “c”, “d”, “e”; “f”, “j”, “k”, inc. II, “a”, “e”; art. 8º, § 3º, art. 9º, *caput* e alíneas “a” e “b”, parágrafo único do artigo 10, e inc. V do art. 11¹⁶². Até o término da pesquisa, conquanto proposta em 2010, da ADI não constavam decisões de mérito.

Sobre a Res. 106, logo de início (art. 1º), há expressa vedação à sessão secreta para promoções por merecimento em primeiro grau e o acesso para o segundo grau. Os votantes dessa sessão pública o farão nominal, aberta e fundamentadamente. Anote-se, todavia, foi noticiado¹⁶³ que a escolha dos juízes que comporão o recém-criado TRF 6 dar-se-á em sessão presencial e votação secreta, com clara violação à regra do CNJ.

De todo modo, a maior parte dos tribunais brasileiros parece estar seguindo os ditames da Res. 106. Portanto, ainda que com aspectos criticáveis – como conceitos vagos elencados: “desempenho” e presteza (incisos I e III do artigo 4º), além da atribuição ao “aperfeiçoamento técnico” de 25 pontos, quase o mesmo dado à produtividade: 30 pontos (art. 11, I e IV)¹⁶⁴ – a norma cumpre, ainda que parcialmente, seu papel uniformizador e moralizador.

¹⁶² A impugnação aos dispositivos baseava-se, em síntese, no seguinte: i) Item 'V', do art. 4º, 9º, *caput*, e alíneas 'a' e 'b' e parte do § 2º do art. 4º: inconstitucionalidade ao estabelecer requisito 'subjetivo' que não se subsume à hipótese de 'objetividade' exigido na alínea 'c', do inc. II, do art. 93, da CF; ii) Itens 'd' e 'e' do art. 5º e art. 10, p. ú: inconstitucionalidade pela impossibilidade de proceder-se exame do mérito das decisões dos juízes para fins de promoção ou de submissão de juízes a uma disciplina judiciária, por configurar suposta violação ao princípio da independência dos juízes; iii) Alínea 'e', inc. II, art. 6º: inconstitucionalidade da avaliação da produção do juiz convocado no tribunal, por ofensa ao princípio da isonomia; iv) Parágrafo único do art. 6º: inconstitucionalidade da fixação de critério de avaliação no qual prevalecerá o maior número de decisões de homologação de acordo em detrimento de sentenças que resolvam a lide sem a concordância das partes; v) Item 'f' do art. 7º: inconstitucionalidade do critério que dispõe sobre a residência e permanência na comarca; vi) Itens 'd' e 'e' do art. 7º: inconstitucionalidade do critério que dispõe sobre a participação em mutirões; vii) Itens 'c', 'j' e 'k' do art. 7º: inconstitucionalidade do critério relacionando a avaliação de juiz em hipóteses que não têm pertinência com o exercício da jurisdição e, ainda, de submissão a alinhamento a metas; viii) Item II, 'a' do art. 7º: inconstitucionalidade do critério que estabelece o fato “processos com prazos vencidos”; ix) Item II, 'e', art. 7º: inconstitucionalidade do critério que determina a verificação do número de sentenças líquidas e prolatadas em audiência; x) Art. 8º, § 3º: inconstitucionalidade da regra que atribui pontuação para juízes convocados por critério discricionário, para determinados cargos e xi) Art. 11, V: inconstitucionalidade por arrastamento dada a impossibilidade de atribuição de pontuação pelo critério de adequação da conduta ao Código de Ética.

¹⁶³ Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/13062022-Sessao-para-escolha-de-desembargadores-do-TRF6-sera-presencial-em-1-de-agosto-com-votacao-secreta.aspx>>. Acesso em: 14 jul. 22.

¹⁶⁴ Esclarece-se, aqui, que a redação original da Res. 106 atribuía ao “aperfeiçoamento técnico” 10 pontos. A alteração deu-se em 2021, via Resolução CNJ n. 426 e levou em conta a “crescente interdisciplinaridade e conhecimento enciclopédico exigidos dos magistrados na atuação jurisdicional, a demandar maior ênfase no aperfeiçoamento técnico”. Não se discorda da importância do

Outra resolução que pode ser considerada como de relevância ímpar, conquanto não toque diretamente na priorização do primeiro grau de jurisdição, é Resolução Nº 108, de 06/04/2010, que dispôs sobre “o cumprimento de alvarás de soltura e sobre a movimentação de presos do sistema carcerário”. No ato normativo, esclareceu-se qual juízo responsável pela expedição e cumprimento do alvará de soltura: aquele que decidir sobre liberdade ao preso provisório ou condenado. Definiu-se, ainda, o prazo máximo para seu cumprimento: vinte e quatro horas (art. 1º).

Ainda pela Res. 108, definia-se a possibilidade de responsabilização do juízo, em caso de não verificação do cumprimento do alvará de soltura, no prazo de cinco dias (art. 2º, §1º). A norma foi substituída pela Resolução CNJ n. 417, de 20/09/2021, que é mais completa. Porém, sem dúvida, representou uma conquista do ponto de vista da organização: poder judiciário e para os direitos das pessoas levadas ao cárcere.

Ainda no que toca à justiça criminal, foi editada a Resolução CNJ n. 112, de 06/04/2010, que trouxe orientações “para controle dos prazos de prescrição”, ainda vigente.

Pela via orientadora, o Conselho editou a Resolução n. 114, de 20/04/2010, contendo diretrizes e critérios para novos projetos arquitetônicos e para a elaboração de editais de contratos de obras (construção e reforma) no Judiciário, de modo a racionalizar os recursos orçamentários e propiciar colaboração de outros atores do sistema judicial, como MP, defensoria pública, INSS, OAB, AGU, procuradorias estaduais e municipais.

Com a numeração imediatamente posterior, a Resolução CNJ n. 115, de 29/06/2010, constituiu imprescindível contribuição e revisão de procedimento no Judiciário. Para sua elaboração, o Conselho partiu da observação sobre os problemas que envolviam a gestão de precatórios pelo Judiciário, além da desordem, ineficiência e até corrupção¹⁶⁵ que rondavam esse gerenciamento.

aperfeiçoamento para exercer jurisdição, todavia não é desejável que seja tão importante quanto o próprio exercício célere da função jurisdicional.

¹⁶⁵ Ver, por exemplo, REVDIS 1 - Rel. Cláudio Godoy - 17 - julgado em 25/04/2006; PCA 284 - Rel. Ruth Carvalho - julgado em 27/02/2007 (em que restaram determinadas a criação de “grupo de estudos relativo à questão dos precatórios no âmbito dos Tribunais [...] e a “instauração, de ofício, de processo administrativo disciplinar contra o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Paraíba”.

A Res. 115, substituída pela Res. 303/2019, veiculou comandos para controle dos precatórios expedidos - inclusos parâmetros de revisão e atualização de cálculos (Seção XV); acordo direto, compensação e cessão de precatórios (Seções IV e VIII, respectivamente) -, de modo a tornar mais efetiva e transparente a gestão e cobrança dos créditos judiciais devidos pelo erário¹⁶⁶.

Há de se registrar, no entanto, que a normatização e as orientações trazidas na Res. 115, por si, foram insuficientes para erradicar os problemas envolvendo precatórios. Ainda no aspecto normativo, houve a edição posterior das Resoluções CNJ n. 123/2010 e n. 145/2012, que complementavam e corrigiam a Res. 115, além da Recomendação CNJ n. 39, de 08/06/2021, que conquanto constituísse norma tida como *soft law*¹⁶⁷, possibilitava e recomendava que os tribunais estruturassem o setor gerenciador de precatórios com servidores e juiz auxiliar.

Noutra frente, a Corregedoria Nacional – embasada nesse conjunto normativo e na EC 62/009¹⁶⁸ – tentava promover a chamada “Reestruturação da Gestão do Setor de Precatórios”, com orientações, *in loco*¹⁶⁹, para otimização dos procedimentos administrativos, como conciliação em precatórios, por exemplo. Outra norma que complementa a atuação prática do Conselho na seara de precatórios é a Resolução CNJ n. 158, de 22/08/2012, que, reconhecendo a necessidade de aperfeiçoamento da sistemática - em especial, diante da inadimplência e ineficácia das decisões judiciais -, instituiu o FONAPREC (Fórum Nacional de Precatórios), ao qual foi atribuído o poder de constituir “forças-tarefa” (art. 11) e propor medidas concretas para o gerenciamento de precatórios judiciais.

¹⁶⁶ Instituiu-se, pela Res. 115, o Sistema de Gestão de Precatórios (<https://www.cnj.jus.br/precatorios>), por meio do qual CNJ e tribunais poderiam monitorar o pagamento de precatórios, “verificando o descumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares por parte das entidades de Direito Público devedoras no pagamento de precatórios” (art. 2º).

¹⁶⁷ DIDIER JÚNIOR, Fredie; FENANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária. Boas práticas e competência normativa**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, pág. 71.

¹⁶⁸ A EC 62, de 09/12/2009, instituiu regime especial de pagamento de precatórios e pode ser acessada em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm>.

¹⁶⁹ A reestruturação dos setores de precatórios estava prevista na Resolução CNJ n. 115, todavia, existiam tribunais que não sabiam como fazê-lo. O TJTO chegou a solicitar apoio do CNJ em fevereiro de 2011, o que foi atendido. Depois, conforme Relatório de Atividades disponível em <https://www.cnj.jus.br/corregedoria/reesprec/documentos/Relatorio_Precatorios_CNJ_FINAL.PDF>.

A atuação do FONAPREC e do CNJ parece ter sido reconhecida como boa pelo legislador brasileiro¹⁷⁰. Percepção que decorre da edição, em 2021, da EC 114, a qual promoveu alterações no regime fiscal, instituiu novo regime de pagamentos de precatórios e autorizou o parcelamento de débitos previdenciários. A Emenda alterou, ainda, o art. 107-A do ADCT, para atribuir competência específica ao CNJ para regulamentar a atuação dos órgãos do Judiciário na temática de precatórios (§4º)¹⁷¹.

Outro setor dos tribunais que era bastante desigual e por vezes negligenciado pelas respectivas administrações era a escola judicial e, em consequência, a capacitação de membros e servidores¹⁷² dos tribunais não era assegurada, tampouco havia padronização mínima para a atualização de pessoas no Judiciário.

De outro lado, é certo que a EC 45, criadora do Conselho, também se preocupou com a atualização e aprimoramento do conhecimento por parte de membros do Judiciário, conforme dicção do inc. I, §1º, art. 105 e inc. I, §2º, art. 111-A, ambos da Constituição Federal, que deram competência à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e à Escola Nacional de

¹⁷⁰ Um estudo interessante que se cogitou para a tese era verificar deferência do legislativo federal em relação aos atos normativos do Conselho. É que há algumas medidas do CNJ que se transformaram em lei: LEI Nº 14.188, de 28 de julho de 2021 que “Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher”, além de outras providências. Essa campanha foi inicialmente proposta e colocada em prática pelo CNJ, conforme

¹⁷¹ Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma:

I - no exercício de 2022, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no **caput** deste artigo deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal;

II - no exercício de 2023, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2 de julho de 2021 e 2 de abril de 2022 e o limite de que trata o **caput** deste artigo válido para o exercício de 2023; e

III - nos exercícios de 2024 a 2026, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 3 de abril de dois anos anteriores e 2 de abril do ano anterior ao exercício e o limite de que trata o **caput** deste artigo válido para o mesmo exercício.

[...]

§ 4º O Conselho Nacional de Justiça regulamentará a atuação dos Presidentes dos Tribunais competentes para o cumprimento deste artigo.

¹⁷² Apesar da Resolução CNJ n. 111, de 06/04/2010, que instituía o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do poder judiciário (CEAJud), outro compartimento do CNJ, o propósito do Centro era “de coordenar e promover, em conjunto com os tribunais, a educação corporativa dos servidores do Poder Judiciário, a formação de multiplicadores e a qualificação profissional necessária ao aperfeiçoamento dos serviços judiciais e ao alcance dos objetivos estratégicos do Poder Judiciário”, ou seja, a capacitação de juízes não se inseria na norma.

Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (ENAMAT) para, dentre outras, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira de juiz em seus respectivos âmbitos.

Nessa toada, o CNJ editou Resolução nº 126, em 22/02/2011, para, entre outros, instituir o “Plano Nacional de Capacitação Judicial de magistrados e servidores” e uma “Sistema Nacional de Capacitação Judicial (SNCJ)” – artigos 1º e 2º da Res. 126 que foi substituída pela Resolução CNJ nº 159, de 12/11/2012. Esta dispunha sobre “as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de magistrados e servidores”.

Mais um contributo normativo do CNJ pode ser observado no quanto veiculado pela Resolução CNJ nº 160, de 19/10/2012, que, antes mesmo do CPC de 2015, tratou da organização do “Núcleo de Repercussão Geral e Recursos Repetitivos” no STJ, TST, TSE, STM, TJs e TRFs, facilitando, sobretudo, a gestão desses institutos do processo brasileiro. Com o advento da Lei nº13.105, de 16/03/2015¹⁷³ e tendo em conta as atribuições que foram afetas ao Conselho, foi editada a Resolução CNJ n. 235, de 13/07/2016, que revogava a Res. 160, para padronizar “procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência”, além de criar banco nacional de dados¹⁷⁴ para consulta a informações de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidentes de assunção de competência, com vistas à

¹⁷³ Código de Processo Civil. [...] Art. 979. A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.

§ 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterà, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário.

¹⁷⁴ A gestão da informação e a melhoria na qualidade dos dados do judiciário sempre, ao que sugere a pesquisa, integrou objetivo do CNJ. Todavia, digno de crítica que sejam os sistemas, cadastros e bancos de dados do Conselho constantemente modificados: tanto em sua estrutura (o que é desejável enquanto evolução desses bancos), quanto em nomenclatura, fato que não parece fazer bem para a segurança institucional desejada do órgão. A título de exemplo, tem-se o banco de dados previsto na Res. 160 que, em momento posterior (Res. 235) tornou-se BNPR e depois foi novamente “criado” outro pela Res. 444/2022, como se extrai de seu primeiro dispositivo:

Art. 1º Instituir o Banco Nacional de Precedentes (BNP), em sucessão ao banco que havia sido criado pelo art. 5º da Resolução CNJ nº 235/2016, consistindo em repositório e plataforma tecnológica unificada de pesquisa textual e estatística, conforme padronização de dados definida em ato a ser editado pela Presidência do CNJ.

otimização de julgamentos de casos repetitivos e de formação concentrada de precedentes obrigatórios previstos no CPC.

Apesar de tratar de eventos específicos – “Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014” – a Resolução CNJ nº 164, de 14/11/2012, denota a qualidade da atuação coordenadora do Conselho que, pelo Fórum por si instituído, foi capaz de conceber ações para prevenir litígios criminais cíveis e trabalhistas¹⁷⁵, além de garantir direitos do consumidor e do torcedor. O que se deu pela articulação do Conselho com outros órgãos nas diversas esferas federativas, além de entidades públicas e privadas envolvidas com atividades de fiscalização e controle dos referidos eventos.¹⁷⁶

Objeto de intensos debates em sua concepção até meados de 2022¹⁷⁷, a Resolução CNJ nº 170, de 26/02/2013, cuidou da participação de juízes “em congressos, seminários, simpósios, encontros jurídicos e culturais e eventos similares”. Portanto, a pertinência da Res. 170 à política de atenção prioritária ao primeiro grau parece latente, ao prever aquela norma que os eventos promovidos pelos tribunais sofreriam “fiscalização do Conselho Nacional de Justiça e Escolas Oficiais da Magistratura” (art.1º, Res. 170), inclusive no que toca à parte orçamentária (origem de receitas e despesas para o evento), incitando à desejável transparência que deve ser dada ao dinheiro público. De outro lado, a norma possibilita a subvenção de “entidades privadas com fins lucrativos” (art.2º) limitada a 30% dos gastos totais do evento. No final da Res. 170, vedou-se a percepção “a qualquer título ou pretexto” de “prêmios, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas” por juízes nesses eventos.

¹⁷⁵ A atividade do Conselho nesse Fórum criado pela Res. 164, no entanto, não está livre de críticas. Um dos produtos do Fórum foi a Recomendação CNJ n. 13, de 10/12/2013. Pelo ato, a Corregedoria Nacional de Justiça veiculou minuta de portaria a ser editada pelos juízes de infância e juventude das comarcas em que houvesse jogo (SÃO PAULO/SP, RIO DE JANEIRO/RJ, BELO HORIZONTE/MG, FORTALEZA/CE, SÃO LOURENÇO DA MATA/PE, RECIFE/PE, CUIABÁ/MT, PORTO ALEGRE/RS, CURITIBA/PR, NATAL/ RN, MANAUS/AM, SALVADOR/BA e BRASÍLIA/DF), para dispor sobre “hospedagem, entrada em estádios e circulação em viagens pelo Brasil das crianças e adolescentes em função da Copa do Mundo”. Porém, o Ministério Público do Trabalho (MPT) observou potenciais riscos à integridade física e psicológica nas atividades de gandula (exposição a raios ultravioleta, lesão por atingimento de bola, além da pressão psicológica dos próprios torcedores. A medida solicitada pelo MPT foi apoiada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (Fnpeti), todavia não foi deferida pelo CNJ.

¹⁷⁶ O relatório contendo todas as diligências do Fórum da Copa no Brasil consta do processo instaurado para acompanhamento de suas atividades: PCCom 0007037-88.2012.2.00.0000.

¹⁷⁷ Entre outros, ver PP 0001792-81.2021.2.00.0000 e RevDis 0009178-02.2020.2.00.0000.

A Resolução CNJ nº 174, de 12/04/2013, possui relevo ao dispor sobre a atividade de juiz leigo nos “Juizados Especiais dos Estados e do Distrito Federal”, padronizando o formato de seleção, capacitação, avaliação e desligamento desses serventuários do Judiciário.¹⁷⁸

No mês seguinte à edição da Res. 174, o Conselho editou a Resolução CNJ nº 175/2013, celebrada como séria conquista da população LGBTQIA+. Trata-se da norma que dispôs sobre “a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo”.

É certo que a normatização do tema decorreu dos acórdãos prolatados pelo STF na ADPF 132/RJ e na ADI 4277/DF, pelos quais foi reconhecida “a inconstitucionalidade de distinção de tratamento legal às uniões estáveis constituídas por pessoas de mesmo sexo”. Também o STJ, em julgamento do RESP 1.183.378/RS, decidiu pela inexistência de óbices legais à celebração de casamento entre pessoas de mesmo sexo. Apesar dos julgados judiciais, havia notícias¹⁷⁹ de juízes que se negavam a habilitar casais do mesmo sexo para o casamento, o que parece ter se reduzido com a edição da Res. 175 que é solar ao indicar que “É vedada às autoridades competentes a recusa de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo (art. 1º).

Reafirma-se direito por norma do Conselho, de um lado e, de outro, cuida-se dos meios para dar transparência e gerir dados adequadamente para fiar políticas judiciárias. Nesse sentido, a Resolução CNJ n. 182, de 17/10/2013, iniciou o regramento para “contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho”.¹⁸⁰ Poucos meses depois, a Resolução CNJ nº 185, de 18/12/2013, ofertou

¹⁷⁸ Apesar da uniformização, o CNJ ainda é acionado para decidir sobre questões relativas a juízes leigos como ocorreu por oportunidade do julgamento do PCA 0003773-14.2022.2.00.0000, em que o relator julgou improcedente o pedido, todavia, determinou ciência à Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos (CSAC), para que avaliasse “eventual necessidade de aperfeiçoamento dos normativos afetos à matéria, notadamente quanto à formalização das relações jurídicas estabelecidas com os mencionados auxiliares da Justiça”.

¹⁷⁹ Entre essas notícias, tem-se a que veicula condutas de juízes de Goiás, disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/07/06/juiza-contraria-determinacao-do-stf-e-nega-pedido-de-casamento-homoafetivo-em-goiania.htm>>. Acesso em 8 ago. 22.

