
PODER JUDICIÁRIO E A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA: DO PATRIMONIALISMO À GESTÃO EFICIENTE

THE JUDICIARY AND THE ADMINISTRATION OF JUSTICE: FROM PATRIMONIALISM TO MANAGEMENT EFFICIENCY

Marcelo Henrique Pereira Marques

Analista Judiciário. Mestrando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP.

Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar

SUMÁRIO: 1 O Poder Judiciário e a Função Administrativa; 2 Breve Evolução Histórica do Poder Judiciário; 3 A Administração a Justiça a partir da Constituição de 1988; 3.1 A Atuação do Conselho Nacional de Justiça; 3.2 A Transparência no Judiciário; 4 Conclusão; Referências

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo apresentar algumas resistências e avanços acerca de mecanismos de controle social, transparência e participação popular na atuação administrativa do Poder Judiciário. A partir de uma breve análise histórica é possível compreender melhor a origem dessas resistências. A Administração Pública brasileira e, com ela, a Administração da Justiça sofreram do patrimonialismo português e conservaram, no seu início, uma cultura jurídica alheia à burocracia que faz separar o público do privado. Com o passar do tempo, o Judiciário se desenvolve e acaba por acolher um modelo de gestão mais eficiente, mais transparente e sobretudo democrático. Portanto, a discussão que se põe aqui é procurar examinar o Poder Judiciário quando não está debruçado sobre o julgamento de processos. Cabe analisar as origens do conservadorismo do Judiciário e a importância de se rever determinadas posturas. Além disso, é também um objetivo desse trabalho sinalizar a importância da introdução da gestão eficiente e de mecanismos democráticos mais contemporâneos na sua estrutura.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Judiciário. Administração da Justiça. Gestão. Eficiência. Controle.

ABSTRACT: The present essay aims to present some resistance and advances to social control, transparency and popular participation mechanisms in the Judiciary Power's administrative activity. From a brief historical analysis it is possible to better understand the origins of this resistance. Brazilian Public Administration and the Administration of Justice as well have suffered from the Portuguese patrimonialism and maintained in its beginning a juridical culture distant from the bureaucracy that separates public from private life. During the time, the Judiciary evolves and ends up adopting a more efficient, transparent and democratic model of public management. Therefore, the issue here is to examine the Judiciary Power when it is not leant over lawsuits. It should be analysed the origins of the Judiciary conservative values and how importante it is to review such posture. Besides, it is also an objective of this work to point the importance of introducing na efficient management and more democratic and updated mechanisms in its structure.

KEYWORDS: Judiciary. Administration of Justice. Management. Efficiency. Control.

1 O PODER JUDICIÁRIO E A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

O exercício da Administração Pública não é atividade exclusiva do Poder Executivo. Isso porque, a função administrativa é também exercida pelos demais Poderes como função atípica. Assim, cada um dos Poderes exerce com preponderância sua função típica e de maneira atípica a função dos demais. É nesse sentido que os Poderes são “independentes e harmônicos entre si”, nos termos da Constituição de 1988. Na lição de Celso Antonio Bandeira de Mello²:

Tanto Legislativo quanto Judiciário, como Executivo, exerceriam as três funções estatais: de modo normal e típico aquela que lhes corresponde primacialmente – respectivamente, legislar, julgar e administrar – e, em caráter menos comum (ou até mesmo em certas situações muito invulgares como ocorre no processo de *impeachment*), funções, em princípio, pertinentes a outros órgãos do Poder. Á vista disto, jamais se poderia depreender, com segurança, se uma atividade é legislativa, administrativa ou jurisdicional pelo só fato de provir do corpo do Legislativo, Executivo ou Judiciário.

Daí que o Poder Judiciário exerce também função administrativa. A Administração judiciária – exercida em caráter menos comum, uma vez que administrar é função primária do Poder Executivo – envolve toda sorte de atividade do Poder Judiciário que contenha a necessidade de gestão da coisa pública, seja a realização de licitação, a organização de concursos públicos, o planejamento e a execução do seu orçamento, a contratação de serviços terceirizados, a nomeação de servidores, dentre outros.