¹⁸⁰ A Resolução CNJ n. 468, de 15/07/2022 foi revogadora da Res. 182, mas tem conteúdo bastante similar. A revogação deu-se, principalmente, pela edição da Lei n. 14.133 de 01/04/2021.

o Sistema Processo Judicial Eletrônico (Pje) “como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais” e estabeleceu parâmetros para sua implementação e funcionamento. Isso porque existiam 156 sistemas processuais utilizados nos órgãos do Judiciário, conforme Relatório de Auditoria TC 008.903/2018-2.¹⁸¹

Mesmo não compondo o rol de análise específica, a implementação do Pje nos tribunais brasileiros merece atenção por evidenciar a resistência de tribunais em cumprir a Res. 185, como o TJSP (CumprDec 0003686-39.2014.2.00.0000); TJSE (CumprDec 0004355-58.2015.2.00.0000); TJSC (CumprDec 0004352-06.2015.2.00.0000); TJMS (CumprDec 0004350-36.2015.2.00.0000); STJ (COMISSÃO 0004344-29.2015.2.00.0000); TRF5 (COMISSÃO 0004351-21.2015.2.00.0000) e TRF4 (COMISSÃO 0004349-51.2015.2.00.0000).

Ao lado dos processos com deferimento de relativizações¹⁸² no cumprimento da Res. 185, porém, também caminharam processos em que o CNJ obstou contratação que se apresentava contrária às Res. 182 e Res. 185, como se observa:

PROCEDIMENTO DE ACOMPANHAMENTO DE CUMPRIMENTO DE DECISÃO. SISTEMA PROCESSUAL ELETRÔNICO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. CONTRATAÇÃO DE

¹⁸¹ “GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 008.903/2018-2 Natureza(s): Relatório de Auditoria Órgãos/Entidades: Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça (vinculador); Conselho Superior da Justiça do Trabalho Representação legal: não há. SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CJF. CNJ. CSJT. STM. INFORMATIZAÇÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO (PJE) E MODELO NACIONAL DE INTEROPERABILIDADE DOS SISTEMAS JUDICIAIS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO (MNI). DEFICIÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA RELACIONADAS AO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DO PJE E DO MNI, À FRAGMENTAÇÃO DOS SISTEMAS, A SUA EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE E AOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA, ENTRE OUTROS ASPECTOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.” Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/data/files/EE/84/4E/07/79852710C9E84527833809C2/Relatorio%20Auditoria%20de%20Informatiza__o%20do%20Processo%20Judicial%202018.pdf>. Acesso em: 8 ago. 22.

¹⁸² Além dos processos mencionados, vale indicar o mais contemporâneo, pelo qual o TJSP, novamente, ganhou tempo para descumprir a Res. 185:

PROCEDIMENTO DE COMISSÃO. POLÍTICA NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. SISTEMA PROCESSUAL ELETRÔNICO. RESOLUÇÃO CNJ 185/2013. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. PEDIDO DE RELATIVIZAÇÃO DE 2015 ENTÃO DEFERIDO. ALEGAÇÃO DE INSUCESSO, INSUFICIÊNCIA, FUNCIONALIDADES, QUADRO DE PESSOAL, ARMAZENAMENTO DE DADOS, CUSTOS. RENOVAÇÃO DA PRETENSÃO, AGORA PARA CONTRATAÇÃO DE TRANSNACIONAL DE TECNOLOGIA E CRIAÇÃO DE SISTEMA NOVO. IMPOSSIBILIDADE NOS TERMOS PROPOSTOS. RESOLUÇÕES DO CNJ EM VIGOR. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL, EM CONJUNTO COM OS TRIBUNAIS. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **COMISSÃO - Comissão - 0002582-36.2019.2.00.0000** - Rel. MÁRCIO SCHIEFLER FONTES - 293ª Sessão Ordinária - julgado em 25/06/2019).

TRANSNACIONAL DE TECNOLOGIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE PROCESSO ELETRÔNICO. RESOLUÇÕES CNJ 182/2013, 185/2013 E 211/2015. SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MANTIDA A SUSPENSÃO DA CONTRATAÇÃO. PROSSEGUIMENTO DE ESTUDO DA MATÉRIA MEDIANTE TRAMITAÇÃO INTERNA, COM OBSERVÂNCIA DE DETERMINAÇÕES DO CNJ.

1. Procedimento de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão em que se analisa contratação, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de transnacional de tecnologia para desenvolvimento de sistema de processo judicial eletrônico diverso do PJe.

2. A competência do CNJ não se limita ao controle interno do Poder Judiciário; alcança também a relevante função de formular e supervisionar políticas de âmbito nacional, inclusive no que se refere à tecnologia da informação, que deve ocorrer sem negligenciar princípios e garantias constitucionais, assim como reclama indispensáveis preocupações com a segurança de dados.

3. Desde a edição da Resolução CNJ 185/2013, que instituiu o PJe, buscase concretamente um sistema nacional, independentemente das esferas, sem desprezar, entretanto, peculiaridades locais que justifiquem sistemas próprios, notadamente quando já em avançado estágio de desenvolvimento e funcionamento.

4. Todavia, tal relativização não se reveste de natureza discricionária a ensejar liberdade irrestrita aos órgãos submetidos ao controle do CNJ, para contratação de soluções tecnológicas desvinculadas da política nacional.

5. Relativização dessa política nacional que não passe pelo Plenário do CNJ viola preceito expresso da aludida Resolução (art. 45). Só há de ser feita depois de pleiteado pelo Tribunal e justificada pelas circunstâncias ou especificidades locais, o que não havia ocorrido na hipótese dos autos, já que não houvera pedido de relativização e o próprio Conselho só tomou conhecimento da contratação por meio de notícia veiculada no sítio eletrônico do Tribunal.

6. Não tendo a Tribunal submetido a licitação/contratação ao crivo de seus comitês internos, há de reconhecer-se ter havido inobservância da Resolução CNJ 211/2015, que prima pela participação e verificação das instâncias e atores internos no estabelecimento de estratégias que se alinhem com a realidade local, especialmente no que diz respeito aos recursos humanos, administrativos e financeiros.

7. Não se mostra possível, portanto, tratar de relativização sem prévia e aprofundada análise de informações a ser apresentadas pela Corte à luz dos esclarecimentos a serem fornecidos pela TI do CNJ e do exame dos comitês internos.

8. Em relação ao contrato firmado pelo Tribunal Paulista, tem-se que a Lei 10.973/2004 (Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica – LIIT) possibilita um regime de contratação diferenciado, mas isso não quer dizer que franqueie toda e qualquer licitação/contratação realizada à margem da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações). Não obstante, o exame conclusivo da legalidade não será realizado pelo CNJ, e sim pelos órgãos de fiscalização, conforme preceitua a própria Constituição da República (art. 103-B, § 4º, II).

9. Em razão da aparente insuficiência da Resolução CNJ 182/2013, mostra-se oportuna a promoção de estudos destinados à elaboração de ato normativo que discipline contratações de projetos de inovação de Tecnologia da Informação e Comunicação, com fundamento na LIIT.

10. Mantida suspensa a contratação, permitindo ao Tribunal dar prosseguimento ao estudo da matéria mediante tramitação interna, com a observância de determinações do CNJ. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CUMPRDEC - Acompanhamento de Cumprimento de Decisão - 000681-09.2014.2.00.0000** - Rel. MÁRCIO SCHIEFLER FONTES - 288ª Sessão Ordinária - julgado em 09/04/2019).

Particularmente atacada no Supremo, a Resolução CNJ n. 184, de 06/12/2013, é a norma que mais parece se relacionar com a política judiciária objeto desta pesquisa, por versar sobre “critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias” e conter, em anexos, fórmulas e conceitos para facilitar seu cumprimento pelos tribunais.

Contudo, foi proposta a ADI 5119, pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) em face do § 3º, art. 1º da Res. 184, sob o argumento de que a norma determinaria apenas aos tribunais de justiça o envio de cópia dos anteprojetos de lei, em tratamento diferenciado em relação aos demais tribunais. Outro argumento reside em suposta “inovação” ao se ver reduzido o “poder político e a autonomia” dos tribunais.

Em recente julgamento da ADI 5119 (junho de 2022), o STF, por maioria (vencido o ministro Lewandowski), julgou improcedente o pleito associativo em julgado assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO. ARTIGO 1º, § 3º, DA RESOLUÇÃO Nº 184/2013 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES. LEGITIMIDADE ATIVA. NORMA DE INTERESSE DA MAGISTRATURA ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA À ISONOMIA POR TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA. INEXISTÊNCIA. CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO. ARTIGO 103-B, §4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer legitimidade ativa às associações que representem apenas fração da categoria quando a norma objeto do controle seja referente a um determinado ente da federação. Norma de interesse dos magistrados estaduais. Tribunais de Justiça dos Estados da Federação. Legitimidade ativa e pertinência temática configuradas. Precedentes. 2. Competência constitucional do CNJ para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, forte no artigo 103-B, §4º, da Constituição Federal. Precedente. Resolução editada em consideração à Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Execução orçamentária de forma responsável e equilibrada, nos termos do artigo 167 da Constituição Federal. 3. Aplicabilidade dos atos normativos emanados do CNJ a todos os tribunais, com exceção deste Supremo Tribunal Federal. Precedente. Critérios da Resolução destinados aos Tribunais de Justiça apenas no que for cabível. Dever de encaminhamento dos respectivos projetos de lei, nos termos do caput do art. 1º, para, se necessário, emissão de nota técnica. Leis de Diretrizes Orçamentárias: exigência de emissão de parecer do CNJ quanto aos projetos da União. 4. A adoção da nota técnica, no que couber, quanto aos Estados-membros e respectivos Tribunais de Justiça prestigia, a um só tempo: (i) o cumprimento da missão constitucional do CNJ para realizar o controle financeiro em relação a toda a magistratura nacional; e (i i) o respeito ao federalismo, à autonomia dos Estados-membros no que tange à programação financeiro-orçamentária (art. 24, I, CF) e ao autogoverno dos Tribunais de Justiça quanto à gestão de recursos humanos (art. 96, I, CF). Inexistência de

tratamento normativo antiisonômico. Inconstitucionalidade não configurada.
5. Ação direta conhecida e pedido julgado improcedente.

Evidenciadas as principais normas que precederam a elaboração da PPPG, passa-se a observar e verificar a política em si, com o uso, quando desejado, dos óculos teóricos concebidos por Mangabeira Unger e Lucas Amato.

2.3 Concepção e detalhamento da PPPG

Para a análise da política judiciária em tela, que se teoriza como uma inovação dentro da atividade normativa constitucionalmente atribuída ao CNJ¹⁸³, tem-se por pertinente uma breve mirada sobre organizações que influíram na formatação das medidas. Relembre-se de que a AMB questionou a constitucionalidade do CNJ antes mesmo da publicação da EC 45. Paradoxalmente, esse tipo de entidade – associação de juízes – insere-se na vida do Conselho com considerável grau de influência, inclusive na designação de conselheiros.¹⁸⁴

¹⁸³ Temática constitucionalmente atribuída ao Conselho, de que não se cuidará aqui por não ter relação direta com a priorização do primeiro grau, a atividade notarial e de registro está prevista no art. 236 da CF/1988 e depende de concurso de provas e títulos. Com efeito, duas resoluções editadas em 2009, pelo CNJ, serviram de alicerce para construção de um modelo mais racional e transparente. Uma delas declarou a vacância de serventias que estavam em desacordo com as diretrizes constitucionais: a Resolução CNJ n. 80/2009; e outra regulamentou e padronizou os certames públicos de provas e títulos, para a outorga das delegações de notas e de registro, disponibilizando, inclusive minuta de edital para guiar os tribunais estaduais, que responsáveis por esse tipo de seleção pública. Assim, o CNJ é acionado constantemente por titulares, interinos e candidatos a titulares de serventias extrajudiciais e respectivas associações, para enfrentar assuntos como a regularidade de concursos, remoções, escolhas de serventias, contagem de títulos, entre outros que não constituirão objeto de análise nesta pesquisa. Todavia, deve-se ter ciência de que, conforme o Relatório CNJ em Números 2020, o assunto “Dir.Adm/Pub - Concurso Público / Edital - Concurso para serventia extrajudicial” constituiu o quinto maior rol de processos novos no CNJ, em 2019.

¹⁸⁴ Adriene Domingues, em sua dissertação denominada “As corporações na administração da justiça – a dinâmica dos movimentos associativos da Magistratura no CNJ”, anota que a presença das associações no CNJ pode ser vista, ainda, por seus membros:

[...] a Conselheira Andréa Pachá (2007- 2009), que foi secretária-geral e vice-presidente da Associação de Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (Amaerj), além de diretora de Direitos Humanos (2002-2004) e vice-presidente de Comunicação Social (2005-2007) da AMB. Percebe-se que essa marca é muito saliente entre os conselheiros oriundos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal. Entre os indicados pelo STJ, é comum a presença de antigos presidentes da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe): Jorge Antônio Maurique (2007-2009), Walter Nunes da Silva Júnior (2009-2011) e Fernando César Baptista de Mattos (2015/2017 e 2017/2019) comandaram a Ajufe, respectivamente, entre 2004-2006, 2006-2008 e 2008-2010. Há também o Conselheiro Fernando da Costa Tourinho Neto (2011-2013), Presidente da Ajufe no biênio 1998-2000. [...] Essa mesma aproximação com o movimento associativo está muito presente na Justiça do Trabalho. Na primeira composição do CNJ (2005-2007), ambos os conselheiros indicados pelo TST tinham um vínculo com o movimento associativo. Douglas Alencar Rodrigues⁴¹ tinha sido presidente da Associação dos Magistrados da

É dizer: mesmo após a declaração de constitucionalidade do CNJ, associações que eram contra sua criação seguiram figurando como peça importante no tabuleiro do Judiciário, inclusive na formulação de medidas judiciais, sempre no interesse da corporação. É natural e desejável a defesa corporativa por parte de uma entidade de classe e não significa que a sociedade necessariamente perca com isso.

Por exemplo, a própria vedação ao nepotismo e a atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição, que ora se estuda, foram ferramentas judiciais que buscavam eficiência e moralidade no Judiciário (Art. 103-B, §4º, inc. II, CF/1988) e encontraram eco e força justamente em associações de juizes, conquanto existissem juizes contrários a tais medidas, em especial os que estavam no segundo grau de jurisdição.

Outra entidade com presença no CNJ é a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Tanto o Conselho Federal (CF/OAB), quanto as seccionais e subseccionais¹⁸⁵ atuaram e atuam no CNJ, ao reportar problemas nos órgãos do Judiciário, em especial no primeiro grau, por exemplo.

Servidores do Judiciário, suas associações e sindicatos também se socorrem, com frequência, do CNJ, notadamente para tratar de questões referentes a certames

Justiça do Trabalho da Décima Região (AMATRA-X) em dois biênios, além de vice-presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) em 1997-1999, enquanto Paulo Luiz Schmidt, quando indicado para o CNJ, exercia a presidência da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da Quarta Região (AMATRA-IV) e a vice-presidência da ANAMATRA. Esse movimento continuou com a indicação da Conselheira Morgana Richa (2009/2011), Vice-Presidente e Presidente da AMATRA- IX (2004/2006) e, posteriormente, Vice-Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e após, com o Conselheiro José Lúcio Munhoz (2011-2013), Presidente da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho de São Paulo (AMATRA-SP) 2004–2006 e Vice-Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) no período de 2008 -2010 e ainda, com a indicação do Conselheiro Gustavo Tadeu Alkmim⁴³ que foi presidente da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA) e da Associação dos Magistrados do Trabalho da 1ª Região (AMATRA 1) e vice-presidente da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB).

O atual [à época: 2018] representante do primeiro grau da Justiça do trabalho repete o histórico das indicações: Francisco Luciano de Azevedo Frota vice-presidente da AMATRA-X nos biênios 1997/1999 e 1999/2001 e presidente da AMATRA-X no biênio 2003/2005. [...] Mesmo com essa colocação, pelos dados coletados é inafastável a premissa de que a presença em movimentos associativos da Justiça do Trabalho é importante à indicação para as vagas no Conselho Nacional de Justiça, o que ocorreu em 71,42% das oportunidades. (PÁGINAS 40-42) Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2638/1/ADRIENE%20DOMINGUES%20COSTA.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 22.

¹⁸⁵ No Brasil, o Sistema OAB está assim formado: Conselho Federal, órgão supremo da OAB, com sede em Brasília/DF; Conselhos Seccionais ou Seções, com “jurisdição” sobre os respectivos territórios dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios; Subseções, partes autônomas do Conselho Seccional e Caixas de Assistência dos Advogados, criadas pelos Conselhos Seccionais. Para o custeio desse Sistema, os advogados e advogadas pagam a anuidade.

internos e públicos, gratificações e auxílios¹⁸⁶, distribuição da força de trabalho nos tribunais, entre outros temas, inclusive disciplinares.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Recente exemplo de processo proposto por associação de servidores no CNJ foi o PCA 0000579-06.2022.2.00.0000. No feito, restou clara a triste diferenciação entre juízes e servidores. Apesar de todos integrarem o judiciário paulista, em 2022, o TJSP promoveu a majoração do auxílio à saúde suplementar de juízes em 233,33%, contra o aumento de 10,12% do auxílio saúde dos servidores que passou a ser, no máximo, R\$ 370,00. De outro lado, juízes podem receber R\$ 3.546,22.

¹⁸⁷ Anote-se que, em regra, o CNJ não atua em processos disciplinares de servidores:

RECURSO ADMINISTRATIVO EM RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. SUPOSTA PRÁTICA DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR POR SERVIDOR DO PODER JUDICIÁRIO. EXCEÇÃO NÃO EVIDENCIADA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Embora a atribuição constitucional e regimental do Conselho Nacional de Justiça seja também conhecer das reclamações que envolvam os serviços auxiliares do Poder Judiciário, só deve apurar eventual falta de servidor em hipóteses excepcionais, notadamente quando relacionada com a violação do dever funcional de membros do Poder Judiciário, quando com esta houver conexão ou continência ou quando houver inércia dos órgãos censors locais, o que não se verifica nos autos.

2. Recurso Administrativo a que se nega provimento. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **RA – Recurso Administrativo em RD - Reclamação Disciplinar - 0000450-98.2022.2.00.0000** - Rel. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA - 102ª Sessão Virtual - julgado em 25/03/2022).

Contudo, houve casos em que essa atuação foi permitida:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM FACE DE SERVIDOR. AVOCAÇÃO DETERMINADA PELO PLENÁRIO DESTE CNJ. PRELIMINARES DE MÉRITO AFASTADAS. ASSÉDIO MORAL E SEXUAL PROCEDÊNCIA. PENALIDADE. DEMISSÃO.

1) O Requerido, ao se apropriar do cargo de “Diretor Geral de Saúde”, inexistente no organograma do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, transbordando dos poderes do cargo efetivamente por ele ocupado, intimidando e discriminando servidores, contribuiu para criação de um ambiente de trabalho hostil.

2) Além disso, o servidor processado, em diversas oportunidades, tratou servidores e estagiários de forma vexatória, bem como suspendeu de modo aleatório o pagamento de gratificação por atividade pericial e impôs aos médicos o desempenho de atividades em nítido desvio de função, tratando servidores de forma desigual tão somente em razões de apreço ou despreço

3) Restou comprovada, ainda, a retaliação, por parte do Requerido, àqueles servidores que de algum modo reagiram às condutas irregulares praticadas, dificultando a concessão de férias e licenças.

4) Também restou demonstrado, por meio de depoimentos, que as condutas do Requerido superaram em muito os chistes ou brincadeiras entre colegas de trabalho, dado o claro constrangimento das vítimas e o não consentimento, o que acarretou em profundos abalos sofridos por várias servidoras que relataram as investidas e constrangimentos de natureza sexual praticadas, comprovados por meio do arcabouço fático-probatório colhido nos autos, dentre os quais, atestados médicos, pedidos de licenças-médicas e conversas por aplicativos.

5) Do quanto apurado nos autos, resta fartamente demonstrada a prática de assédio moral e sexual contra subordinados, conduta contrária ao disposto na Resolução CNJ 351, de 2020, que instituiu a “Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação”.

6) Condutas que se subsumem ao disposto no art. 303, III, IV, XII, XXX,XXXIX, XLVII, XLVIII e LXIII da Lei Estadual nº 10.460, de 1988, com as agravantes previstas nos incisos II e VIII do § 1º do art. 313 do mesmo diploma legal.

Compreendido que as organizações acima possuem algum grau de influência na concepção ou no desenvolvimento da política judiciária em estudo, passa-se ao detalhamento desta enquanto conjunto de medidas e estratégias para alcançar o fundo causal que lhe deu ensejo: acesso à justiça em tempo razoável, no intento de recompô-lo.

No relatório anual elaborado pelo CNJ, conforme previsão constitucional (art. 103-B, § 4º, VII, CF/1988), do ano de 2013¹⁸⁸, foi apresentado um arrazoado que originaria importante embate (e debate) no Judiciário brasileiro, com reflexo direto na vida do jurisdicionado.

De outro lado, o CNJ - com as medidas e diretrizes para a priorização do primeiro grau de jurisdição - enfrentaria, novamente, os limites do exercício de suas funções constitucionais normativa e executiva (art. 103-B, §4º, I, II, III e V, CF/1988), em razão de suposto confronto com a autonomia administrativa e orçamentária dos tribunais, prevista no art. 99 da Constituição.

Inicialmente chamada de “priorização do primeiro grau de jurisdição”, a política judiciária em tela foi tratada no sobredito relatório constitucional de 2013, pelo qual se deu publicidade à definição das bases para medidas nacionais voltadas para a solução – ou mitigação – das mazelas que afligiam a base da justiça brasileira.

Para elaborar e dar efetividade à política, o CNJ dependeu de dados e informações prestadas pelos tribunais, colhidas e tratadas pelos departamentos internos do CNJ, em especial o DPJ e o DAO. A base da priorização do primeiro grau foi, de fato, a análise das informações dos relatórios previstos no art. 103-B, §4º, VI e VII da CF/1988, angariadas ao longo de oito anos (de 2005 a 2013), as quais evidenciavam a caótica situação da base da justiça brasileira, tanto em relação à

7) Ademais, a prática de assédio moral e sexual é conduta enquadradas nas hipóteses previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, indicando terem sido praticados atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.
8) Procedência. Aplicação da penalidade de demissão, com a proibição de ocupação de cargo em comissão ou função gratificada na esfera da Administração Pública Estadual, pelo período de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 6º, da Lei Estadual nº 18.456/2014.
(CNJ - PAD - Processo Administrativo Disciplinar - 0004692-71.2020.2.00.0000 - Rel. ANDRÉ LUIZ GUIMARÃES GODINHO - 60ª Sessão Extraordinária - julgado em 28/09/2021).

¹⁸⁸ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_anual_cnj.pdf>. Acesso em: 23 fev. 22.

distribuição de recursos humanos, como orçamentários. Diagnosticado estava, ainda que parcialmente, o problema, observando-se, pois, a primeira das fases indicadas no Guia do DGE: a) diagnóstico do problema; b) formação da agenda; c) formulação da política; d) planejamento da Implementação; e) monitoramento e f) transparência da informação.

Os dados, que foram comparados e verificados (inclusive em inspeções e outras diligências realizadas pelo Conselho), escancaravam que a implementação de medidas judiciais de melhoria do primeiro grau era medida que se impunha, além de propiciarem o caráter técnico à decisão política dos membros do CNJ quanto à instituição da política judiciária em tela.

No processo de formulação da política, recorda-se de que houve a criação de grupo de trabalho¹⁸⁹, no CNJ, do qual participaram juizes, servidores, advocacia e membros do ministério público e é sobre as diligências, conclusões e propostas que se discorrerá brevemente para evidenciar a formação da agenda.

O GT mencionado ficou responsável por “traçar diagnóstico e apontar medidas para o aprimoramento dos serviços do primeiro grau de jurisdição da Justiça brasileira” (pág.59 do relatório citado ENPJ 2013), ou seja, dar contornos à pretendida política judiciária, de modo a priorizar a base do sistema Judiciário brasileiro e tendo como fundamento constitucional a eficiência (art.37, *caput*, CF/1988), acesso à justiça e razoável duração do processo.

Com efeito, o GT analisou dados dos relatórios Justiça em Números até então produzidos pelo Conselho, inclusive o do ano de 2013 (ano-base 2012) no qual se verificava que, durante 2012, mais de 70 mil processos tramitavam no primeiro grau, o que equivalia a cerca de 80% de toda a tramitação processual no Judiciário brasileiro. Ainda deste Relatório, constatava-se que a carga de trabalho no primeiro grau era de 5,6 mil processos por juiz e a taxa de congestionamento era de 75,6%.

Evidenciava-se, assim, o desequilíbrio em relação ao segundo grau no qual a carga de trabalho era de aproximadamente 3 mil processos por desembargador, além de uma taxa de congestionamento bem menor: 46,3%, em 2012.

¹⁸⁹ Sobre colegiados criados pelo CNJ – grupos de trabalho, comitês, comissões, fóruns – ver capítulo anterior.

O Relatório do ano seguinte, Justiça em Números 2014 (ano-base 2013), também atestou a discrepância: no primeiro grau, a demanda por magistrado cresceu 0,5% em relação ao ano anterior. Já no segundo grau, houve queda de 3,1% na demanda, incrementando essa diferença entre as duas instâncias.

Percebidos os gargalos do primeiro grau de jurisdição, ao menos sob uma perspectiva quantitativa, foram definidas regras para uma tentativa de distribuição mais equitativa de pessoal e orçamento nos órgãos do Judiciário.

A primeira medida sugerida pelo GT, e acatada pela direção do CNJ à época (2013), foi apresentar aos tribunais, durante o VII Encontro Nacional do Poder Judiciário¹⁹⁰ (ENPJ), uma diretriz prioritária – servível de norte para os programas, projetos e ações estratégicas dos tribunais – de aperfeiçoamento dos serviços judiciários no primeiro grau de jurisdição, no intento de que fossem equalizados os recursos orçamentários, patrimoniais, tecnológicos e humanos entre primeiro e segundo graus.

Aprovada a proposta no VII ENPJ¹⁹¹, definia-se um marco importante no processo de priorização da primeira instância. Aliás, o Encontro em tela foi inovador, inclusive, por ser o primeiro realizado em estado do Norte brasileiro: município de Belém, no Pará. De outro lado, conquanto tenha existido um compromisso público por parte dos tribunais em relação à atenção prioritária ao primeiro grau, houve, e ainda há, resistência no momento da aplicação das medidas judiciárias posteriormente impostas via resoluções. De todo modo, o VII ENPJ constituiu a fase que fornecia luz oficial à política nacional voltada ao aprimoramento dos serviços no primeiro grau de jurisdição, onde tramitavam (e tramitam) a maior parte dos processos do Judiciário.

¹⁹⁰ O ano de 2022 marca o 16º ENPJ. Tais encontros são precedidos, em regra, de reuniões preparatórias (art. 6º, § 2º, Res. CNJ n. 70 de 18/03/2009), em que presidentes de tribunais, servidores da área de gestão estratégica e estatística dos órgãos jurisdicionais se reúnem com representantes do CNJ, de modo a observar o cumprimento das metas nacionais, obter informações sobre a atuação dos tribunais e expor suas avaliações e sugestões de aperfeiçoamento do judiciário. Os encontros nacionais são organizados pela Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento do CNJ. Em 2022, deve ocorrer na primeira semana de dezembro e é lá que ocorre a aprovação de diretrizes para judiciário.

¹⁹¹ Relatório do VII ENPJ disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2013/11/116c374cc5cef0727cfb4097944d14c8.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 22.

No processo de formulação da política em tela, vale o registro¹⁹² da audiência pública, realizada nos dias 17 e 18 de fevereiro de 2014, de que participaram pessoas físicas, instituições públicas e privadas, em contributo para que a política judiciária fosse mais democrática e participativa, sendo acolhidas diversas contribuições que emanaram dessa audiência pública.¹⁹³

Seguindo nos fundamentos para a edição da política ora estudada, deve-se registrar que os recursos do Judiciário devem servir ao único propósito de permitir que se cumpra, de modo adequado, sua missão constitucional. Portanto, a eficiência no uso desses recursos é, em tese, compulsória.

Com efeito, a má distribuição dos recursos humanos e orçamentários nos tribunais configura, além de descumprimento da CF/1988, uma das causas precípua para o insuficiente desempenho do primeiro grau de jurisdição. Logo, o uso adequado dos recursos compõe a 3ª linha de atuação do CNJ. Para tanto, propunha-se distribuição equânime de orçamento, servidores, cargos e funções comissionadas entre primeiro e segundo graus, orientada pela eficiência e proporcionalidade, a partir dos dados e informações prestadas pelos órgãos ao Conselho.

Do conjunto da obra elaborada pelo GT, advieram iniciativas que, em síntese, focavam em celeridade e efetividade dos serviços Judiciários. Entre as medidas acatadas, estavam: *i*) alinhar o plano estratégico¹⁹⁴ dos tribunais às diretrizes da política; *ii*) redistribuir a força de trabalho entre primeiro e segundo graus, tendo como parâmetros a proporcionalidade relativamente à demanda de processos; *iii*) assegurar orçamento adequado; *iv*) prover infraestrutura tecnológica para o funcionamento satisfatório dos serviços judiciários; *v*) estimular o engajamento dos integrantes dos

¹⁹² Além de compor o rol de medidas para tornar a política de priorização mais consistente, há na audiência pública da priorização, realizada em fevereiro de 2014, um caráter simbólico de ser a primeira audiência pública da história do Conselho, inserindo-se a preocupação institucional com a melhoria dos serviços judiciários.

¹⁹³ Para propiciar uma visão sistemática de que se pretendia veicular na política judiciária, foram elencadas as seguintes linhas: a) alinhamento ao plano estratégico (ou seja, integrante do conjunto de objetivos estratégicos do tribunal, vinculando, em certa medida, as próximas gestões); b) equalização da força de trabalho proporcionalmente à demanda processual; c) adequação orçamentária; d) infraestrutura e tecnologia; e) governança colaborativa, com a descentralização administrativa; f) diálogo social e institucional, para desenvolver parcerias para os objetivos da política de priorização; g) prevenção e racionalização de litígios, estimulando o uso racional do judiciário; h) estudos e pesquisas sobre o funcionamento do primeiro grau de jurisdição e temas conexos; i) capacitação contínua de juízes e servidores para as atividades do primeiro grau de jurisdição.

¹⁹⁴ Como visto em momento precedente, o planejamento estratégico do judiciário estava previsto na Resolução CNJ n. 70.

órgãos da justiça na governança, propiciando descentralização administrativa e comprometimento com resultados institucionais; v) incentivar o diálogos e desenvolver parcerias para o cumprimento dos objetivos.

Também se propunha, para a qualidade da política, que fossem feitas pesquisas sobre causas e consequências do mau funcionamento da justiça de primeiro grau, para auxílio à tomada de decisões. Em adição, sugeria-se a capacitação do pessoal do Judiciário sobre as atividades do primeiro grau de jurisdição.

Na parte orçamentária, a política de priorização preconizava a necessidade de identificação e distribuição proporcional do orçamento entre primeiro e segundo graus, com a demonstração pública dos valores planejados e executados. Apesar de prevista na Resolução CNJ n. 70, a governança colaborativa do orçamento foi objeto de reiteração normativa pelo CNJ, no intento de conferir alguma autonomia ao primeiro grau. Isso porque os dados orçamentários evidenciavam o descompasso vivenciado à época, como se verifica em trecho do voto no ATO 0007638-60.2013.2.00.0000 (que redundou na Resolução CNJ nº 195):

[...]

O primeiro grau de jurisdição é o segmento mais sobrecarregado do Poder Judiciário e, por conseguinte, aquele que presta serviços judiciários mais aquém da qualidade desejada.

[...]

Esses dados, vale ressaltar, representam a realidade média dos tribunais, de modo que o cenário de contradição entre primeiro e segundo graus é ainda mais grave em diversos tribunais.

Muito embora não haja dados estatísticos consolidados sobre o tema, essa distorção decorre, em grande medida, de uma histórica destinação privilegiada de recursos orçamentários ao segundo grau em detrimento do primeiro.

[...] (destaque meu).

Vale registrar que, o que à época se intuía – distribuição inadequada e desproporcional do orçamento a privilegiar o segundo grau – sem apoio em dado estatístico, hoje é passível de observação pública, via painel do Justiça em Números¹⁹⁵, com a transparência para que a política judiciária trouxesse resultados mensuráveis.

¹⁹⁵ Logo na página inicial do painel Justiça em Números, aparece a despesa total do judiciário distribuída em recursos humanos, outras despesas e informática. Podem ser aplicados filtros temporais ou por tribunal, entre outros. Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shIGLMapa>. Acesso em: 1 mar. 22.

Ainda pelo GT, foi proposta normatização com vistas à redução gradual dos casos de delegação da competência da justiça federal para a estadual, como medida que parecia adequada ao tratamento das execuções fiscais e demandas previdenciárias que ocasionavam sobrecarga ainda maior nas comarcas estaduais. A medida atenderia, ainda conforme o GT, a comandos constitucionais e legais, cujo teor, pela literalidade, transcreve-se:

CF/1988

Art. 107. [...]

§ 2º Os tribunais regionais federais instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

LEI Nº 5.010, DE 30 DE MAIO DE 1966

Art. 15. Quando a Comarca não for sede de Vara Federal, poderão ser processadas e julgadas na Justiça Estadual:

[...]

Art. 42. Os atos e diligências da Justiça Federal poderão ser praticados em qualquer Comarca do Estado ou Território pelos Juizes locais ou seus auxiliares, mediante a exibição de ofício ou mandado em forma regular.

LEI Nº 10.259, DE 12 DE JULHO DE 2001.

Art. 22. Os Juizados Especiais serão coordenados por Juiz do respectivo Tribunal Regional, escolhido por seus pares, com mandato de dois anos.

Parágrafo único. O Juiz Federal, quando o exigirem as circunstâncias, poderá determinar o funcionamento do Juizado Especial em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal Regional Federal, com antecedência de dez dias.

Assim, entendia o GT, conforme seu relatório final, “que o acesso à justiça por parte dos interessados pode ser garantido através da combinação do atendimento itinerante e permanente por parte da Justiça Federal em locais em que não há sede de Vara Federal” (p. 53 do relatório). Sugeria-se, pois, a instituição de Unidades de Atendimento Avançado (UAA), com base em prática implementada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (PR, SC e RS), pela qual parte dessas ações – que tramitavam na justiça estadual – passaria a tramitar perante juizados federais, nos quais a média da taxa de congestionamento, à época, era bem mais baixa que no 1º grau da justiça estadual: 43% *versus* 78,6%. Todavia, a proposta não foi acatada e a norma não foi editada pelo CNJ (por quê?), apesar de ter sido a prática ganhadora do XI Prêmio Innovare¹⁹⁶, na categoria tribunal, no ano de 2014.

¹⁹⁶ Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/pratica/unidades-avancadas-de-atendimento-uaa/8636>>. Acesso em 16-mar-22.

Mais uma regulamentação proposta pelo GT e, inicialmente não acatada pelos conselheiros, versava sobre o serviço voluntário no Judiciário. Pela minuta sugerida, além de se atender ao princípio da eficiência (art. 37, CF/1988) e à Lei 9.608/1998, que dispôs sobre serviço voluntário.

Apesar de apresentada em conjunto com as demais propostas para a política de priorização do primeiro grau, a regulamentação sobre o serviço voluntário pelo CNJ somente foi realizada em agosto de 2019, que, após atualizada pela Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas, com base na minuta preparada pelo GT, ensejou a edição da Resolução CNJ nº 292.

Também se debruçou o GT sobre um problema ainda insolúvel pela justiça brasileira: processos de execução fiscal. Diversamente dos temas tratados na política pública, que ainda não contavam com atuação legislativa oficial e pública, no caso da execução fiscal, havia projeto de lei no parlamento brasileiro, a saber: Projeto de Lei nº 5.080/2009 que, à época, tramitava na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, apensado ao Projeto de Lei nº 2.412/2007¹⁹⁷. Assim, desejável a emissão de Nota Técnica, nos termos do art. 4º, XXVIII, RICNJ, e foi o que propôs o GT em seu relatório.

Novamente baseou-se o GT no Relatório Justiça em Números 2013, retratando a situação dramática da execução fiscal no Brasil: dos 92,2 milhões de processos, 29,3 milhões eram execuções fiscais, é dizer: 32% do total de processos a tramitar em 2012 eram execuções fiscais. Cerca de 25,6 milhões dessa classe - execução fiscal - somente na justiça estadual e com taxa de congestionamento de 89%, superior às demais classes processuais.¹⁹⁸

É certo que as fazendas públicas, em regra, são obrigadas a executar o devedor quando houver inscrição em dívida ativa, ainda que potencialmente inviável a cobrança. Fato que enseja o ajuizamento excessivo e, por vezes, inócuo, a evidenciar a discrepância entre o elevado custo para a cobrança e o baixo retorno

¹⁹⁷ PL 2412/2007 versa sobre “a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências”. Tramitação e inteiro teor disponíveis em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376419>>. Acesso em: 1 mar. 22.

¹⁹⁸ As classes processuais estão dispostas em: <https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php>. Acesso em: 1 jun. 22.

arrecadatário, conforme estudo denominado “CUSTO UNITÁRIO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL NA JUSTIÇA FEDERAL”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁹⁹, utilizado pelo GT para propor a minuta de NTec.

De acordo com referido estudo do IPEA, restrito à justiça federal, no ano de 2011, o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal era de oito anos, dois meses e nove dias. Apenas para a citação do devedor, eram gastos mais de cinco anos; para a penhora de bens, levava-se mais de ano, evidenciando que modelo de cobrança da dívida ativa era obsoleto e ineficiente, com sobrecarga de trabalho para o sistema de justiça, sem a correspondente recuperação de valores. Como resultado: mantém-se a cultura da impunidade aos maus pagadores e o contumaz inadimplemento tributário no Brasil, além de contribuir para a morosidade no Judiciário.

Com efeito, a proposta de NTec favorável ao PL citado, o GT levava em conta a conveniência de se antecipar a identificação, na fase administrativa, do devedor, dos bens e direitos passíveis de penhora, de eventual movimentação financeira ou atividade produtiva por parte do executado, apta a justificar o ajuizamento da execução fiscal, de modo a evitar a judicialização ineficaz.

A minuta de NTec, porém, não foi objeto de deliberação no CNJ, tampouco o PL o fora em nosso parlamento. De outro lado, a execução fiscal segue sendo problemática, apesar de o estoque de execução (*lato sensu*) pendente ter sofrido redução de 8,6% em 2020 em relação ao ano anterior (2019), conforme relatório JN 2021 (ano-base 2020). A maior parte dos processos de execução ainda é composta por execuções fiscais, que representam 68% do estoque em execução. Ou seja, as execuções fiscais seguem como as principais responsáveis “pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 36% do total de casos pendentes e congestionamento de 87% em 2020” (p. 310, JN 2021).

Pelo relatório final do GT instituído pela Portaria CNJ nº 155/2019, propunha-se, ainda, ação conjunta entre CNJ e Ministério da Educação – consistente em acordo

¹⁹⁹ O estudo decorreu do Acordo de Cooperação Técnica nº 26/2008 e do Termo de Cooperação nº 2/2010, celebrados entre o IPEA e o CNJ. Pelo segundo instrumento – TCT 2/2010 – IPEA e DPJ/CNJ executaram o projeto de pesquisa denominado *Custo unitário do processo de execução fiscal da União*, que contou com 19 técnicos do Ipea e cinco pesquisadores do CNJ. Íntegra disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf>. Acesso em: 1 mar. 22.

de cooperação técnica (ACT) – para instituir prática jurídica acadêmica nos órgãos do Judiciário. Não consta do site do CNJ que o ACT tenha sido celebrado, todavia.

Houve, de outro lado, recente edição de normativo pelo Conselho pelo que ficam os tribunais autorizados a instituírem programas de residência jurídica, consistente consiste no treinamento em serviço, abrangendo ensino, pesquisa e extensão, bem como o auxílio prático aos magistrados e servidores do Judiciário. Trata-se da Resolução CNJ nº 439, de 7 de janeiro de 2022, votada à unanimidade pelos conselheiros do CNJ, em 14 de dezembro de 2021.

Ainda nesse processo dialógico importante para construção de uma política judiciária capaz de mitigar os efeitos da morosidade e propiciar maior acesso ao Judiciário, o CNJ disponibilizou e-mail²⁰⁰ para sugestões pertinentes e possíveis, vinculou-as ao mapa estratégico do Judiciário²⁰¹ e aos temas²⁰²: “Eficiência Operacional, Acesso ao Sistema de Justiça, Responsabilidade Social, Alinhamento e Integração, Atuação Institucional, Gestão de Pessoas, Tecnologia e Orçamento” (p. 75 do relatório do GT).