Nesse contexto, a gestão eficiente dos recursos públicos prevista pela Constituição de 1988 para a Administração Pública é regra cogente também para o Poder Judiciário quando atua nesse mister. Assim, aplicam-se ao Poder Judiciário quando exerce atividade administrativa todos os princípios³ elencados no *caput* e as demais regras do art. 37 da Constituição Federal, as vedações do art.167; as suas contas sofrem

1 Art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

2 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p.34.

3 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

fiscalização e pode também ser objeto de inspeção e auditoria contábil do Tribunal de Contas e assim por diante.

Portanto, a discussão que se põe aqui é procurar examinar o Poder Judiciário quando não está debruçado sobre o julgamento de processos. Cabe analisar as origens do conservadorismo do Judiciário e a importância de se rever determinadas posturas. Além disso, é também um objetivo desse trabalho sinalizar a importância da introdução da gestão eficiente e de mecanismos democráticos mais contemporâneos na sua estrutura.

2 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PODER JUDICIÁRIO

Antonio Carlos Wolkmer, analisando o período colonial, faz referência a um “‘abrasileiramento’ da magistratura” que “significava a corrupção das metas essencialmente burocráticas, porquanto os critérios de validade passavam a ser imputados à pessoas, à posição social e à interesses econômicos. A corrupção cobria um lastro de desvios da legislação e das regras burocráticas⁴”. Registros de privilégios do Judiciário no Brasil datam desde 1715, quando El-Rei fez saber que “todos os que na cidade de São Paulo servirem de juízes ordinários, vereadores e procuradores do Conselho, fiquem com a nobreza de cavaleiros e logrem os privilégios deles⁵”, tudo isso no sentido de livrá-los de qualquer condenação por erros do ofício.

À época das Ordenações Afonsinas, o governo local era formado por Câmaras e “compunham-se estas de juízes e vereadores, eleitos pelos homens bons com a interferência dos corregedores⁶”. Como aponta Raymundo Faoro, “os ‘homens bons’ compreendiam, num alargamento contínuo, além dos nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a contínua agregação de burgueses comerciantes⁷”. A primeira instância era formada “por juízes singulares que eram distribuídos nas categorias de ouvidores, juízes ordinários [...] e juízes especiais [...]. A segunda instância, composta de tribunais colegiados, agrupava os chamados Tribunais de Relação [...] Já o Tribunal de Justiça Superior, de terceira e última instância, [...] era representado pela Casa de Suplicação⁸”.