Houve, ainda, audiência pública sobre a priorização da primeira instância em fevereiro de 2022, da qual participaram 60 pessoas – de 254 inscritas²⁰³ – conforme critério de representatividade institucional definido na Convocação n. 1/2013 feita pelo então presidente do CNJ, Min. Joaquim Barbosa. Tentou-se, assim, garantir a equivalência entre posições favoráveis e contrárias no que toca aos temas debatidos,

²⁰⁰ Conforme relatório final do GT 155/2013, o e-mail para o recebimento de sugestões era: priorizacao.sugestoes@cnj.jus.br e foram computadas 869 sugestões, em cerca de 500 mensagens eletrônicas, nas quais eram recorrentes os seguintes temas: “161 propostas sobre alocação de servidores; - 68 propostas ligadas à valorização das carreiras, especialmente no tocante a remuneração; - 44 propostas referentes ao Processo Judicial Eletrônico - PJe; - 43 propostas de maior participação na gestão; - 38 propostas de criação de cargos e varas; - 29 propostas de investimento em qualificação; - 18 propostas de melhorias nas instalações; - 17 propostas sobre fiscalização do cumprimento de metas; - 17 propostas sobre conciliação; - 13 propostas de realização de mutirões; - 7 propostas ligadas à necessidade de se imprimir efetividade às decisões de primeira instância” (p. 76).

²⁰¹ Como mencionado no capítulo precedente, o mapa estratégico do judiciário é útil para auxiliar os órgãos do judiciário na construção de seu planejamento em médio prazo, considerando que é elaborado para o quinquênio seguinte. Por exemplo, vige a Estratégia Nacional do PJ 2021-2026 que tem como macrodesafios, em relação à sociedade: GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS FORTALECIMENTO DA RELAÇÃO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO COM A SOCIEDADE (ANEXO I da RESOLUÇÃO Nº 325, DE 29 DE JUNHO DE 2020).

²⁰² Houve, ainda, o acréscimo do assunto: “Alterações Legislativas” para as propostas de mudanças que dependessem da atuação do parlamento brasileiro.

²⁰³ Ainda conforme ato convocatório, os inscritos não habilitados poderiam encaminhar suas contribuições por e-mail (priorizacao.audiencia@cnj.jus.br) que seriam juntadas ao processo da audiência pública e avaliadas pelo Conselho.

para possibilitar a desejável diversidade posições acerca do que seja o acesso à justiça e de como melhorar e tornar mais célere os serviços judiciários.

Na audiência, restou, de fato, representado um leque de instituições²⁰⁴, dentre as quais destacam-se as associações de juízes de primeiro e segundo graus, sindicatos de servidores e auxiliares no Judiciário, seccionais da OAB e o Conselho Federal, presidentes de tribunais brasileiros, acadêmicos, o secretário de reforma do Judiciário, advogado-geral da União, CNMP, defensoria pública e procuradorias municipais, estaduais e federais.

Diferente da consulta pública realizada antes, na audiência, ocorreu divisão de dois blocos em dois dias (17 e 18 de fevereiro de 2014): **Eficiência da Primeira Instância do Poder Judiciário**, bloco que focou no debate sobre recursos humanos e orçamentários e na gestão participativa. O segundo dia estava composto da temática do aperfeiçoamento normativo: como extinção e redução da competência delegada e desjudicialização da execução fiscal.

As minutas dos regramentos sugeridos pelo GT foram autuadas em procedimentos no sistema Pje. Entre eles, está o ATO 0001627-78.2014.2.00.0000 para veicular a parte orçamentária da política judiciária. Após seu julgamento, o processo de ATO transformou-se em CumprDec, para colher as informações a cargo dos tribunais. Também instaurado o ATO 0003556-49.2014.2.00.0000, que tratava dos parâmetros distribuição da força de trabalho, somente foi votado em abril de 2016, apesar de seu julgamento ter se iniciado em junho de 2014.

Sobre a Resolução CNJ nº 194, publicada em 26 de maio de 2014, que instituía a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, registra-se que a votação não foi unânime, vencidos parcial e pontualmente três conselheiros que divergiam sobre a composição e forma de escolha dos integrantes do Comitê Gestor Regional²⁰⁵ proposta pelo relator, conselheiro Rubens Curado.

²⁰⁴ O rol contendo as pessoas inscritas está disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/02/audienciapublica.inscricoes.final.pdf.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 22.

²⁰⁵ Trecho do voto divergente proferido pelo conselheiro Flavio Sirangelo: “[...] Relativamente à sua composição, entendo que o Comitê Gestor Regional também deva ser integrado por 1 (um) desembargador, a ser indicado pelo próprio Tribunal. Em relação ao procedimento de escolha dos juízes e servidores, apresento divergência pontual. Diz ela com a indicação pelas associações de classe de magistrados e servidores ou unipessoal, pelo presidente e corregedor. Essa metodologia importaria em concentrar o poder de decisão nas mãos de poucos (magistrados escolhidos por presidente e corregedor) e em excluir, indiretamente, do processo, os magistrados e servidores não

Por seu turno, a Resolução CNJ n. 195, editada em 3 de junho de 2014, teve seu cumprimento acompanhado do CumprDec 0007638-60.2013.2.00.0000 e tratou da distribuição orçamentária nos tribunais. Note-se, no ponto, que o CNJ tem a tarefa constitucional de controle da atuação administrativa e financeira dos demais órgãos do Judiciário (art. 103-B, §4º, CF/1988), razão pela qual pode editar normas para distribuição mais justa e eficiente dos recursos, sem que isso represente indevida interferência na autonomia dos tribunais.

2.4 Monitoramento da política judiciária

No início da vigência da Res.195, conforme CumprDec mencionado, os tribunais foram intimados, em dezembro de 2014, a informar o cumprimento dos artigos 4º, 6º²⁰⁶, 7º²⁰⁷ e 9º da Res. 195. À época, apesar de contar com mais de seis meses de vigência, apenas os tribunais de justiça do Amapá, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rondônia e Roraima haviam divulgado os quadros de detalhamento de despesas, nos termos do determinado pelo art. 4º. Ou seja, 19 dos 27 tribunais estaduais ignoraram o comando.

É que, conforme artigos 4º e 9º da Res. 195²⁰⁸, os tribunais estavam obrigados a separar o orçamento destinado a primeiro e segundo graus, divulgando, em seu sítio

vinculados a associações de classe. Mas não é só isso. Todos sabemos da importância do planejamento estratégico. Transferir às associações, entidades privadas que não integram o Poder Judiciário, poder de gestão, importa em renunciar a um sistema que vem sendo adotado, com sucesso, de planejamento e construção de soluções a longo prazo, com base nos dados estatísticos colhidos e sistematizados no âmbito interno”.

Em 30 de agosto de 2019, foi publicada a Resolução CNJ nº 283 que alterou a Resolução 194, à composição mínima dos Comitês Gestores Regionais de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição – passando de cinco para oito integrantes; além de imprimir transparência às atividades do aludido Comitê, divulgando-as no sítio eletrônico dos tribunais (art. 5º-A, Res. 194).

²⁰⁶ Art. 6º O Comitê Orçamentário de primeiro grau terá, no mínimo, a mesma composição do Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, estabelecido em Resolução do CNJ, facultada a instituição de um único comitê para as duas atribuições.

²⁰⁷ ~~Art. 7º O Comitê Orçamentário de segundo grau terá a composição definida pela Presidência, assegurada a participação de 1 (um) desembargador e 1 (um) servidor indicados pelas respectivas associações, sem direito a voto.~~

²⁰⁸ [...]

Art. 4º Devem ser disponibilizadas no sítio eletrônico do tribunal, área "Transparência":

I - a íntegra da proposta orçamentária e da proposta interna de QDD, se houver; e

II - a íntegra da lei orçamentária e dos QDD internos, se houver.

Parágrafo único. A disponibilização de que trata os incisos I e II do caput deve ocorrer em dois momentos: nos prazos de 30 (trinta) dias após o envio da proposta orçamentária e de 30 (trinta) dias após a publicação da lei orçamentária. [...]

Art. 9º Sem prejuízo da publicação exigida pela Resolução CNJ nº 102, de 15 de dezembro de 2009, os tribunais publicarão em seus sítios eletrônicos na Internet, até 31 de janeiro de cada ano, mapa demonstrativo da execução orçamentária do ano anterior, com indicação das despesas realizadas com o primeiro e o segundo graus de jurisdição.

eletrônico – campo “transparência” –, a destinação dos recursos, de modo que a sociedade pudesse ter acesso ao formato de gastos.

No que toca ao acompanhamento da Resolução 194, via CumprDec 0001627-78.2014.2.00.0000, em dezembro de 2014, 23 dos 27 tribunais estaduais foram intimados para indicação de representante para a Rede de Priorização (art. 3º) e 22 para entrega do plano de ação para o alcance da política judiciária em tela (art. 8º), já extrapolando o prazo que era de 120 dias da publicação da norma.

Sobre tal Rede, importa ressaltar o papel de coordenação e auxílio - e não de mera imposição (*top down*) - pretendido pelo CNJ, considerando que a Rede de Priorização se compunha de representantes de todos os tribunais brasileiros e interação com a Rede de Governança Colaborativa.²⁰⁹

Em julho de 2015, após pedidos de dilação de prazos para indicação de representante à Rede de Priorização e para apresentação do plano de ação previsto na Res. 194 - formulados pelo TJAC, TJAL, TJCE, TJMT, TJPR e TJRR -, sobreveio decisão da presidência do CNJ indeferindo os pleitos por não os considerar aptos a justificar a prorrogação, já que a troca de gestão em tribunais, como alegado na maior parte dos pedidos, seria evento previsto e periódico, inservível para conceder prazo diverso do que está nas normativas.

Em 2016, quando a Política de Priorização completava dois anos, as Resoluções 194 e 195, todavia, ainda eram formalmente descumpridas pelos tribunais de justiça²¹⁰, apesar das diversas cobranças realizadas nos processos de CumprDec. Aliás, até julho de 2016, TJMG, TJRJ, TJSP e TJRS – os maiores tribunais estaduais brasileiros – não tinham sequer encaminhado os respectivos planos de ação para alcançar os objetivos da Política de Priorização.

Ainda no intento de fazer valer a Política de Priorização do Primeiro Grau, em 2016, outra norma foi editada pelo CNJ: a Resolução CNJ nº 219, para versar sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos tribunais. Didática e com participação técnica dos departamentos internos do

²⁰⁹ Instituída pela Portaria CNJ n. 138, de 23 de agosto de 2013, a Rede de Governança Colaborativa levava em consideração a necessidade de diretrizes para a atuação institucional, maior consenso, compromisso e responsabilidade com a melhoria do judiciário.

²¹⁰ O Tribunal de Justiça do Acre não havia constituído os comitês orçamentários (art. 5º, 6º e 7º, Res. 195), tampouco dado publicidade à sua execução orçamentária; Alagoas também não tinha disponibilizado essa demonstração; Bahia não tinha comprovado a criação do Comitê, nem da disponibilização do demonstrativo orçamentário; de igual modo o faziam Minas Gerais e Sergipe; Maranhão descumpria o art. 4º, II e Rio de Janeiro descumpria o art. 7º. Tudo, conforme consta dos documentos datados de 2016 nos autos do CumprDec da Res. 195/2014.

Conselho (DPJ e DAO), a norma trouxe conceitos²¹¹ estatísticos e de outras áreas, além de empregar proporcionalidade ao quantitativo de servidores das áreas de apoio à atividade judicial de primeiro e de segundo graus, tendo como base a média de

²¹¹ Res. 219 [...] Art. 2º Para fins desta Resolução, consideram-se:

I – Áreas de apoio direto à atividade judicante: setores com competência para impulsionar diretamente a tramitação de processo judicial, tais como: unidades judiciárias de primeiro e de segundo graus, protocolo, distribuição, secretarias judiciárias, gabinetes, contadoria, centrais de mandados, central de conciliação, setores de admissibilidade de recursos, setores de processamento de autos, hastas públicas, precatórios, taquigrafia, estenotipia, perícia (contábil, médica, de serviço social e de psicologia), arquivo;

II – Unidades judiciárias de primeiro grau: varas, juizados, turmas recursais e zonas eleitorais, compostos por seus gabinetes, secretarias e postos avançados, quando houver;

II – Unidades judiciárias de primeiro grau: varas, juizados, turmas recursais, zonas eleitorais e Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), compostos por seus gabinetes, secretarias e postos avançados, quando houver; (Redação dada pela Resolução nº 282, de 29.03.2019)

III – Unidades judiciárias de segundo grau: gabinetes de desembargadores e secretarias de órgãos fracionários (turmas, seções especializadas, tribunal pleno etc), excluídas a Presidência, a Vice-Presidência e a Corregedoria;

IV – Áreas de apoio indireto à atividade judicante (apoio administrativo): setores sem competência para impulsionar diretamente a tramitação do processo judicial e, por isso, não definidas como de apoio direto à atividade judicante;

V – Lotação paradigma: quantitativo mínimo de servidores das unidades judiciárias de primeiro e de segundo graus;

VI – Índice de Produtividade de Servidores (IPS): índice obtido a partir da divisão do total de processos baixados no ano anterior pelo número de servidores, conforme fórmula constante do Anexo I;

VII – Índice de Produtividade Aplicado à Atividade de Execução de Mandados (IPEX): índice obtido a partir da divisão do total de mandados cumpridos no ano anterior pelo número de servidores da área de execução de mandados, conforme fórmula constante do Anexo II;

VIII – Quartil: medida estatística que divide o conjunto ordenado de dados em 4 (quatro) partes iguais, em que cada parte representa 25% (vinte e cinco por cento);

IX - Casos novos: número total de processos que ingressaram ou foram protocolizados (conhecimento e execução), conforme definição contida nos anexos da Resolução CNJ 76, de 12 maio de 2009;

X – Casos pendentes: saldo residual de processos (conhecimento e execução), de acordo com a definição contida nos anexos da Resolução CNJ 76/2009;

XI – Processos baixados: total de processos baixados (conhecimento e execução), consoante anexos da Resolução CNJ 76/2009;

XII – Processos em tramitação: soma do número de casos novos e casos pendentes;

XII – Processos que tramitaram: soma do número de processos baixados e casos pendentes; (Redação dada pela Resolução nº 243, de 09.09.16)

XIII – Taxa de congestionamento: percentual de processos não baixados em relação ao total em tramitação (casos novos + pendentes), conforme fórmulas contidas nos anexos da Resolução CNJ 76/2009;

XIII – Taxa de congestionamento: percentual de processos pendentes em relação ao total que tramitou (processos baixados + pendentes), conforme fórmulas contidas nos anexos da Resolução CNJ 76/2009; (Redação dada pela Resolução nº 243, de 09.09.16)

XIV – Movimentação: todas as formas de movimentação de servidores dentro da instituição ou entre instituições diferentes, tais como cessão, requisição, remoção, redistribuição e permuta;

XV – Lotação: local onde o servidor desempenha as atribuições de seu cargo;

XVI – Cessão: ato que autoriza o servidor a exercer cargo em comissão ou função de confiança em outra instituição ou para atender situações previstas em leis específicas;

XVII – Remoção: deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito da mesma instituição, com ou sem mudança de sede;

XVIII – Redistribuição: deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago, no âmbito da instituição ou para outra instituição do mesmo segmento do Poder;

XIX – Permuta: troca do local do exercício das atribuições do cargo entre 2 (dois) ou mais servidores;

XX – Reposição: lotação de servidor na unidade com o intuito de repor a perda da força de trabalho decorrente da movimentação de outro para unidade ou instituição diversa.

processos novos distribuídos a cada grau nos três anos²¹² que precederam a edição da Resolução em tela.

Importante, ainda, o disposto no art. 22 da Res. 219, no sentido de que as carreiras devem ser únicas, sem diferenciação entre cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança de primeiro e de segundo graus. Previu-se, para a efetividade do dispositivo, que, nos tribunais em que lei local distinguisse a carreira de servidores de primeiro e segundo graus, houvesse a elaboração e o encaminhamento ao parlamento respectivo, por parte da diretoria do tribunal, de projeto de lei para correção, no prazo de 180 dias. Todavia, ainda hoje (2022), há disparidades entre as carreiras em determinados tribunais, a exemplo do TJSP que será objeto de análise na parte seguinte desta pesquisa.

Por fim, pretendendo a efetiva melhoria na base da justiça brasileira, o CNJ disponibilizou anexos à norma, que consistem em etapas, modelos, metodologia e critérios para a realização dos cálculos devidos, ou seja, há manual para a implementação da Res. 219, mesma norma em que foi prevista, no art. 26, a possibilidade de adaptação das “regras (...) quando [o plenário] entender justificado pelas circunstâncias ou especificidades locais”.

Embasados no art. 26, pois, determinados tribunais requereram a não aplicação do regramento proposto pelo CNJ, ensejando a relativização²¹³ da política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição. Como demonstra a figura abaixo²¹⁴:

TRIBUNAL	ACORDO HOMOLOGADO NO CNJ (Art. 26)
TJAM	SIM
TJAP	SIM
TJMA	SIM
TJPE	SIM

²¹² Para unidades judiciárias instaladas há menos de um triênio, conforme a Res. 219, deve-se relacionar a quantidade de servidores à média de processos novos com base no período disponível.

²¹³ No contexto, deve-se ressaltar que “a presente homologação não significa que este Órgão Constitucional de Controle deixará de examinar o cumprimento da Resolução CNJ 219/2016, no âmbito dos Tribunais. Isso porque, a política de equalização da força de trabalho, não se limita a ações pontuais e específicas, haja vista que um de seus fundamentos é o de se adotar medidas efetivas, constantes e perenes com o objetivo de eliminar toda e qualquer causa que venha a justificar o funcionamento pouco eficaz da primeira instância, aliado ao fato de se alcançar os propósitos e objetivos estratégicos do Poder Judiciário” (Questão de Ordem em CUMPRDEC - Acompanhamento de Cumprimento de Decisão - 0002210-92.2016.2.00.0000 - Rel. FERNANDO MATTOS - 50ª Sessão Extraordinária - julgado em 11/09/2018).

²¹⁴ Figura elaborada a partir de tabela constante do pertinente à Res. 219: CumprDec 2210-92.

TJPI	SIM
TJPR	SIM
TJRN	SIM
TJRO	SIM

Para um retrato mais acurado, a ver o que melhorou ou piorou na principal porta do Judiciário por seus resultados, sob perspectiva quantitativa (produtividade, orçamento, por exemplo) e qualidade da atuação do Conselho, mirando no comportamento de tribunais estaduais atuando na resistência pela manutenção das disparidades e violações ao acesso adequado devido à sociedade.

2.5 Verificação de resultados

Dois foram os formatos de verificação sobre os resultados e o cumprimento das disposições da PPPG: documentos técnicos e processos que tramitaram no CNJ e no STF com pertinência temática (Resoluções CNJ 194, 195 e 219).

Entre 2015 e 2016, outros instrumentos técnicos foram produzidos por departamentos internos e podem refletir um outro formato de acompanhamento e de mensuração do grau de cumprimento (resistência) da política analisada pelos tribunais estaduais.

Conforme registros²¹⁵, departamentos do Conselho trabalharam bastante no monitoramento e implementação da política judiciária de priorização do primeiro grau, como exemplo estão o Questionário de Implementação, por meio do qual foram colhidas e, depois compiladas, informações por tribunal e a “Pesquisa de Opinião dos Magistrados de 1º Grau”²¹⁶, elaborados pelo DGE e pelo DPJ, respectivamente.

Sobre o relatório do questionário aplicado pelo DGE, não se tem notícia de sua publicação. Porém, de documentos acessados via sistema SEI, extrai-se que o formulário continha 62 perguntas divididas em nove eixos. A maior parte era composta por perguntas fechadas, algumas com necessidade de comprovação ou exemplificação; existiam duas questões abertas sobre os quantitativos e, ao final de

²¹⁵ Processo SEI 09980/2015

²¹⁶ Verificar em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/06/0a57dba47c68ec0626a14426ba3f927e.pdf>>. Acesso em 25 jun. 22.

cada grupo de questionamentos, havia campo aberto para considerações do tribunal respondente sobre aquele eixo²¹⁷.

Sobre a pesquisa do DPJ, ocorrida entre em abril de 2016, esteve ela restrita a juízes: no primeiro grau, cerca de 30,84% do total de juízes desse grau, excluídos juízes eleitorais, responderam: 3.039 juízes eram estaduais, ou 29,11% do primeiro grau estadual. Assim, foram aplicadas 18 perguntas objetivas²¹⁸ sobre a política de atenção prioritária ao primeiro grau nos tribunais, das quais se extraiu o nível de conhecimento e envolvimento da classe na política judiciária²¹⁹ que deveria incidir positivamente sobre as condições de trabalho desses juízes e, em consequência, resultar em benefício da sociedade que teria uma prestação jurisdicional mais célere e eficiente.