4 WOLKMER, Antonio Carlos. *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p.82-83.

5 FERREIRA, Waldemar. *História do Direito Brasileiro*. v.1, p.194.

6 FERREIRA, Waldemar. *ibidem*.p.160.

7 FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo, 2001. p202.

8 WOLKMER, Antonio Carlos. *ibidem*. p.74-75.

A posse na magistratura não decorria de nenhum mérito pessoal. Segundo Faoro, “os magistrados, na grande maioria, são leigos, com os cargos herdados ou obtidos no enxoval da noiva⁹”. Em 1587, é criado o Tribunal de Relação do Brasil. A ostentação sempre esteve presente no âmbito do Judiciário: “haverá na Casa de Relação panos para se cobrirem as mesas dos despachos, e os da grande serão de seda, e o tinteiro, poeira e campainha serão de pratas¹⁰” e “os desembargadores, enquanto estiverem em despacho na Relação com o governador, estarão assentados em escabelos de encosto na mesa grande¹¹” e “andarão vestidos, assim na Relação, como na cidade, com as ópas, que costumam trazer os desembargadores da Casa da Suplicação, de maneira que representem os cargos que tem¹²”. Em 1626, foi suprimida a Relação¹³ e posteriormente restabelecida, em 1652¹⁴. Em 1751, foi criada a Relação do Rio de Janeiro e, posteriormente, com a transferência da capital, instalou-se a Casa da Suplicação¹⁵. Segundo Wolkmer, “com a criação e o funcionamento do Tribunal da Relação, no Brasil, consolidou-se uma forma de administração da justiça não mais efetuada pelo ouvidor-geral, mas centrada na burocracia de funcionários civis¹⁶”. À época do Brasil colônia, Stuart Schwartz, citado por Wolkmer, alega que havia duas modalidades de organização política do Judiciário: relações burocráticas e relações baseadas em parentesco. Assim, segundo Wolkmer, “o entrelaçamento desses dois sistemas de organização –burocracia e relações pessoais – projetaria uma distorção que marcaria profundamente o desenvolvimento de nossa cultura jurídica institucional¹⁷”. Wolkmer sugere, ainda, que as relações pessoais “iam desde o casamento colonial (forma de incorporação na sociedade local e de aquisição de riqueza e propriedades) até os laços de amizade e compadrio (padrinho de batismo ou de casamento¹⁸). Em 1824, o Brasil conheceu sua primeira Constituição, ainda no Império, mas já independente. O Judiciário ganhou estatura Constitucional.

9 FAORO, op. cit., p.218.

10 FERREIRA, op. cit., p.200.

11 Ibidem, p.200.

12 Ibidem, p.201.

13 Ibidem, p.231.

14 Ibidem, p.236.

15 FREITAS, Vladimir Passos de. *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 20.

16 WOLKMER, op. cit., p.78.

17 WOLKMER, op. cit., p.82.

18 WOLKMER, op. cit., p.83.

Em 1845, iniciaram debates a respeito de projeto de lei que restringia a participação de magistrados no processo eleitoral. Segundo notícia José Murilo de Carvalho, magistrados eram ao mesmo tempo fazendeiros, senhores de engenho e senadores¹⁹. Segundo o autor, as manifestações contrárias foram vencidas “e os juízes mantiveram-se no controle²⁰”.

Na seqüência, como leciona Vladimir Passos de Freitas, “o início da grande transformação vivida pelo Poder Judiciário brasileiro ocorreu após a proclamação da República, em 1889²¹”. Ainda naquele ano é criada a Justiça Federal (decreto-lei 848 de 1889). A Constituição de 1891 – agora, sim, da República – optou pelo modelo unitário, isto é, sem uma jurisdição administrativa, como é o Conselho de Estado francês, e o Judiciário se moldou, pois, como terceiro Poder²². Aqui surge o Supremo Tribunal Federal. Em 1945 é criado o Tribunal Federal de Recursos, posteriormente extinto com a criação do Superior Tribunal de Justiça com o advento da Constituição de 1988.

Foi nesse cenário, portanto, que nasceu e se desenvolveu o Poder Judiciário, em meio ao patrimonialismo que configurava a estrutura do Estado brasileiro. Em meio, portanto, à diluição dos limites que separam o público do privado misturando as regras da casa e da rua, para fazer menção à obra prima de Roberto DaMatta²³. Esse patrimonialismo de outrora se faz presente nos dias de hoje quando se assiste à situações como aquela noticiada pela revista IstoÉ, em abril de 2009. Segundo a publicação, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Alberto Menezes Direito, falecido naquele mesmo ano, teria se beneficiado de ofícios expedidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), onde foi Ministro até 2007, solicitando tratamento privilegiado para parentes seus em aeroportos brasileiros²⁴. No mesmo sentido fez o então Ministro do STJ e hoje do STF, Luis Fux. No ofício n. 112/08, expedido pelo chefe de representação do STJ ao gerente da *Air France* no aeroporto internacional Antonio Carlos Jobim, no Rio de Janeiro, foi solicitado sala “vip”, atendimento especial no *check in* e assento *up deck*, na área superior do avião. É dizer, ofícios emitidos pela cúpula de um órgão

19 CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 176.

20 Ibidem. p. 178.

21 FREITAS, op. cit., p. 23.

22 Ibidem.

23 DAMATTA, Roberto. *A Casa & A Rua*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

24 reportagem com cópias dos ofícios disponível em: <<http://www.istoe.com.br/reportagens/detalhePrint.htm?idReportagem=12841&txPrint=completo>>

público requisitando favores à empresa privada. Ora, “o juiz deve ter ciência que faz parte de uma categoria diferenciada em alguns aspectos, mas faz parte do gênero dos servidores públicos, sendo um indivíduo do povo, pago pelo mesmo povo, para servir²⁵”.

Tais situações são excepcionais e não podem resumir, é certo, o Judiciário. De toda sorte, trata-se de um Poder com características que o afastam do trato comum. Isto se traduz nas vestes, no tratamento, em expressões como “Estado-juiz” e em prerrogativas inexistentes para os cidadãos comuns, como férias de 60 dias²⁶. Toda essa simbologia de poder permanece válida até hoje.

Quanto à linguagem, o Direito é pródigo no uso de expressões rebuscadas. Ora, o uso de termos difíceis afasta o jurisdicionado, sujeito da decisão, da realidade do processo. Como aponta Jose Renato Nalini:

O cliente da Justiça tem direito a uma solução justa, mas para ele inteligível. Se é fácil ser complicado – basta se valer de um dicionário e escolher sinônimos desconhecidos – é muito difícil ser simples. A concisão, a objetividade, a utilização de frases sintéticas, tudo isso auxilia a comunicação. E atua em favor da credibilidade e da legitimação.

Cabe questionar, ainda, a capacidade de compreensão de determinadas decisões quando utilizam língua estrangeira como fundamento jurídico²⁷, como a seguinte:

Incide, aqui, o magistério de um dos maiores constitucionalistas norte-americanos, HENRY CAMPBELL BLACK, em seu clássico *Handbook of American Constitutional Law*, 2ª ed., St. Paul, Minn., West Publishing CO., 1897, p. 70, verbis:

10. It is not permissible to disobey, or to construe into nothingness, a provision of the constitution merely because it may appear to work injustice, or to lead to harsh or obnoxious consequences or invidious and unmerited discriminations, and still less weight should be attached to the argument from mere inconvenience.

25 BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Função Correicional dos Tribunais e Deveres do Magistrado*. R. CEJ, Brasília, n.28, p.54-63, jan/mar. 2005.

26 Lei Complementar n.35, Art. 66 - Os magistrados terão direito a férias anuais, por sessenta dias, coletivas ou individuais.

27 Sem esquecer que o Código de Processo Civil prevê no art. 156 que “em todos os atos e termos do processo é obrigatório o uso do vernáculo”.

[...] A respeito, assinalou PAUL ROUBIER, verbis: ‘La situation de fonctionnaire public constitue un statut légal, qui peut toujours être modifié par les lois nouvelles in futurum’ (in *Les Conflits de Lois dans le Temps*, Libr. Du Recueil Sirey, Paris, 1933, t. II, p; 471, n. 122)

[...] Ainda, a lição de Charles Debbasch e Marcel Pinet, verbis: ‘L’obligation de respecter les lois comporte pour l’administration une double exigence, l’une négative consiste à ne prendre aucune décision qui leur soit contraire, l’autre, positive, consiste à les appliquer, c’est-à-dire à prendre toutes les mesures réglementaires ou individuelles qu’implique nécessairement leur exécution.’ (In *Les Grands Textes Administratifs*, Sirey, Paris, 1970, p. 376)

[...] Ante o exposto, voto por negar provimento ao agravo²⁸.

Na lição do magistrado José Paulo Baltazar Junior, “nem sempre a sentença mais longa é a melhor. Se a questão não merece maiores digressões, não há porque se alongar. A Justiça é um serviço público e não integra a academia²⁹”.