Das conclusões da pesquisa, importam alguns dados:

- i)* 73,9% dos juízes desconheciam o trabalho desempenhado pelos comitês gestores regionais (art. 3º, §2º, da Res. 194);
- ii)* 84% dos juízes pesquisados indicaram que mudanças que eventualmente decorreram da política iniciada em 2014 não incidiram satisfatoriamente nas suas condições de trabalho;
- iii)* Sobre equidade da distribuição do orçamento entre as instâncias, 73% do pesquisados entende que não é adequada.

Da leitura do relatório da pesquisa do DPJ, em síntese, conclui-se que, em abril de 2016, juízes de primeiro grau não estavam engajados na política que os priorizaria, com níveis de participação irrisórios na gestão judiciária, a denotar a complexidade e a necessidade de correção nos rumos da política em tela que já requeria uma atuação

²¹⁷ Esse questionário foi aplicado entre março e junho de 2016 a 87 tribunais, sendo que os 27 tribunais de justiça o responderam. No entanto, não será possível a utilização dos resultados porque não foram publicados. Cogita-se que o relatório não tenha sido divulgado por contrastar com as informações prestadas pelos tribunais em outros documentos oficiais, como nos próprios CumprDecs mencionados.

²¹⁸ A opção de poucas perguntas e fechadas foi motivada pela necessidade de que gasto mínimo de tempo para responder ao questionário, de modo a incentivar a obtenção de maior quantidade possível de respondentes que mesmo assim ficou em apenas 30% dos juizes com atuação no primeiro grau.

²¹⁹ Segundo o relatório da pesquisa, as perguntas encadeadas permitiriam, em análises futuras, conhecer diferenças das avaliações feitas pelos que se envolveram e dos que ainda não se envolveram na política. Viés comum em pesquisas sobre avaliação de políticas, por qualificarem os informantes segundo o nível de proximidade com a política.

institucional com maior sensibilidade e capacidade de coerção, para transformar o equilíbrio de poderes dentro da estrutura dos órgãos do Judiciário.

As diligências supracitadas – questionário e pesquisa a juízes –, no entanto, foram concomitantes à edição da Resolução CNJ n. 219 que versou sobre balizas para a correta distribuição da força de trabalho nos órgãos do Judiciário. A ideia da Res. 219 era complementar a política judiciária, partindo da premissa de que, se houvesse equilíbrio entre os graus de jurisdição na alocação de recursos humanos e orçamentários, seria possível melhores resultados na entrega da prestação jurisdicional, em atendimento ao comando constitucional da razoável duração do processo.

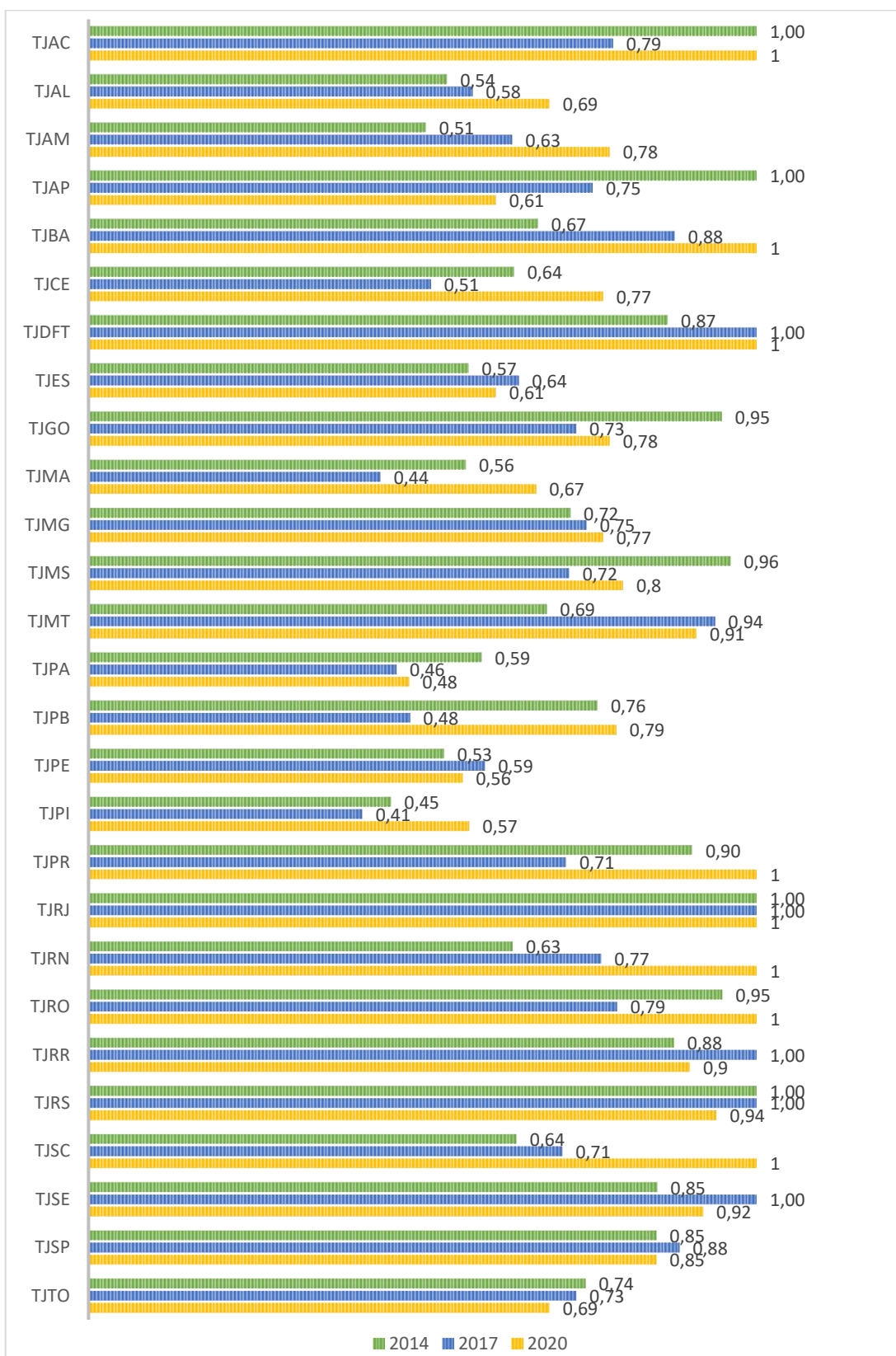
No que toca ao orçamento, conquanto descumprida por parte dos tribunais, a Resolução CNJ n. 195 trouxe parâmetros e determinações de transparência e gestão do orçamento pelos tribunais. No caso da gestão de pessoas, porém, apenas em abril de 2016, foi publicada Res. 219, para dispor sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança entre primeiro e segundo graus.

Os resultados parciais de implementação das medidas referentes à priorização, por todos os tribunais de justiça do Brasil demonstra uma melhoria significativa no primeiro grau²²⁰. Porém, como se observa da série histórica do IPC-Jus na justiça estadual (primeiro e segundo graus), esse resultado expresso nos relatórios Justiça em Números em relação ao primeiro grau não é visualizado, na mesma proporção, quando se verifica o dado dos tribunais como um todo.

²²⁰ Para melhor compreensão, verificar, no Relatório Justiça em Números 2021 (<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>), os seguintes gráficos e figuras:

- i) impacto da Resolução CNJ n. 185, de 18/12/2013 (processo eletrônico): Figuras 77 e 103;
- ii) distribuição de servidores para área judiciária de primeiro grau: Gráfico 1 da Figura 89;
- iii) séries históricas: Figuras 92, 93, 96, 97, 100, 101, 106, 107, Figuras 114 e 129 (execução x conhecimento); 174 e 201 (assuntos recorrentes);
- iv) ODS e o judiciário - Figura 217.

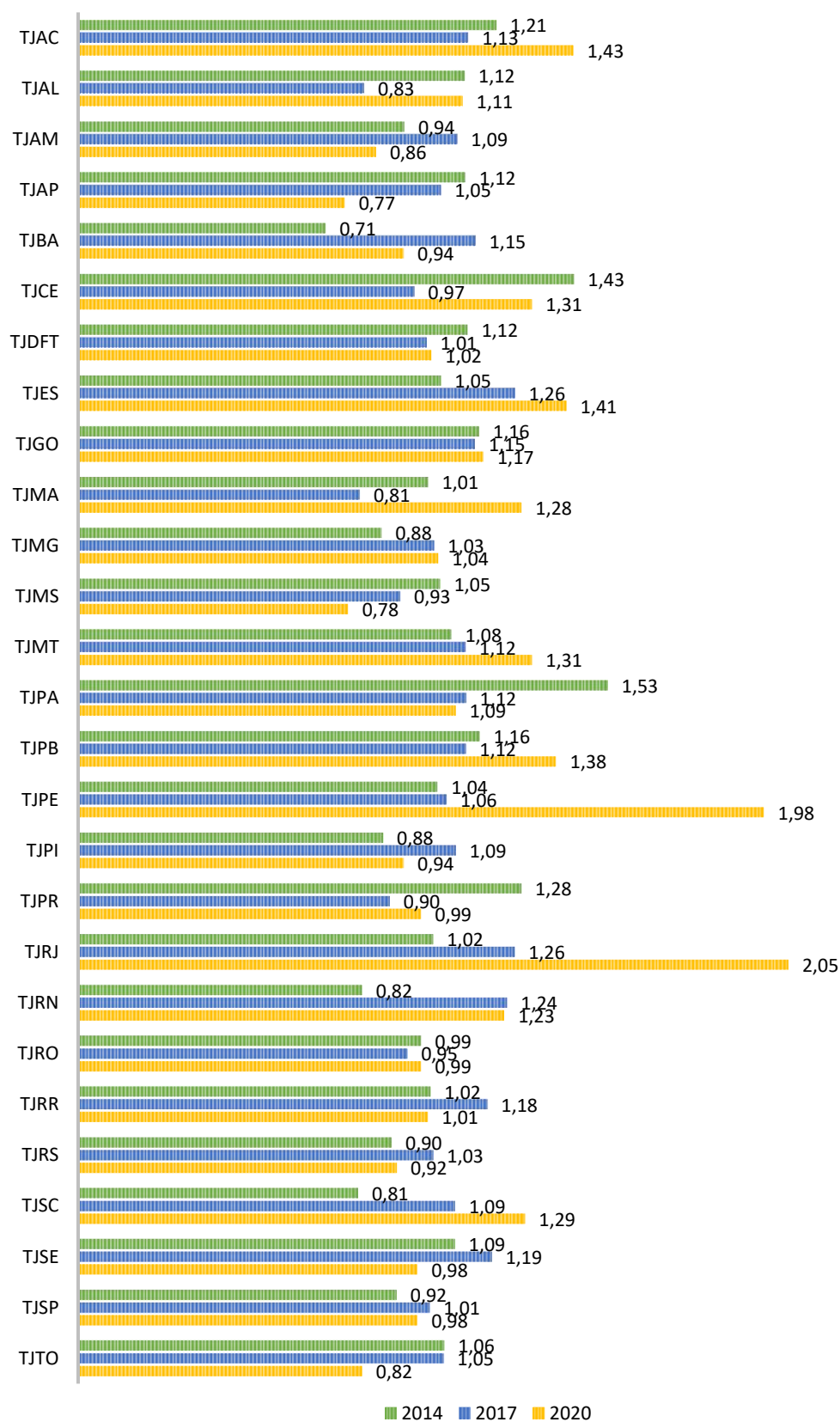
Gráfico 1 - IPC-Jus por Tribunal



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números, 2015, 2018 e 2021.

Quanto ao IAD e à Taxa de Congestionamento, de modo similar ao IPC-Jus, quando observados ao longo da política judiciária estudada, não retrata a melhoria ocorrida no primeiro grau sobre esses índices, como demonstram, por exemplo, as informações sobre o índice de atendimento à demanda nos anos de 2014, 2017 e 2020:

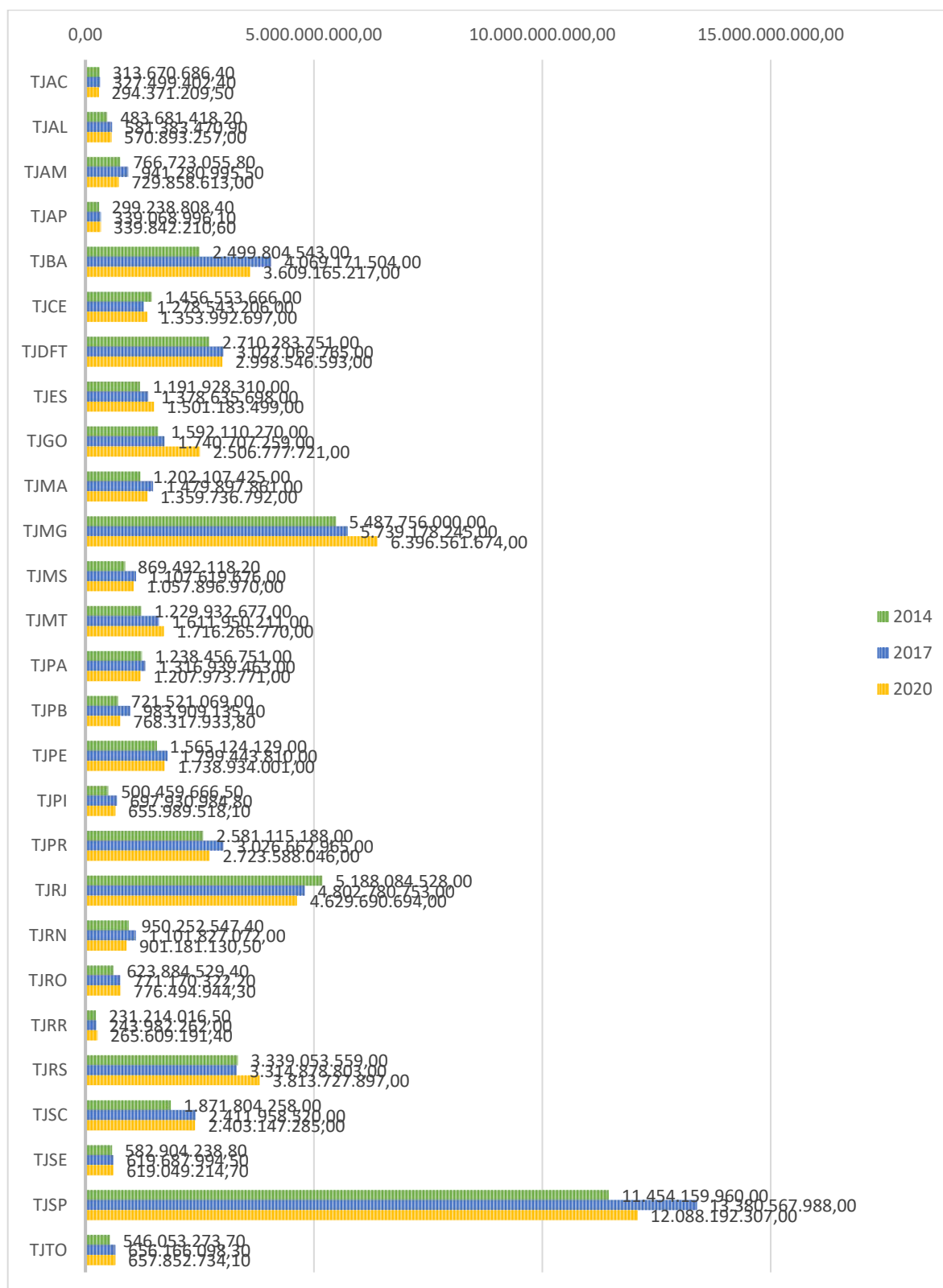
Gráfico 2 - IAD por Tribunal



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números, 2015, 2018 e 2021)

Por fim, tem-se a figura das despesas gerais dos tribunais estaduais que, apesar de não terem sofrido alterações substanciais, em relação ao primeiro grau, destinou-se mais valores a partir da instituição da política estudada:

Gráfico 3 - Despesas Gerais por Tribunal



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números, 2015, 2018 e 2021.

É certo que uma averiguação aprofundada em casos específicos de descumprimento da política qualifica o olhar que se pretende sobre o Conselho. Assim, optou-se por duas situações, meramente ilustrativas, ocorridas em tribunais de justiça, para mostrar demandas e processos específicos que tramitaram no CNJ e que demandaram uma atuação “personalizada” no objetivo de que fossem cumpridas, ainda que parcialmente, as medidas previstas na política.

Entre 2014 e 2021, leis estaduais criaram diversos cargos de desembargadores e respectiva estrutura para gabinete²²¹, ainda que os elaboradores dos anteprojetos de lei, juízes de segundo grau (ou desembargadores), fossem obrigatoriamente conhecedores da política de priorização no primeiro grau e assim ocorreu no TJBA (PP 0004302-72.2018.2.00.0000).

Nesse contexto, quando chamado a dizer sobre a compatibilidade de suas próprias normas à situação concreta de tribunais, o CNJ parece trabalhar com conhecimento e técnicas exógenas ao sistema jurídico²²². A ideia é ser capaz de implementar e manter a política judiciária, apesar da deficiência no monitoramento geral e na avaliação qualitativa.

Uma das formas de atuação do CNJ para redução do déficit estrutural no piso do TJBA, três anos antes da propositura do PP 4302-72 pela OAB/BA, foi a intervenção da Corregedoria Nacional de Justiça no Judiciário baiano. A medida da Corregedoria consistiu no deslocamento temporário de cinco servidores por gabinete de desembargador e de 20% dos servidores da secretaria do TJBA para o primeiro grau. A decisão da corregedora teve como base, entre outros, os resultados do TJBA

²²¹ Em breve busca na *internet*, foram encontradas diversas leis que criaram cargos no segundo grau, sem que a política de priorização de primeiro grau houvesse sido atendida. Alguns exemplos:

- a) Lei 14253/2021 - aumenta o número de juízes no segundo grau dos cinco tribunais regionais federais (TRFs);
- b) Lei 21237/2022 – Estado de Goiás;
- c) Lei 5741/2021 – Estado do Mato Grosso do Sul;
- d) Lei 9354/2021 – Estado do Rio de Janeiro;
- e) Lei Complementar n. 279/2014 – Estado do Pernambuco;
- f) Lei Complementar n.157/2021 – Estado de Minas Gerais;
- g) Lei 8550/2021 – Estado de Alagoas;
- h) Lei Complementar n. 643/2018 - Estado do Rio Grande do Norte.

²²² Retoma-se a ideia de que o CNJ, sob a perspectiva da teoria dos sistemas sociais (Luhmann), não se insira no sistema jurídico, por isso sua atuação, em tese, pode extrapolar o código direito/não direito e sua função não seria de “estabilizar expectativas normativas”.

que figurou, quanto à produtividade, na pior posição do relatório Justiça em Números de 2014.

Voltando à atenção dada pelo CNJ ao PP que questionava o comportamento do TJBA advindo da elaboração e aprovação, por maioria, do anteprojeto da lei que criaria os nove cargos de desembargador, dezoito de assessor de desembargador e nove de assistente de gabinete, de relevo observar aspectos processuais e fáticos, inclusive insertos no aludido processo em que, antecipa-se, foi concedida medida liminar suspensiva da aplicação da Lei nº 13.964/2018 pelo Tribunal.

Peculiar, de início, a abrupta tramitação da Lei baiana: na sessão de 06/06/2018 (quarta-feira), o pleno do TJBA aprova o anteprojeto, encaminhando-o para a Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) que o aprovou em 12/06/2018 (terça-feira). Ato contínuo (13/06/2018), a Lei 13.964 estava sancionada pelo governador daquele estado nordestino.

Ao receber a petição inicial e documentos do PP em 18/06/2018, o conselheiro relator - no intento de averiguar se as normas do Conselho haviam sido realmente descumpridas, como alegava a OAB/BA - determinou ao TJBA que informasse, sobre o anteprojeto de Lei (que na ALBA, tornou-se Projeto de Lei nº 22.860/2018), o seguinte: *i*) se anteprojeto fora precedido dos estudos²²³ previstos no art. 4º da Resolução CNJ 184/2013; *ii*) se havia sido observada, para a elaboração do anteprojeto, a Resolução CNJ nº 219/2016.