Ainda no campo da linguagem, o uso de certos pronomes de tratamento sugere o exercício de um poder supremo, acima daquele da vida cotidiana. Prova disso é o Regimento Interno do STF que garante que seus membros “receberão o tratamento de Excelência, conservando o título e as honras correspondentes, *mesmo após a aposentadoria*, e usarão vestes talares, nas sessões solenes, e capas, nas sessões ordinárias ou extraordinárias³⁰” (g.n). Há uma simbologia de poder refletida no uso da toga. Daí a expressão “juiz togado”. No âmbito da Câmara dos Deputados, por exemplo, o Regimento Interno só obriga o uso do termo “excelência” entre deputados³¹. Aqui, aliás, cabe questionar o uso das honras e títulos após a aposentadoria no caso de o Ministro do STF passar a atuar em defesa de interesses privados após o período da quarentena³².

28 Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo Em Ac nº 5013333-39.2011.404.7100/RS. Relator: Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz.

29 BALTAZAR JUNIOR, *ibidem*.

30 Art. 16 parágrafo único do RISTF.

31 Art. 73. Para a manutenção da ordem, respeito e austeridade das sessões, serão observadas as seguintes regras: XI - referindo-se, em discurso, a colega, o Deputado deverá fazer preceder o seu nome do tratamento de Senhor ou de Deputado; quando a ele se dirigir, o Deputado dar-lhe-á o tratamento de Excelência;

32 Art. 95 [...]. parágrafo único. Aos juízes é vedado: V - exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração

O que interessa aqui, porém, é apresentar algumas resistências e avanços acerca de mecanismos de controle social, transparência e participação popular na sua atuação administrativa do Judiciário.

3 A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A promulgação da Constituição de 1988 foi um importante marco normativo no sentido de afastar o patrimonialismo histórico da realidade do Estado brasileiro. Assim, segundo Luis Roberto Barroso, o esforço mais notável da Constituição:

é o de procurar resguardar o espaço público da apropriação privada, o que faz mediante normas que exigem concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, licitação para a celebração de contratos com a Administração Pública, prestação de contas dos que administram dinheiro público, bem como sancionam a improbidade administrativa. Proibição emblemática, quem em si abriga mais de cem anos de uma República desvirtuada, é a do art. 37 §1º, que interdita autoridades e servidores de utilizarem verbas públicas para promoção pessoal³³.

Posteriormente, em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 promoveu alterações no texto constitucional no sentido de sinalizar com um modelo mais contemporâneo de gestão da coisa pública. Assim, dentre outras novidades, foi inserido o princípio da eficiência no art. 37, vinculante também ao Judiciário na sua atuação administrativa, e cujo núcleo “é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público³⁴”; foram estabelecidos limites aos cargos de confiança que passaram a ser exclusivos de ocupantes de cargo efetivo e apenas para atribuições de direção, chefia e assessoramento; exigiu-se que por lei infraconstitucional sejam reguladas formas de participação do usuário na Administração Pública, o acesso a informações sobre atos do governo e representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública – e aqui inclui-se o Judiciário no exercício de atividade administrativa.

33 BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 67-68.

34 CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010. p.32

Uma terceira onda normativa veio com a edição da Emenda Constitucional n. 45 de 2004 que promoveu a Reforma do Poder Judiciário. Além de questões processuais, como a previsão de súmulas vinculantes, a necessidade de repercussão geral no recurso extraordinário e a alteração de algumas competências do STF³⁵, interessa aqui examinar as reformas administrativas e institucionais promovidas pela Emenda. A EC n. 45 teve claro propósito de uma reestruturação do Judiciário. Nas palavras de Sérgio Renault, então secretário da reforma, “o Judiciário brasileiro precisa chegar ao século 21, atento para a necessidade de modernização da sua gestão administrativa, informatizando procedimentos e incorporando novas tecnologias³⁶”. Segundo ele, a reforma “é o primeiro passo na construção de um novo Judiciário, mais transparente, mais racional e mais moderno³⁷”.