O TJBA indicou a propositura do PAM 0004053-24.2018.2.00.0000, em 07/06/2018, ou seja, um dia após sua aprovação dentre a maioria seu colegiado. No PAM, a conselheira relatora determinou, em 13/06/2018, a remessa ao DAO, para parecer que foi proferido em 26/06/2018, explicitando que o anteprojeto de lei submetido ao CNJ fora encaminhado, na mesma data da propositura do PAM, ao legislativo baiano, por este aprovado e sancionado pelo executivo, ensejando a Lei nº 13.964, fato que impossibilitaria manifestação do CNJ que pudesse influenciar no deslinde do PAM.

²²³ Res. 184: Art. 4º Os anteprojeto de lei encaminhados ao CNJ devem estar acompanhados de: [...] IV – estudo técnico fundamentado, com justificativa e comprovação do atendimento dos critérios estabelecidos nesta Resolução.

Sob o aspecto orçamentário, no entanto, o DAO expressamente registrou que a situação do TJBA em relação ao cumprimento do limite para despesas com pessoal, estabelecido na LRF, desaconselhava “o incremento no seu quadro de magistrados e servidores”. O PAM 4053-24 foi, assim, extinto e teve cópia integral remetida aos autos do PP 4302-72, no qual houve deferimento de medida liminar, em agosto de 2018, para que o TJBA suspendesse ou se abstinhasse de “realizar qualquer ato tendente a implementar medidas de efetivação da Lei Estadual nº 13.964/2018”.

Na mesma assentada, determinou-se a apresentação dos estudos elaborados pelo “Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição”. Tal grupo, regionalizado e plural conforme dicção dos art. 4º e 5º da Res. 194, deveria atuar para a implementação da referida política, inclusive na aplicação dispositivos da Resolução CNJ nº 219/2016.

No caso em tela, os relatórios e manifestação técnica do CNJ apontavam para impossibilidade de uma lei ampliativa do quadro funcional do segundo grau no TJBA, pois sem lastro orçamentário suficiente e contrariando disposições de normativos da política de priorização.

De outro lado, mesmo com essas conclusões, a Lei estadual 13.694 estava vigente a propiciar potencial implementação pelo TJBA e por essa razão a liminar foi concedida e ratificada pelo plenário do CNJ, de modo unânime.

No caso da criação de cargos de desembargadores no TJBA, constatou-se que o Conselho agiu de modo a preservar sua função normativa e executiva. Todavia sua deliberação, ainda que colegiada, foi desconstituída pelo STF que, sem adentrar ao mérito da política, indicou a questão federativa e impossibilidade de o Conselho avaliar constitucionalidade de lei estadual, o que se deu em decisão monocrática de ministra do STF nos autos do MS 36.133, impetrado pelo estado da Bahia.

A medida liminar no MS foi indeferida em 05/12/2018, todavia, a segurança foi concedida em decisão posteriormente, em 24/09/2019, assim ementada:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ÓRGÃO QUE NÃO TEM FUNÇÃO DE CORTE CONSTITUCIONAL. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DA VALIDADE DE LEI ESTADUAL QUE NÃO SE INSERE ENTRE AS ATRIBUIÇÕES DA AUTORIDADE IMPETRADA. AINDA QUE OSTENTEM CARÁTER NORMATIVO PRIMÁRIO (ADC Nº 12, REL. MIN. AYRES BRITTO), AS RESOLUÇÕES DO CNJ NÃO SE SITUAM EM PATAMAR SUPERIOR NEM CONSTITUEM FUNDAMENTO DE

VALIDADE DE LEI ESTADUAL. ORDEM MANDAMENTAL CONCEDIDA,
COM RESPALDO NO ART. 205 DO RISTF.

É dizer: o STF, no caso concreto (MS) e em ADI, pode ratificar ou retirar o caráter compulsório das medidas judiciais insertas nas normas do Conselho em relação aos demais órgãos do Judiciário. Portanto, como noutros casos julgados pelo STF²²⁴, podem surgir importantes balizas para a atuação do CNJ.

Nesse sentido, observa-se um momento em que o Supremo, por seu colegiado, afirma a competência do Conselho para “afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei aproveitada como base de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento” (PET 4656).²²⁵

O próprio CNJ pode fornecer maior ou menor grau impositivo à fiscalização do cumprimento de suas ordens pelos demais órgãos do Judiciário, como ocorreu em

²²⁴ Ver: ADI 3367; MS 29002; ADI 3854; ACO 1680 AgR; AO2415AgR; MS 37485 AgR; ADI 4412; ADI 5221; ADI 4145.

²²⁵ EMENTA: PETIÇÃO. LEI N. 8.223/2007 DA PARAÍBA. CRIAÇÃO LEGAL DE CARGOS EM COMISSÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL (ART. 5º DA LEI N. 82.231/2007 DA PARAÍBA): ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXONERAÇÃO DETERMINADA. AÇÃO ANULATÓRIA: ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO CNJ PARA DECLARAR INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. PETIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida. Reconhecimento da competência deste Supremo Tribunal para apreciar a presente ação ordinária: mitigação da interpretação restritiva da al. r do inc. I do art. 102 adotada na Questão de Ordem na Ação Originária n. 1.814 (Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 3.12.2014) e no Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.680 (Relator o Ministro Teori Zavascki, DJe 1º.12.2014), ambos julgados na sessão plenária de 24.9.2014. 2. Atuação do órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura nacional nos limites da respectiva competência, afastando a validade dos atos administrativos e a aplicação de lei estadual na qual embasados e reputada pelo Conselho Nacional de Justiça contrária ao princípio constitucional de ingresso no serviço público por concurso público, pela ausência dos requisitos caracterizadores do cargo comissionado. 3. Insere-se entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei aproveitada como base de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresso e formal tomado pela maioria absoluta dos membros do Conselho. 4. Ausência de desrespeito ao contraditório: sendo exoneráveis ad nutum e a exoneração não configurando punição por ato imputado aos servidores atingidos pela decisão do Conselho Nacional de Justiça, mostra-se prescindível a atuação de cada qual dos interessados no processo administrativo, notadamente pela ausência de questão de natureza subjetiva na matéria discutida pelo órgão de controle do Poder Judiciário. 5. Além dos indícios de cometimento de ofensa ao decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.233/PB, a leitura das atribuições conferidas ao cargo criado pelo art. 5º da Lei n. 8.223/2007, da Paraíba, evidencia burla ao comando constitucional previsto no inc. V do art. 37 da Constituição da República: declaração incidental de inconstitucionalidade. 6. Petição (ação anulatória) julgada improcedente. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet 4656**. Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-278 DIVULG 01-12-2017 PUBLIC 04-12-2017).

relação ao TJSP, no que toca ao cumprimento do art. 22 da Res. 219. A ver o que diz o artigo:

Art. 22. As carreiras dos servidores de cada Tribunal de Justiça devem ser únicas, sem distinção entre cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança de primeiro e de segundo graus.

§ 1º Os tribunais em que a lei local confira a distinção prevista no caput devem encaminhar projeto de lei, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com vistas à unificação das carreiras.

§ 2º A hipótese prevista no parágrafo anterior não obsta a alocação provisória de servidores, cargos em comissão e funções de confiança nas unidades de primeiro e de segundo graus, na forma prevista nesta Resolução, a fim de atender o interesse público representado pela necessidade excepcional dos serviços judiciários, até a aprovação do mencionado projeto de lei.

§ 3º Na hipótese deste artigo, os tribunais devem elaborar estudos com vistas à eventual redistribuição de cargos entre primeiro e segundo graus.

Anote-se que o TJSP, justificado pelo seu tamanho colossal e por alteração em sua administração²²⁶, recusava-se a cumprir as medidas da política judiciária da forma como proposta pelo CNJ, conforme manifestações técnicas do DGE e DPJ no CumprDec da Res. 219.²²⁷ Cabe, todavia, destacar uma situação específica que ocorreu naquele estado sudestino no (des)cumprimento do dispositivo supratranscrito e que ensejou relevantes decisões, judiciais e administrativas em São Paulo, mas pouco fez o Conselho quando provocado.

Entre junho de 2017 e dezembro de 2019, não existiram novas manifestações sobre o cumprimento da política pelo TJSP e, pelo mesmo CumprDec, não se observava atuação fiscalizatória do CNJ em relação ao Tribunal paulista. Aliás, merece registro o fato de que, entre 05/10/2017 e 07/05/2018, nada ocorreu em relação ao acompanhamento da política judiciária de priorização. Ao contrário, o CumprDec ficou parado na presidência por seis meses e outros tantos meses sendo remetidos de um gabinete para outro de conselheiros.

Voltando à situação da equalização da força de trabalho entre primeiro e segundo graus no TJSP, tem-se que a violação que ocorria chegou ao conhecimento da relatora do CumprDec e, em 05/02/2020, houve decisão sobre requerimento formulado por servidor do tribunal, em que postulava equiparação salarial entre a carreira de assistente judiciário de juízes de primeiro grau e de assistente jurídico de

²²⁶ A alteração na administração de todos os tribunais brasileiros, necessariamente, ocorre de dois em dois anos, salvo se alguém da mesa diretora se afastar antes.

²²⁷ Manifestações nos Ids 2201424 e 2181634 do CumprDec 2210-92.

desembargadores²²⁸; e também sobre petição apresentada pela Associação dos Assistentes Judiciários do TJSP (ASJUSP), com idêntico objeto.

O argumento de inviabilidade orçamentária para o cumprimento do art. 22 da Resolução 219 foi considerado pelo CNJ que determinou, no a apresentação de estudos para a implementação pelo TJSP, com posterior remessa para o acompanhamento pelo Conselho. Ou seja, o tribunal paulista reconheceu a necessidade da equiparação²²⁹, alegando impossibilidade temporária de cumprimento, argumento aceito pelo CNJ.

Ocorre que em setembro daquele ano pandêmico (2020), juízes paulistas concederam ordens judiciais para equiparar as remunerações a determinados servidores que assim requereram²³⁰, fato que foi levado ao conhecimento do CNJ pela associação mencionada.

Em maio de 2021, o CumprDec foi pautado e retirado da 87ª sessão virtual (SV), a pedido do presidente do TJSP que, em decisão administrativa proferida em 23/08/2021, determinou a exoneração de todos os servidores que conseguiram a equiparação pelas decisões judiciais de primeiro grau e turmas recursais, considerando que eram cargos em comissão exercidos por servidores do próprio tribunal.

Conquanto se especule que a inclusão na 87ª SV seria para julgar procedente²³¹ o pleito de determinação para o cumprimento do art. 22 da Res. 219

²²⁸ Outros tribunais fizeram essa unificação, entre eles, TJAP, TJPR (PP 0006315-2017.2.00.0000) e TJRR, mas o assunto ainda é levado com frequência ao Conselho, a exemplo do PP 0001549-06.2022.2.00.0000, em que monocraticamente o relator assentou: “cabe aos tribunais, no exercício de sua autonomia e, notadamente, por ser conhecedor da realidade local, avaliar os casos concretos de possível reestruturação administrativa no seu quadro de pessoal, norteando-se, na espécie, pelas diretrizes fixadas pela Resolução CNJ 219/2016”.

²²⁹ Tanto o é que o TJSP informou que (id 3866946, CumprDec 2210:

- a. Incluiu na Proposta Orçamentária Setorial referente ao exercício de 2019 o valor necessário para promover a equiparação dos vencimentos de assistente judiciário ao de assistente jurídico;
- b. A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou a Lei Orçamentária de 2019 com uma redução de 47,17% sobre a proposta setorial;
- c. A despesa não possui, portanto, disponibilidade orçamentária para ser criada;
- d. O TJSP está no limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal.

²³⁰ Processo 1000661-32.2020.8.26.0625; Recurso Inominado Cível nº 1007906-78.2019.8.26.0189 e Recurso Inominado Cível nº 0001556- 97.2019.8.26.0575 são exemplos.

²³¹ A necessidade da equiparação, lembre-se, teve seu reconhecimento pelo próprio Tribunal paulista em 2017. Mesmo assim, nada foi apresentado de modo a cumprir o comando, demonstrando a ausência de poder coercitivo por parte do CNJ, de um lado, e necessidade de se tratar o tribunal de forma diferenciada, sob pena de não conseguir obter e fornecer dados confiáveis sobre a maior parte da justiça estadual brasileira. No entanto, pensa-se que o voto a ser levado ao plenário do CNJ na

pelo TJSP, fato é que o Conselho, até julho de 2022, não havia se manifestado sobre a situação.

época (87ªSV) julgaria procedente o pedido, ainda que parcialmente, para que fossem elaborados os estudos e enviado anteprojeto de lei à assembleia legislativa, mesmo com concessão de prazo alargado, tendo em conta que o prazo da Res. 219 estava expirado há anos.

3 CNJ EM ATIVIDADE RECONSTRUTORA?

Para verificar se o CNJ funcionou, na política judiciária ora estudada, com características do modelo teórico “agência reconstrutora”, utilizando-se de requisitos descritos na proposta de “execução complexa” que se coloca em face de violação a um “direito de desestabilização” - conforme os teóricos Mangabeira Unger e Lucas Amato -, foi selecionado o ramo da justiça estadual para a observação de resultados.

O que se justifica em razão das inúmeras diferenças socioeconômica e culturais das unidades da federação brasileira que possuem, no executivo federal, a unidade para as diferenças. Paralelamente, os tribunais dessas unidades federativas não dispunham, antes do CNJ, de um órgão central²³², o que ocasionava dificuldade de padronização. Como visto, há a sobreposição de normas nacionais, estaduais e até regimentais, quando se trata de Judiciário estadual. Em complemento, justifica-se a mirada sobre o ramo, pois concentrava, em 2013²³³, início da política de priorização do primeiro grau, mais de dois terços do total de juízes.

Do ponto de vista quantitativo, como observado nos resultados e diligências citadas na parte anterior, a implementação das medidas referentes à priorização, nos tribunais de justiça do Brasil, evidencia uma alteração na estrutura do judiciário, com impacto orçamentário e na produtividade dos tribunais podendo representar uma mitigação do problema de acesso adequado ao Judiciário.

É preciso verificar, agora, a atuação do CNJ na política judiciária estudada e se tal atuação contém características da atividade de uma “agência reconstrutora”, vinculada, necessariamente, às categorias de “direitos de desestabilização” e “execução complexa”, elucidadas por Unger e Amato.

3.1 Reconhecimento de elementos da “execução complexa”

²³² Diversamente de tribunais federais que encontram balizas no Conselho da Justiça Federal (CJF) e no Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), os tribunais estaduais são balizados por leis de organização judiciária locais, além de normas do próprio tribunal, dificultando a atuação do CNJ na padronização de procedimentos e fluxos de trabalho para a implementação da política de priorização.

²³³ Conforme relatório JN 2014, pág. 33.

Em síntese, observou-se que a idealização da PPPGJ decorreu, principalmente, da transparência dada aos números do Judiciário brasileiro: quer processuais, quer orçamentários, fornecidos pelos órgãos do Judiciário ao CNJ, para possibilitar o cumprimento da atribuição constitucional dada pelo art. 103-B, §4º, VI e VII.

Eclode²³⁴, então, a notória e caótica situação de acesso ao Judiciário e à resposta jurisdicional em tempo adequado, como prevê o comando constitucional (art. 5º, LXXVII). Mais ainda para populações carentes e cujas cidades ficavam anos sem juiz titular, por várias razões dentre as quais estão as condições do primeiro grau de jurisdição, mais bem evidenciadas quando comparadas às do segundo grau.

De posse desse retrato indesejável e com indevida diferenciação entre primeiro e segundo graus, como visto nos capítulos anteriores, o CNJ inicia as medidas para a formatação da política judiciária em tela que envolveu multiplicidade representativa, contando com audiência e consulta públicas, para colheita de soluções e críticas trazidas pelas entidades e pessoas participantes (multiplicidade representativa: uma das características da “execução complexa”).

Primeiramente, em 2013, tem-se que o diagnóstico e o prognóstico (em especial os relatórios Justiça em Números) demonstravam um ilícito sistemático que feria o direito à razoável duração do processo e o próprio acesso ao Judiciário, pela exposição da destoante distribuição dos recursos que era aquém do mínimo necessário para o regular funcionamento da porta de entrada e base do Judiciário. Ou seja, o requisito de violação que perdura – para que se conceba atuação via “execução complexa” – parece presente.

Em acréscimo, a construção participativa da política judiciária fornece um outro elemento destacado na categoria execução complexa: solução e pretensão coletivas de melhoria e correção do problema que, no caso, é endógeno, pois imerso no próprio Judiciário, todavia com reflexos sociais importantes.

²³⁴ Interessante artigo sobre as estatísticas do CNJ, desafios e perspectivas: SILVEIRA, Rubens Curado. Gestão judiciária: o que gritam os números da Justiça. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 405-425.

Noutra mirada, os direitos envolvidos na política judiciária – e que vinham sendo sistematicamente violados pelo próprio poder que deveria ser o garante de direitos – apresentam características da categoria de “direitos de desestabilização”.

De fato, o acesso ao Judiciário e sua resposta em tempo razoável é de difícil dedução e requerimento via direito formal, pois não se pode, exemplificativa e grotescamente, determinar a prolação imediata de decisões aos 8.612 de juízes (quantidade de juízes existente na justiça estadual à época²³⁵) e, mais, fornecer-lhes condições para decidir.

Exigia-se, por óbvio, um remédio complexo e com correção prospectiva cujo dispositivo possibilitasse (ou pelo menos “mirasse” em) uma conformidade duradoura, exigindo-se a adesão da organização violadora, no caso, o Judiciário. Assim, ainda que em estado embrionário quanto ao formato de implementação da priorização do primeiro grau, durante o VII ENPJ (em 2013), foi aprovada diretriz para sua institucionalização. Por essa diretriz, os tribunais se comprometiam a aperfeiçoar os serviços judiciários de primeiro grau e equalizar os recursos orçamentários, de tecnologia e de pessoal entre primeiro e segundo graus²³⁶.

Ou seja, nesse primeiro momento, antes da concepção formal, a priorização do primeiro grau teve, em tese, apoio da alta administração dos tribunais²³⁷,

²³⁵ Conforme relatório Justiça em Números 2014, pág. 80.

²³⁶ Fls. 5-7 (relatório do VII ENPJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2013/11/116c374cc5cef0727cfb4097944d14c8.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 22.

²³⁷ Anote-se que havia (há) uma elite no judiciário estadual, detentora de um conhecimento jurídico específico, em regra, com interlocução política suficiente para a manutenção das ideias hierárquicas e oligárquicas presentes nos tribunais, com a pessoalidade ainda comum no Brasil. Em 2019, o presidente Bolsonaro indicou o desejo público de indicar seu filho, mesmo sem requisitos, para ser embaixador nos Estados Unidos da América: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/12/intencao-de-bolsonaro-de-indicar-filho-para-embaixada-nos-eua-gera-criticas.ghtml>>. Acesso em: 14 ago. 22.

considerando que, dos encontros nacionais do Judiciário, participam – com direito a voto – os dirigentes dos tribunais.^{238, 239}

Para a deliberação e votação das diretrizes que instituiriam a política formalmente, no CNJ, inexistentes grandes debates diante do retrato abjeto da distribuição dos recursos no Judiciário que exigia uma atitude, um plano, ainda que este pudesse ser flexibilizado num futuro próximo, de modo a implementar, ainda que

²³⁸ Assim previa a Res. 70, vigente à época do VII ENPJ:

Art. 6º-A O Conselho Nacional de Justiça coordenará a realização de Encontros Anuais do Poder Judiciário, preferencialmente no mês de fevereiro, com os seguintes objetivos, entre outros: (Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10)

[...]

III - definir as novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias. (Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10)

§ 1º - Os Encontros Anuais do Poder Judiciário contarão com a participação dos presidentes e corregedores dos tribunais e dos conselhos, como também das associações nacionais de magistrados, facultado o convite a outras entidades e autoridades. (Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10)

§ 2º O Encontro Anual poderá ser precedido de reuniões preparatórias com representantes dos tribunais e com as associações nacionais de magistrados. (Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10)

§ 3º - As deliberações dos Encontros Anuais, mormente as ações, projetos e metas prioritárias estabelecidas, serão comunicadas ao Plenário do CNJ e publicadas como Anexo desta Resolução. (Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10).