Nesse sentido, vale enumerar algumas alterações à Constituição promovidas pela EC n. 45: a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – tema a ser tratado alhures; a previsão de 03 anos de atividade jurídica como requisito para ingresso na magistratura; a aferição de merecimento de magistrados, para fins de promoção na carreira mediante critérios objetivos de produtividade; proibição de promoção do juiz que reter autos além do prazo legal injustificadamente; a previsão de curso de preparação de magistrados como etapa obrigatória para o vitaliciamento; a publicidade das decisões administrativa dos Tribunais; a proibição do magistrado receber qualquer tipo de auxílio ou contribuição a qualquer título; a previsão de “quarentena”, constituída na proibição do exercício de advocacia no tribunal ou juízo do qual o juiz se afastou nos três primeiros anos de afastamento; a exigência de destinação das custas e emolumentos apenas para os serviços afetos às atividades específicas da Justiça; a proibição de gastos além dos limites estabelecidos na LDO durante a execução orçamentária. Por fim, a Emenda criou o dever da duração razoável do processo (judicial e administrativo).

3.1 A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Pois bem, alteração importante foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O CNJ, órgão de estatura constitucional, tem funções

35 Como a competência para julgar válida lei local contestada em face de lei federal que antes era de competência do Superior Tribunal de Justiça

36 Folha de S. Paulo, 09 de dezembro de 2004. Tendências/Debates.

37 Folha de S. Paulo, 09 de dezembro de 2004. Tendências/Debates.

explícitas: de um lado, realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, ou seja, um controle sobre a instituição e, de outro, realizar o controle de cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. No exercício dessas funções, o Conselho poderá expedir atos regulamentares ou recomendar providências; apreciar a legalidade de atos administrativos dos membros do Judiciário, podendo revê-los ou fixar prazos para que adotem as providências necessárias; conhecer de reclamações contra membros e órgãos do Judiciário, sem prejuízo da competência correicional dos Tribunais – isto é, existindo ou não atuação correicional em curso no Tribunal local, o CNJ pode atuar – podendo avocar processos disciplinares em curso e aplicar, inclusive, aposentadoria e outras sanções administrativas; rever processos disciplinares julgados há menos de um ano. E tem o dever de elaborar relatórios acerca da atuação do Poder Judiciário³⁸. Segundo o desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Elton Leme, “a criação do Conselho Nacional de Justiça, com a Emenda Constitucional 45, que trouxe uma série de outras responsabilidades, colocou o Judiciário num novo patamar, no que diz respeito às suas responsabilidades perante a sociedade³⁹”.

Nesse mister, é louvável a atuação do CNJ no controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário como alternativa de paradigma para a gestão pública. Dentre as determinações do CNJ já impostas aos Tribunais, é possível citar a criação de ouvidorias⁴⁰, a regulamentação do uso de carros oficiais e a publicação da frota de veículos na *Internet*⁴¹, a criação de núcleos de métodos consensuais de resolução de conflitos⁴², a criação de planejamento estratégico pelos Tribunais⁴³, a proibição do nepotismo⁴⁴ e a ampliação do horário de atendimento ao público⁴⁵.

O CNJ, contudo, desde a sua criação vem sofrendo controle abstrato de constitucionalidade no STF quanto à legitimidade de suas atribuições. Segundo aponta Maria Tereza Sadek, à época da discussão do projeto que gerou a EC n. 45, ainda “em maio de 2000, a AMB divulgou documento no qual afirmava que ‘o relatório aprovado pela

38 Todas essas competências estão enumeradas no art. 103-B, § 4º, da Constituição da República.

39 LEME, Elton. *O juiz como gestor*. In Cadernos FGV Projetos. Maio/junho 2010, ano 5, n. 12, p.20-23.

40 Resolução n. 103/2010.

41 Resolução n. 83/2009.

42 Resolução n. 125/2010.

43 Resolução n. 70/2009

44 Resolução n. 07/2005.

45 Resolução n. 130/2011.

comissão especial causou enorme apreensão em toda magistratura nacional⁴⁶”. Nesse sentido, foi emblemática a primeira ação, a ADI 3.367/DF, ter sido ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). A ação foi distribuída em 09 de dezembro de 2004, antes mesmo da publicação da Emenda, tanto que o Ministro Relator Cezar Peluso despachou no sentido de se aguardar sua publicação⁴⁷. A AMB questionou a própria existência do CNJ, sob o argumento de ofensa à separação de Poderes e ao pacto federativo. Por decisão unânime, o STF rejeitou o pedido.

Questão que gera debate na doutrina diz respeito ao poder normativo do CNJ. Essa competência é largamente utilizada pelo órgão, que já editou mais de 140 resoluções. O exercício do poder normativo do CNJ foi discutido a partir da resolução n. 07, editada em outubro de 2005. Na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12, proposta pela AMB, foi declarada constitucional a legitimidade da atuação do CNJ ao editar a resolução n. 7 proibindo o nepotismo. Entendeu o STF que “as restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988⁴⁸”. Dessarte, com a proibição do nepotismo, o CNJ nada mais fez que expressar aquilo que já se depreende do texto constitucional. Apesar disso, algumas decisões judiciais parecem optar por interpretação diversa. Foi o caso da apelação cível n. 00010185020078200108, julgada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em 2008, que versava sobre alegação de nepotismo fora do âmbito do Judiciário. Entendeu a Justiça potiguar que, por se tratar de nepotismo em órgão diverso do Judiciário, não se aplicaria a resolução, uma vez que se tratava de “prática de nepotismo tolerada constitucionalmente⁴⁹”. A decisão ensejou o RE 579951, no STF, que acabou por reformar o acórdão.

Em 2011, outra resolução do CNJ foi discutida. A AMB questionou a resolução n. 130 que uniformiza o horário de atendimento nos fóruns⁵⁰. A ação se encontra pendente de julgamento. Mais recentemente, é alvo de ADI⁵¹, novamente proposta pela AMB, a resolução n. 135 que uniformiza

46 SADEK, Maria Tereza. *Controle Externo do Poder Judiciário* in Reforma do Judiciário. Maria Tereza Sadek (org). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p.117.

47 conforme andamento processual disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2260590>>. Acesso em 10/10/2011.

48 ADC12. Ementa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2358461>>. Acesso em 11/10/2011.

49 Disponível em: <<http://esaj.tjrn.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp>>.

50 ADI 4598.

51 ADI4638.

as normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades. Uma das questões mais polêmicas da petição inicial da AMB nessa ação, diz respeito à alegação de inconstitucionalidade do art. 20 da resolução, que reza que “o julgamento do processo administrativo disciplinar de magistrado será realizado em sessão pública”. A associação sugere que o sigilo seria de interesse público⁵² e afirma que:

A figura do Estado-Juiz, que exige grau máximo de seriedade e de idoneidade, não pode ficar maculada no exercício da jurisdição. E não há como negar que o magistrado que estiver, publicamente, respondendo a processo disciplinar, d.v., não será visto pela sociedade ou pelo jurisdicionado como alguém que possua autoridade para julgar suas as ações ou as ações de outrem⁵³.

Outra questão interessante nessa mesma ação da AMB, objeto da pecha de inconstitucionalidade, é a previsão na resolução n. 135 de que toda e qualquer pessoa pode noticiar uma irregularidade contra magistrado. Segundo a Associação, essa previsão contraria a Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN), Lei Complementar n. 35, que traz no art. 27 os legitimados para representar contra o juiz: o Poder Executivo ou Legislativo, o Ministério Público ou o Conselho Federal ou Secional da Ordem dos Advogados do Brasil. Alegam que caberia somente à lei complementar a normatização da questão. Por fim, cabe apontar uma última questão presente nessa ADI, que é o argumento da AMB no sentido de que o CNJ somente teria uma atuação correicional subsidiária. É dizer, o CNJ somente atuaria diante da omissão do Tribunal local. A Associação classifica como “fraude normativa” a interpretação do CNJ.