²³⁹ Vale registro sobre a alteração da Res. 70/2009 para a Res. 198/2014 e Res. 325/2020, instituidoras das estratégias nacionais do judiciário, para os quinquênios que se iniciavam nos anos imediatamente posteriores ao de suas publicações. A Res. 198 agregou um viés técnico, um pouco mais participativo e transparente à definição das metas e diretrizes:

Art. 11. À Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, coordenada pelo CNJ e com representação de todos os segmentos de justiça, compete apresentar propostas de aperfeiçoamento da Estratégia Judiciário 2020, bem como auxiliar a execução, o monitoramento dos trabalhos e a divulgação dos resultados, sem prejuízo de outras atribuições definidas em ato normativo expedido pela Presidência do CNJ.

§ 1º Os órgãos do Poder Judiciário indicarão representantes para compor a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, nos termos estabelecidos no referido ato normativo.

§ 2º As propostas a que se refere o caput serão submetidas aos presidentes dos tribunais nos Encontros Nacionais do Poder Judiciário, após ajuste e complementação pela Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento do CNJ.

§ 3º As deliberações aprovadas nos Encontros Nacionais, sobretudo as Políticas Judiciárias, Recomendações, Diretrizes Estratégicas (DE), Metas Nacionais (MN) e Iniciativas Estratégicas Nacionais (IEN), serão comunicadas ao Plenário do CNJ e divulgadas no portal do CNJ.

Art. 12. Os Encontros Nacionais do Poder Judiciário serão realizados preferencialmente no mês de novembro de cada ano, observando-se os seguintes objetivos, sem prejuízo de outros:

I – avaliar a estratégia nacional;

II – divulgar e premiar o desempenho de tribunais, unidades e servidores no cumprimento das Metas Nacionais (MN), na criação e na implantação de boas práticas;

III – aprovar metas nacionais, diretrizes e iniciativas estratégicas para o biênio subsequente;

IV – ajustar, quando necessário, as metas nacionais, as diretrizes e as iniciativas estratégicas previamente aprovadas no encontro do ano anterior.

§ 1º Participarão dos Encontros Nacionais do Poder Judiciário os presidentes e corregedores dos tribunais e dos conselhos, bem como os integrantes do Comitê Gestor Nacional da Rede de Governança Colaborativa, sendo facultado o convite a outras entidades e autoridades. [...].

com atrasos e de forma parcial, medidas para corrigir o problema estrutural de lentidão e ineficiência judiciária.

Advieram, então, as Resoluções CNJ n. 194 e 195, precedidas, como visto, de normas do CNJ que, em maior ou menor medida, ofertaram contributos técnicos e políticos para viabilizar a promissora política judiciária. Dentre elas, destacam-se as Res. 184/2013 (critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias) e Res. 185/2013 (instituidora do PJe “como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais”).

Iniciava-se, no Judiciário estadual, a aplicação de restrições profiláticas e prescrições didáticas para dar corpo à política embasada, normativamente, nas Resoluções 194, 195 e 219. Esta última, - Res. 219 - mais orientadora e explicativa, veio em 2016, com o propósito de equalizar efetivamente a distribuição de força de trabalho, funcionando como forma de correção às resoluções precedentes: Res. 194 e Res. 195²⁴⁰. Característica desejável da atividade reconstrutora, para que se mantenha ou se obtenha o engajamento do órgão violador.

Realmente, diante da complexidade da tentativa de reconstrução no primeiro grau de jurisdição, a execução da política precisava ser paulatina e ajustada, já que envolvia alteração estrutural, razão pela qual se previu, por exemplo, que servidores de segundo grau designados para o primeiro grau pudessem ficar temporariamente vinculados às unidades judiciárias de primeira instância da cidade sede do tribunal até houvesse condições de lotação específica para as comarcas do interior.

Pela análise de dados dos relatórios e painel do Justiça em Números dos anos de 2014, 2017 e 2020 (ano-base imediatamente anteriores), verificou-se impacto positivo na distribuição do orçamento e de pessoas, representando, ainda, um aumento na produtividade do primeiro grau, quando observada justiça estadual em sua totalidade. A demonstrar que medidas da política surtiram algum efeito a ser acompanhado

Mesmo com a edição de leis estaduais, posteriores à política – que criaram estruturas ou que mantiveram diferenciações indevidas para o segundo grau de jurisdição, como visto no caso do TJBA e TJSP –, a atuação do CNJ na reconstrução

²⁴⁰ As Resoluções 194 e 195 não eram tão detalhistas e, portanto, receberam críticas e difícil adesão da justiça estadual, no início, como indicado pela análise dos respectivos CumpDecs.

da administração judiciária no primeiro grau parece ter ocorrido, ou, ao menos, se iniciado legitimamente.

Quanto ao acompanhamento da política – tendo em vista que uma das características da atividade reconstrutora é, justamente, o monitoramento forte –, tem-se que a atuação do corpo técnico do Conselho, com a elaboração de relatórios sobre a atividade dos tribunais na execução da política judiciária, foi essencial para essa fiscalização.

De outro lado, quando chamado a dizer sobre a compatibilidade de suas próprias normas em relação a situações concretas de tribunais, o CNJ trabalha de modos distintos, utilizando-se de certo sincretismo na produção da decisão (omissão) específica.

Observou-se, nas partes precedentes, que a atuação do Conselho pode ou não envolver conhecimentos e técnicas não encontráveis no sistema jurídico. No caso do TJBA, a decisão do Conselho verificou, a partir de dados orçamentários e estatísticos, o desrespeito à política de priorização ao primeiro grau e tentou desconstituir lei de iniciativa do TJBA que beneficiava o segundo grau do tribunal e que tramitou em menos de 10 dias.

A decisão do Conselho foi posteriormente anulada em decisão monocrática de membro do STF, ao avaliar que a política judiciária de priorização do primeiro grau não restaria comprometida pelo seu descumprimento, no caso do TJBA; e que o CNJ não poderia afastar o cumprimento da lei estadual baiana.

No caso particular do maior tribunal de justiça brasileiro: o TJSP, verificou-se reiterada recusa em unificar as carreiras de primeiro e segundo graus, a despeito do disposto no art. 22²⁴¹ da Resolução CNJ n. 219/2016. Fato que ensejou a impetração

²⁴¹ Art. 22. As carreiras dos servidores de cada Tribunal de Justiça devem ser únicas, sem distinção entre cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança de primeiro e de segundo graus.

§ 1º Os tribunais em que a lei local confira a distinção prevista no caput devem encaminhar projeto de lei, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com vistas à unificação das carreiras.

§ 2º A hipótese prevista no parágrafo anterior não obsta a alocação provisória de servidores, cargos em comissão e funções de confiança nas unidades de primeiro e de segundo graus, na forma prevista nesta Resolução, a fim de atender o interesse público representado pela necessidade excepcional dos serviços judiciais, até a aprovação do mencionado projeto de lei.

§ 3º Na hipótese deste artigo, os tribunais devem elaborar estudos com vistas à eventual redistribuição de cargos entre primeiro e segundo graus.

judicial de medidas, cujas decisões favoráveis a servidores ocupantes de cargos no primeiro grau foram administrativamente desconstituídas pela presidência do TJSP.

Nesse sentido, considerando ser a política judiciária formulada e acompanhada pelo Conselho que, dentre outros, deve fazer cumprir seus regramentos, indaga-se sobre a razão da omissão em relação ao TJSP.

O tribunal paulista possuía, em 2017²⁴², 20,5 milhões de processos, representando 32% do total de ações do ramo estadual e 25% dos processos do Judiciário brasileiro. Fato que pode explicar a ausência de atuação incisiva do CNJ na cobrança sobre o cumprimento das medidas instituídas com a política de priorização do primeiro grau.

Assim como no caso da Resolução CNJ n. 185 (Pje)²⁴³, o TJSP atrasou nas respostas ao CNJ quanto política de priorização, descumprindo dispositivos da política, além de realizar vários pedidos de prorrogação para o cumprimento de medidas das Resoluções anteriores: 194 e 195, apesar de não constar entre os tribunais estaduais que solicitaram acordos²⁴⁴, no CNJ, para cumprimento das medidas (com relativizações – art. 26, Res. 219), o que difere da atuação do tribunal paulista no que toca ao cumprimento da Res.185/2013 e da Res. 335/2020, onde

²⁴² Utilizado, aqui, o relatório JN 2018.

²⁴³ A partir do CumprDec 0000681-09.2014.2.00.0000, chegou ao conhecimento do Conselho, em 20/02/2019, a contratação de empresa transnacional de tecnologia: a Microsoft, “para o desenvolvimento de nova plataforma de processo eletrônico e infraestrutura de tecnologia”, pelo TJSP. Assim, o conselheiro que presidia a Comissão de Tecnologia do CNJ, e relatava o referido CumprDec, determinou, ad referendum do plenário, que TJSP se abstinhasse de praticar “qualquer ato tendente a concretizar ou dar execução à contratação noticiada antes de assim autorizado pelo Conselho Nacional de Justiça”. Em momento posterior, no entanto, o CNJ manteve “em parte a liminar quanto a vedação de contratação antes de uma decisão final do Plenário do Conselho Nacional de Justiça, permitindo a continuidade dos estudos técnicos, nos termos do voto do Relator. Vencido o Conselheiro Luciano Frota, que votou pela conversão em julgamento definitivo, proibindo a contratação”.

Apesar de pareceres do DTI sobre a possibilidade de “adoção do sistema PJe 2.1 pelo TJSP, em lugar do projeto proposto de desenvolvimento de nova plataforma de Justiça Digital” (id 3652336 do PCom 0002582-36.2019.2.00.0000) e de o plenário do CNJ ter mantido a decisão no sentido da não contratação da Microsoft, o sistema utilizado pelo TJSP não é o PJe, ou seja, o tribunal não cumpre a íntegra da Res. 185.

De outro lado, houve a edição da Resolução CNJ n. 335/2020, que criou a Plataforma Digital do poder judiciário Brasileiro (PDPJ-Br), proibindo, de modo expresso, a contratação de novo sistema, módulo ou funcionalidade privados (art. 5º). Foi instaurado novo CumprDec (n. 0003440-96.2021.2.00.0000), no qual se homologou Acordo de Cooperação Técnica para a adoção da PDPJ-Br pelo TJSP, mas mantendo o sistema processual existente (SAJ).

²⁴⁴ Relembra-se dos tribunais de justiça que tiveram acordos homologados no Conselho sobre a política de priorização do primeiro grau: TJAM, TJAP, TJMA, TJPE, TJPI, TJPR, TJRN e TJRO.

foram requeridas relativizações e foram homologados acordos, em 2015 e 2021, respectivamente.

O Conselho, em vista das peculiaridades que poderiam advir da não adesão do TJSP à política judiciária em tela (priorização), deferiu os pedidos, acolhendo o argumento de inviabilidade orçamentária. No entanto e no intento de que o cumprimento do art. 22 da Res. 219 ocorresse, ainda que diferido no tempo, o Conselho determinou a apresentação de estudos para implementação da equiparação. Foi a última informação encontrada sobre o TJSP, nos autos CumprDec 2210.

Demonstra-se, com isso, a possibilidade de o CNJ aplicar remédios moderados (ou ordens com comandos abertos) voltados à conformidade duradoura, ainda que posterior ao prazo inicialmente assinalado na política judiciária, formato de atuação que também é encontrável na execução complexa de um agente reconstrutor.

Com as observações e análises desta pesquisa, parece correto afirmar que a política de priorização do primeiro segue o caminho institucionalmente trilhado por outras importantes medidas para a prevenção e racionalização de litígios e o uso racional do Judiciário, como as tratadas no capítulo anterior (por exemplo, as Resoluções 12; 49; 65; 71; 72; 75; 106 e 125) e demonstra que o CNJ possui características de “agência reconstrutora”, quando analisada sua atuação na política de priorização do primeiro grau de jurisdição.

A tarefa do CNJ na política investigada deu-se pela sua capacidade normativa constitucionalmente reconhecida, unida à especialização e à interdisciplinaridade atribuidoras do aspecto técnico às decisões do Conselho, inclusive para a propositura de medidas inéditas e aptas a uma alteração substancial na administração de uma máquina tão cara e importante quanto o Judiciário.

Vislumbrou-se, ainda, o direito de acessar o Judiciário e dele receber uma resposta em tempo e forma adequada como possível integrante da categoria teórica de “direitos de desestabilização”, uma vez que apresenta, entre outras características, a função de proteger de exclusão ou privação, dentro de um “estado de coisas persistente” que parece ser a ineficiência na administração judiciária.

Muito ainda há de ser feito pelo Conselho nas políticas públicas para melhoria do Judiciário, mas é certo que sua atuação na (tentativa de) reconstrução do acesso ao Judiciário, através de sua função legiferante e fiscalizatória, foi importante a merecer apontamentos específicos.

3.2 Desafios e perspectivas para a atuação do CNJ em políticas judiciárias

Sobre a formação da agenda e o início da formulação da política judiciária estudada - fases 2 e 3 do GUIA DGE²⁴⁵ -, registre-se que nem todas as propostas do GT foram acolhidas e levadas ao plenário do CNJ, conquanto o diagnóstico tenha sido claro sobre o problema.

A proposta de interlocução com outros poderes (legislativo e executivo)²⁴⁶ para a redução gradual dos casos de delegação da competência da justiça federal para a estadual – prevista como forma de desafogar as execuções fiscais e demandas previdenciárias que ocasionavam sobrecarga ainda maior nas comarcas estaduais –, por exemplo, restou ignorada, mesmo existindo minuta de NTec pertinente, constante do relatório final do GT.

Ou seja, por mais técnicos que fossem os estudos e propostas do grupo, ainda houve margem para deliberações políticas e, em certa medida, discricionárias, mesmo diante de números e percentuais monstruosos, como os pertinentes à execução fiscal.

Na mesma esteira da plasticidade de sua atuação na política pública da priorização do primeiro grau, o CNJ recusou-se, de início, a seguir sugestão do GT e normatizar sobre o serviço voluntário de modo a torná-lo mais uniforme no Judiciário. A regulamentação, via Resolução CNJ nº 292, somente foi realizada em agosto de 2019, após atualizada pela Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas, mas com mesma base da minuta preparada pelo GT, em 2013.

²⁴⁵ São as etapas, conforme o Guia DGE: 1. diagnóstico do problema; 2. formação da agenda; 3. formulação da política; 4. planejamento da implementação; 5. monitoramento; e 6. transparência da informação.

²⁴⁶ Recorde-se de que uma das linhas da política nacional de priorização do primeiro grau era justamente: diálogo social e institucional, para desenvolver parcerias para os objetivos da política de priorização.

A execução complexa e o trabalho da reconstrução, relativos ao direito de acessar um Judiciário em tempo adequado, realmente aparecem na política de atenção prioritária ao primeiro grau, podendo ser observada na escolha momentânea de prioridades, sob pena de inviabilizar todo o trabalho que pode ser executado imediatamente.

No caso estudado, após a edição das Resoluções 194 e 195, no início de 2014, o Conselho cobrou e colheu informações dos tribunais estaduais e tentou efetivamente instruir a política judiciária veiculada. No entanto, foi necessária a edição de ato específico e detalhado sobre o formato de como deveria ocorrer a distribuição de recursos e respectivas bases de cálculos: a Resolução CNJ n. 219/2016.

A correção trazida pela norma possibilitou um monitoramento mais forte, ainda que apenas via CumprDec, considerando que era antes da possibilidade de averiguar dados diretamente do painel da priorização. O instrumento de acompanhamento, CumprDec, era condizente com o possível e compilava dados importantes, ainda que não totalmente verídicos, dos tribunais.

No CumprDec que acompanhava a Res. 219, com efeito, pode-se verificar e avaliar diversas ações previstas na política judiciária e que exigiam movimentação dos tribunais, como: distribuição de servidores conforme áreas (administrativa ou judiciária) e graus; agrupamentos; definição de lotação paradigma e unificação de carreiras judiciárias.

Sobre a unificação de carreiras judiciárias (art. 22, Res. 219), verificou-se o descumprimento desse dever por importante tribunal, cuja saída do bloco de implementação da política comprometeria suas próprias bases. Como resposta, o CNJ, a exemplo do que feito antes com o mesmo tribunal em relação à Res. 185, optou pela omissão (ou atuação personalizada), o que parece ser adequado, como se fosse reduzida a dose do remédio para um determinado paciente, de modo temporário.

De outro lado, a retaliação sofrida pelos servidores que conseguiram ordens judiciais de equiparação parece merecer reprimenda, ainda que mínima, via despacho no CumprDec, o que não foi feito pelo Conselho até o término da pesquisa.

Viu-se, ainda, que vários tribunais estaduais aumentaram seus próprios quadros do segundo grau, mesmo a política judiciária vigente fosse de priorização do primeiro grau de jurisdição. Entre eles, o outro tribunal estadual avaliado fez tramitar lei de sua iniciativa em menos de 10 dias, a qual criou nove cargos de juízes de segundo grau e estrutura de gabinete, sem informar ao Conselho²⁴⁷ e com um dos piores dados em relação ao primeiro grau, entre os tribunais de seu porte.

Nesse caso, chamado a intervir via PCA proposto pela OAB, o CNJ concedeu medida para que prevalecesse sua política judiciária em detrimento do aumento substancial e tecnicamente inadequado de gastos no segundo grau de jurisdição daquele estado, como previa a lei aprovada às pressas pela assembleia legislativa local. Em momento posterior, o STF desfez a decisão do Conselho, possibilitando a implementação da lei e efetiva instalação da nova estrutura de cargos.

Observa-se, assim, a resistência dos tribunais a partir da edição dessas leis²⁴⁸, posteriores à instituição da política pelo CNJ, que criaram estruturas - ou mantiveram diferenciações indevidas - para o segundo grau de jurisdição. Todavia, isso não representa, necessariamente, o fracasso da política judiciária. Demanda, sim, reflexão para sua correção ou adaptação, de modo que o Judiciário seja guiado de forma duradoura, garantindo conformidade evolutiva, com as restrições profiláticas, dentro da pretensão e a solução que são coletivas quando se trata de direito de acesso ao Judiciário.

²⁴⁷ Res. 184/2013:

Art. 3º O Conselho Nacional de Justiça emitirá parecer de mérito nos anteprojotos de lei de iniciativa dos órgãos do Poder Judiciário da União que impliquem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais.

Parágrafo único. Os anteprojotos de lei devem ser protocolados no CNJ até o dia 15 de abril, a fim de possibilitar a emissão de parecer em prazo compatível com o de envio, no mesmo ano, das respectivas propostas orçamentárias.

Art. 4º Os anteprojotos de lei encaminhados ao CNJ devem estar acompanhados de:

I – premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

III – simulação que demonstre o impacto da despesa considerados os limites para despesas com pessoal estabelecidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

IV – estudo técnico fundamentado, com justificativa e comprovação do atendimento dos critérios estabelecidos nesta Resolução.

²⁴⁸ A questão federativa, no cenário da política de priorização, é de interessante observação, considerando que o legislador estadual, nesses casos, seguiu a proposta de juízes de segundo grau e decidiu pelo incremento orçamentário no segundo grau e manutenção de regalias e distorções em desprestígio à atuação corretiva do Conselho, a partir da política judiciária estudada.

Nessa linha de ideias, perceptível a aptidão do CNJ para funcionar com apoio nas categorias relacionadas na tese, todavia, muito a ser construído para que seja mais respeitada e compreendida sua atuação que, reitere-se, não se insere dentre as tarefas corriqueiras dos demais órgãos do Judiciário.

CONCLUSÃO

Entre os achados desta pesquisa, para as considerações finais, merecem registro os trazidos abaixo:

Condições de existência para a suposta utopia de Mangabeira Unger nas categorias apresentadas – direitos de desestabilização, agência reconstrutora e execução complexa – podem ser verificadas, parcialmente, na prática da (tentativa de?) “reconstrução” de situação estável e violadora do direito de acesso ao Judiciário com obtenção de resposta em tempo razoável: a exemplo da desproporcional distribuição de recursos entre primeiro e segundo graus nos tribunais estaduais do Brasil, cuja correção foi proposta pelo CNJ.

Essa condição violadora somente foi evidenciada pela colheita de dados do Judiciário (ainda que incompletos e contendo equívocos), por parte do CNJ, no intento de cumprir sua atribuição/dever de transparência (art. 103-B, §4º, VI e VII, CF/1988). Função que é aprimorada com a institucionalização da interdisciplinaridade de profissionais no quadro de pessoal do Conselho (estatística, contabilidade, geografia, psicologia etc.), notadamente com a criação de órgãos técnicos como o DMF e DPJ.

É certo, de outro lado, que mesmo antes da existência desses compartimentos internos do Conselho, já havia a atividade de captação, tratamento e exposição de dados quantitativos do Judiciário pelo CNJ desde 2004: ano-base 2003, conforme primeiro relatório JN).²⁴⁹

Para que houvesse real pressão por intervenções no formato de distribuição de recursos orçamentários, tecnológicos e humanos, pois, foi necessário evidenciar os gargalos do Judiciário brasileiro até 2012, denotando uma privação sistêmica no primeiro grau de jurisdição a exigir medida para sua correção.

No contexto, enquanto direito de definição “mais fluída e flexível” (AMATO, PÁG. 125), o direito de acesso ao Judiciário - e de deste obter resposta em tempo razoável - possui aspectos de “direitos de desestabilização”: funciona para mitigar (ou proteger de) problema “naturalizado” e persistente na organização (Judiciário, no

²⁴⁹ JN 2004. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/justica_numeros_2003.pdf>. Acesso em: 24 jul. 22.

caso) cuja manutenção priva ou exclui um número indeterminado de pessoas (de acessar e receber a prestação jurisdicional em tempo razoável).

Observa-se, no entanto, que mera edição de resoluções não atinge os objetivos e impactos desejados com políticas judiciárias, inclusive a de priorização da porta de entrada do Judiciário. Ao contrário, a regulamentação açodada, carente de base técnica e possibilidade de efetivo acompanhamento e avaliação²⁵⁰, pode banalizar a

²⁵⁰ Recente ato normativo alterador da Resolução CNJ n. 106 contou com necessidade de esclarecimento técnico justamente por não haver sido precedido de avaliação técnica. A Resolução CNJ n. 426/2021 estabeleceu, no § 2º do art. 11, fórmula de cálculo da nota final de juízes concorrente a promoções e acesso ao segundo grau. Todavia, referido parágrafo trouxe a figura da “tri-média”, estrangeirismo (ou neologismo mesmo) para tal cálculo. Em consequência, foi imprescindível, para que os certames fossem realizados, a pesquisa, o estudo e a elucidação, pelo DPJ, do que seria o conceito criado na Resolução, fato que poderia ser evitado, caso fosse a minuta submetida ao órgão técnico antes de ir a plenário. Oportuna a transcrição de trechos do parecer aludido:

Cuida-se do Despacho 4569549 em que se solicita manifestação técnica para prestar esclarecimentos a respeito da tri-média. Trata-se da Resolução CNJ nº 106/2010, que dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau. A Resolução CNJ nº 426/2021, que alterou a Resolução CNJ nº 106/2010, estabeleceu nos §§ 2º e 3º a fórmula de cálculo da nota final do concorrente. [...] Considerando que a norma não apresentou anexo com a fórmula de cálculo expressa, vieram dúvidas acerca de sua aplicação, que serão esclarecidas neste parecer. [...] Sabe-se que a média aritmética simples pode ser facilmente influenciada por pontos extremos da curva. Ou seja, mesmo que uma grande parte dos números estejam concentrados em uma determinada faixa de valor, os dados atípicos (usualmente chamados de outliers), ou seja, aqueles muito maiores ou muito menores em comparação aos demais, podem distorcer o resultado da média simples, fazendo com que tal número não represente verdadeiramente o conjunto de dados que está sendo analisado.

Para reduzir o efeito de dados que porventura possam estar fora do padrão, na Resolução 106/2010 adotou-se como metodologia o termo tri-média, em uma analogia à metodologia conhecida por “média aparada” ou “média truncada” (no inglês, chamada de trimmed mean ou truncated mean). A média aparada (tri-média) consiste em uma das técnicas utilizadas para sumarizar as informações de um conjunto de dados, de forma a contornar o problema causado pela existência de dados atípicos. Ela é calculada pela retirada dos pontos extremos (maiores e menores), definidos a partir de um percentual a ser aplicado. [...] Assim, a tri-média em 10% de um conjunto de 20 avaliações, irá considerar a média aritmética simples da 3ª até a 18ª avaliação, ou seja, excluídas as 2 menores (10% de 20) e as 2 maiores (10% de 20). Da mesma forma, a tri-média em 10% de um conjunto de 30 avaliações, irá considerar a média aritmética simples da 4ª até a 28ª, ou seja, excluídas as 3 menores (10% de 30) e as 3 maiores (10% de 30). E assim sucessivamente.

2. Em uma situação em que a avaliação esteja sendo conduzida por somente 8 avaliadores, como fica o cálculo da tri-média?

Nesse caso, a aplicação de 10% em 8 avaliações resulta em: $k = n \times p = 8 \times 0,1 = 0,8$. Tendo em vista o disposto no §3º do art. 11 da Resolução CNJ nº 106/2010, que indica que se a aplicação do percentual resultar em número decimal o resultado deverá ser arredondado para o inteiro inferior mais próximo, k deverá ser arredondado para 0 (zero). Logo, quando houver menos de 10 avaliadores, nenhuma nota deverá ser excluída da avaliação final.

atuação regulamentar do Conselho, enfraquecendo - e até inviabilizando - a efetividade de suas medidas.

Ainda nessa esteira, o direito e o conhecimento judicial, em regra, são insuficientes para solucionar situações violadoras de direitos de desestabilização, demandando pluralidade representativa tanto na construção da solução, como no acompanhamento de sua implementação, para que seja durável e possível a correção do problema.

Em complemento, a recusa ao cumprimento de medidas judiciais pelos tribunais estaduais e os pedidos de adiamento para a vigência da política judiciária estudados fizeram com que o CNJ imprimisse certa plasticidade ao formato de execução da política, relativizando seus comandos, com alterações de prazos e até mesmo quantitativo a ser redistribuído.

Para tanto, o Conselho levou em conta aspectos prospectivos corretivos e preventivos em relação à situação ilícita, com restrições profiláticas e obrigações de fazer postergadas no tempo, no intento de assegurar que a reconstrução da prática fosse eficaz e conforme o que se espera de uma rotina lícita institucional que garanta o acesso à prestação jurisdicional, em especial no primeiro grau.

Há resistência à prestação tempestiva e íntegra de informações por parte de tribunais estaduais ao CNJ, apesar do comando constitucional (art. 103-B, §4º, VI e VII), persistindo até os dias atuais, a constituir um dos obstáculos à atuação corretiva do CNJ. Existe, também, a desobediência aos comandos dados pelo Conselho e até maquiagem de dados por parte de órgãos do Judiciário.

3. No caso de 48 avaliadores, quais notas deverão ser excluídas? Nesse caso, a aplicação de 10% em 48 avaliações resulta em: $k = n \times p = 48 \times 0,1 = 4,8$. Tendo em vista que o número decimal deverá ser arredondado para o menor inteiro mais próximo, deverão ser excluídas as 4 menores e as 4 maiores avaliações.

[...] 5. Planilha de Cálculo: Planilha de cálculo disponível para visualização de fórmulas e com exemplo de aplicação no caso concreto: https://cnjjustbr-my.sharepoint.com/:x/g/personal/dpj_cnj_jus_br/EdpMeViXmqpPglUe-_BLyJQBuv6pfMph2M1XMMaJF_wafQ?e=Rb1tTa No Excel, a tri-média em 10% pode ser facilmente calculada pela função "média.interna" com o parâmetro porcentagem = 0,2, pois nesta fórmula o corte dos dados é feito em $p/2$ (10%) para cima e $p/2$ (10%) para baixo, somando 20%.

Nesse contexto, o STF atua, em regra, como garante das políticas judiciárias do CNJ, todavia, entre os processos judiciais estudados²⁵¹, tem-se o caso da lei baiana que criou estruturas no segundo grau trazidos, a evidenciar que o tratamento dado pelo Supremo a deliberações do Conselho sobre aplicabilidade da normativa, no caso da política de priorização, ensejou situação destoante do objetivado.

Aliás, como visto, não foi apenas o TJBA que encaminhou anteprojeto de lei para aumento da estrutura do segundo grau de jurisdição, em desobediência direta à política judiciária em tela. É dizer: a capacidade do CNJ em fazer cumprir suas medidas ou, ao menos, de impedir que existam situações agravantes para a situação do primeiro grau de jurisdição parece demandar ajustes.

Para além da questão político-federativa e da necessidade de adesão, ainda que parcial, dos tribunais mais numerosos (como o TJSP), há de se reconhecer que a função normativa do CNJ deve estar atrelada a critérios objetivos, coesos e passíveis de compreensão clara e execução por parte de seus destinatários, em regra, juízes e tribunais. O que exige, em tese, o cumprimento das fases constantes do Guia do DGE para gestão de políticas judiciárias e um conhecimento mais acurado sobre técnica legislativa (e legística).²⁵²

Em adição, o Conselho, no exercício de elaboração de norma, deve dispor de corpo com conhecimento das normas antecedentes e da legislação federal brasileira para que os novos atos se insiram harmonicamente no ordenamento normativo pré-existente, exprimindo-se clara e coerentemente a vontade do Conselho.

Sobre o aspecto político, vale uma observação pertinente à gestão das normas no CNJ: a formação da agenda pela presidência e pela corregedoria nacional – em menor medida, demais conselheiros – é comumente verificável. Por vezes, sequer há debate em sessão, gerando resoluções, recomendações e provimentos por votos de conselheiro na edição de atos normativos com vistas a, oportunamente,

²⁵¹ Os principais processos utilizados foram: ADI 3367; MS 29002; ADI 3854; ACO 1680 AgR; AO2415AgR; MS 37485 AgR; ADI 4412; ADI 5221; ADI 4145; MS 29077; MS 30793; MS 30547; MS 31667 AgR; Pet 4656; MS 36254 e MS 36133 MC. Elucida-se que os julgados foram escolhidos, em sua maioria, após buscas no site do STF, com os termos “primeiro grau de jurisdição” e “CNJ”, no site do STF, selecionando-se os processos.

²⁵² Sobre o conceito de técnica legislativa, transcreve-se o que bem sintetizou Kildare Carvalho (2003, p. 31): “A técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei”.

verem as suas próprias agendas votadas. O tema não é pacífico, tampouco simplório e uma mirada sobre ele demandaria outra interessante pesquisa.

Enfim, apesar do longo caminho a ser percorrido, com buracos e desvios compulsórios, em linha com o referencial teórico, o CNJ pode ser lido como uma inovação constitucional orientada a “desestabilizar” falhas estruturais do poder judiciário, especialmente quanto ao acesso ao Judiciário e à tempestividade da prestação jurisdicional, reconstruindo rotinas e procedimentos organizacionais com vistas a possibilitar o gozo de direitos fundamentais relacionados à prestação jurisdicional, com destaque para os supracitados.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 3^a. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ALMEIDA, Renato Franco de. **Poderes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público**. *In*: Unijus: revista jurídica, v. 9, n. 10. 2006.

AMATO, Lucas Fucci. **Construtivismo jurídico: teoria no direito**. Curitiba: Juruá, 2017.

AMATO, Lucas Fucci. **Inovações constitucionais: direitos e poderes**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo; os fundamentos constitucionais e a Constituição do novo modelo**. São Paulo: Saraiva. 2015.

BERTONCINI, Isabella. A Reforma do Estado: perspectivas para o poder judiciário. **Resenha Eleitoral**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 223-248, 1 jan. 2015. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. <http://dx.doi.org/10.53323/resenhaeleitoral.v19i1.65>. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/65>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Índice de Acesso à Justiça**. Departamento de pesquisas judiciárias. Brasília, 2013. Disponível em: [Relatorio_Indice-de-Acesso-a-Justica_LIODS_29-4-2021.pdf](#) (cnj.jus.br). Acesso em: 15/04/2022.

_____. Conselho Nacional De Justiça. **Justiça em números 2003**: ano-base 2002. Departamento de pesquisas judiciárias. Brasília, 2003. Disponível em: Estatísticas da Justiça Federal - Relatório JF- item 1fin... (cnj.jus.br). Acesso em: 15/04/2022.

_____. Conselho Nacional De Justiça. **Justiça em números 2013**: ano-base 2012. Departamento de pesquisas judiciárias. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf Acesso em: 15/04/2022.

_____. Conselho Nacional De Justiça. **Justiça em números 2014**: ano-base 2013. Departamento de pesquisas judiciárias. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/01/relatorio_jn2014.pdf Acesso em: 15/04/2022.

_____. Conselho Nacional De Justiça. **Pesquisa de Opinião Magistrados do 1º Grau**. Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Brasília, 2016. Disponível em: [0a57dba47c68ec0626a14426ba3f927e.pdf](#) (cnj.jus.br). Acesso em: 15/04/2022.

_____. Conselho Nacional De Justiça. **Relatório Precatórios**: Reestruturação da Gestão nos Tribunais. Corregedoria Nacional nos Tribunais de Justiça. Brasília, 2012. Disponível em: Realtorio_Precatorios_CNJ_FINAL.PDF. Acesso em: 15/04/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 4**. Brasília 2005. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/188>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 7**. Brasília 2005. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 15**. Brasília 2005. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/210>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 49**. Brasília 2007. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/159>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 64**. Brasília 2008. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/122>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 65**. Brasília 2008. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/119>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 70**. Brasília 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/118>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 72**. Brasília 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/77>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 76**. Brasília 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/110>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 82**. Brasília 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/103>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 83**. Brasília 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/102>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 88**. Brasília 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/87>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 102**. Brasília 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/69>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 135**. Brasília 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/95>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 184**. Brasília 2013. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1917>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 194**. Brasília 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 195**. Brasília 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2022>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 219**. Brasília 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2342>. Acesso em: 15/05/2022

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 240**. Brasília 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2342>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 261**. Brasília 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2689>. Acesso em: 15/05/2022

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 292**. Brasília 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2993>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 331**. Brasília 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3428>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 446**. Brasília 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4417>. Acesso em: 15/05/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADC n. 12/DF**. Relator: Ministro Carlos Britto. Julgado em 16 fev. 2006. DJ, 01 set. 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgado em 13 abr. 2005. DJ, 17 mar. 2006, republicado na DJ 22 ago. 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 4.410/DF**. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 29 jun. 2020. DJE, 13 ago. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 4.638/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio, Voto do Ministro Lewandowski, Julgado em 08 fev. 2012. DJE, 30 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 6.258/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio, Voto do Ministro Lewandowski, Julgado em 08 fev. 2012. DJE, 30 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 984/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgado em 18 jun. 2022. DJE, 18 jul. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 27.033 AgR**. Relator: Ministro Celso de Mello, Julgado em 30 jun. 2015. DJE, 27 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 28.003**. Relator: Ministro Luiz Fux, Julgado em 08 fev. 2012. DJE, 31 mai. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 28.620**. Relator: Ministro Dias Toffoli, Julgado em 23 set. 2014. DJE, 08 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 28.611 MC-AgR**. Relator: Ministro Celso de Mello, Julgado em 14 out. 2010. DJE, 1 abr. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 29.744 AgR**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgado em 29 jun. 2011. DJE, 4 out. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 27.708**. Relator: Ministro Marco Aurélio, Julgado em 29 out. 2009. DJE, 21 mai. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 28.872 AgR**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Julgado em 24 nov. 2011. DJE, 18 mar. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 27.621**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Julgado em 07 dez. 2011. DJE, 11 mai. 2012.

CAMUS, Albert. **O mito de Sísifo: ensaio sobre o absurdo**. Editora Best Seller, 2010.

CARVALHO, A. D. Z. Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. v. 114, p. 31-77, 2017.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Lino. **Direito e imaginação institucional em Roberto Mangabeira Unger**. Salvador: EDUFBA, 2020.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Lino De; Luciano Dórea Martinez Carreiro. **O processo estrutural no combate ao assédio moral na esfera trabalhista**. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 1033, p. 327-343, 2021.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CASTRO, Arthur Gomes. **A accountability judicial e a necessária regulação do Poder Judiciário como garantia de acesso à razoável duração do processo**. 2021.130 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasília, 2022.

COSTA, Adriene Domingues. **As corporações na administração da justiça – a dinâmica dos movimentos associativos da Magistratura no CNJ**. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração Pública, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

DE GIORGI, Raffaele. **Os desafios do juiz constitucional**. In: **Impasses e aporias do direito contemporâneo** – estudos em homenagem a José Eduardo Faria. São Paulo: Saraiva. 2011.

DELGADO, Lucas. **Independência judicial e corrupção sistêmica: o controle disciplinar da atividade jurisdicional pelo Conselho Nacional de Justiça e a diferenciação funcional do Direito**. 2017. viii, 114 f., Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DIDIER JUNIOR, Fredie; FENANDEZ, Leandro. **O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O DIREITO PROCESSUAL**: administração judiciária. Boas práticas e competência normativa. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FRAGALE FILHO, Roberto. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. **Dados**, [S.L.], v. 56, n. 4, p. 975-1007, dez. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582013000400008>.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. Novo Código de processo civil e atuação do Conselho Nacional de Justiça. In: RODRIGUES, Geisa de Assis; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos (org.). **Reflexões sobre o novo Código de Processo Civil**. Brasília: Esmpu, 2016. p. 21-58. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Reflexoes_sobre_o_novo_PC_Volume_2.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

MAUS, Ingborg. Judiciário como superego da sociedade - o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. **Revista Novos Estudos**, n. 58. novembro de 2000.

MIRANDA, Gladson Rogério de Oliveira. ATIVISMO JUDICIAL E PODER NORMATIVO DO CNJ / *JUDICIAL ACTIVISM AND NORMATIVE POWER OF THE CNJ*. **Brazilian Journal Of Development**, [S.L.], v. 6, n. 10, p. 76947-76959, 2020. Brazilian Journal of Development. <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv6n10-209>.

MONEBHURRUN. Nitish. **Manual de Metodologia Jurídica - Técnicas para Argumentar em Textos Jurídicos**, São Paulo, Saraiva, 2015.

NICOLITT, André Luiz. **A duração razoável do processo**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris. 2006.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; AOYAMA, Pâmela Tieme Barbosa. O Conselho Nacional de Justiça e a academia. **Revista CNJ**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 12-23, 2017.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. **Controles sobre o Judiciário geram governança e eficiência? Estudo sobre o CNJ e a Justiça Estadual**. Tese (Doutorado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. A Primeira Década de Metas Anuais do Judiciário. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 50-67, 2 jan. 2022. Programa de Pós-Graduação em Administração da UFF/VR. <http://dx.doi.org/10.20401/rasi.8.1.611>. Disponível em: <<https://www.rasi.vr.uff.br/index.php/rasi/article/view/611>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

OLIVEIRA, Wagner Vinicius. O “DÉCIMO SEGUNDO CAMELO” DE LUHMANN: entre aporias, interpretações e hermenêutica jurídica. **Revista de Doutrina Jurídica**, [S.L.], v. 109, n. 1, p. 103-120, 13 abr. 2018. Revista Juventude e Políticas Públicas. <http://dx.doi.org/10.22477/rdj.v109i1.151>. Disponível em: <<https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/151>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PEREIRA, João Carlos Murta. **Descontinuidade na Administração Judiciária. Análise das Iniciativas do CNJ na Execução Penal**. Anais do ENAJUS - Encontro de Administração da Justiça, 2019.

PRADO, Eunice Maria Batista; DE FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá. Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica: planejamento, execução e análise crítica da campanha humanitária que se tornou lei federal. **Revista Eletrônica do CNJ**, v. 6, n. 1, 2022.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Transjusfundamentalidade: diálogos judiciais transnacionais sobre direitos fundamentais**. 2013. 274 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

QUINTAS, Fábio Lima. **Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais**. RIL Brasília a. 53, n. 209, jan./mar. 2016.

ROSILHO, André Janjácomo. O poder normativo do CNJ: um caminho para se pensar o experimentalismo institucional. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, v. 1, 2011.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.111**, de 25 de maio de 2010. São Paulo.

_____. **Lei Complementar nº 1.172**, de 10 de abril de 2012.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Hermenêutica de Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

SOARES, Carlos Henrique. Dever de busca pela razoável duração do processo. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 4, n. 01, p. 89-125, 2017.

STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A segunda via: presente e futuro do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. **Democracia realizada: a alternativa progressista**. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. ***False necessity: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy***. Cambridge University Press, 1987.

_____. **O direito e o futuro da democracia**. Boitempo. 2004.

_____. **Política: os textos centrais a teoria contra o destino**. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **O movimento de estudos críticos do direito: outro tempo, tarefa maior**. Tradução de Lucas Fucci Amato. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017.