3.2 A TRANSPARÊNCIA NO JUDICIÁRIO

Essas novidades, tanto as alterações promovidas pelas emendas n. 19 e 45 quanto às resoluções do CNJ, têm um interesse comum: a gestão eficiente e democrática da coisa pública. E o primeiro passo é a transparência, a permitir um controle tanto pelos órgãos institucionalizados (Ministério Público, Tribunais de Contas, Corregedorias) quanto pela sociedade civil. Portanto, bem ou mal, as

⁵² Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4638&processo=4638>>. Acesso em 10/10/2011.

⁵³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4638&processo=4638>>. Acesso em 10/10/2011.

resoluções do CNJ impõem um dever de boa gestão e transparência. É a “democracia enquanto prestação de contas”⁵⁴, como aponta Maria Teresa Sadek. Contudo, a democratização dos instrumentos de atuação do Poder Público e a eficiência não se concretizam pela mera imposição de cima para baixo. Como pondera Sergio Buarque de Hollanda:

a democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido [...]. É curioso notar-se que os movimentos aparentemente reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo: foram de inspiração intelectual, se assim se pode dizer, tanto quanto sentimental. Nossa independência, as conquistas liberais que fizemos durante o decurso de nossa evolução política vieram quase de surpresa; a grande massa do povo recebeu-as com displicência, ou hostilidade. Não emanavam de uma predisposição espiritual e emotiva particular, de uma concepção da vida bem definida e específica, que tivesse chegado à maturidade plena. Os campeões das novas idéias esqueceram-se, com freqüência, de que as formas de vida nem sempre são expressões do arbítrio pessoal, não se “fazem” ou “desfazem” por decreto (p.160-161).

Assim, própria criação de ouvidorias, por exemplo, não se efetiva pela mera imposição por meio de resolução do órgão de controle. É dizer, sem um preparo dos servidores que ocupam os cargos de ouvidores, sem liberdade para enviar denúncias e reclamações contra juízes e servidores, sem a compreensão de que um órgão do Poder Judiciário pode sofrer fiscalização popular, de nada valerá a ouvidoria. A título de exemplo, cabe reproduzir resposta encaminhada pela ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, a respeito da disponibilização do relatório mensal que o órgão é obrigado a enviar à Presidência daquele Tribunal. Questionada, a ouvidoria respondeu em nota oficial:

Prezado Sr., Esta Ouvidoria é subordinada diretamente à Presidência desta Corte e relatórios, bem como estatísticas são encaminhados ao Exmo. Des. Presidente. Para ter acesso basta o Sr. prestar concurso público para a magistratura trabalhista e com o tempo ser promovido à Desembargador do TRT e após concorrer e assumir o cargo de Presidente deste E. Tribunal Regional. Atenciosamente Ouvidoria⁵⁵

54 SADEK, op. cit., p.178.

55 Resposta ao Protocolo: 68431800130822915.

Isso parece reforçar a lição de Sergio Buarque de Holanda ao retratar o Brasil do século XIX:

no Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal⁵⁶.

De toda sorte, não fosse a atuação do CNJ, o enclausuramento do Judiciário seria maior. Sem a pressão exercida pelo CNJ, muitos tribunais não apresentariam, por exemplo, sua frota de veículos⁵⁷. Aliás, a escolha dos modelos desses veículos também é uma questão a ser discutida quando se propõe uma gestão eficiente, uma vez que eventual opção por modelos de luxo pode sinalizar um mau uso do dinheiro público. Além da frota de veículos, tribunais chegam a gastar quase dois milhões de reais com serviço de motorista⁵⁸.

A exigência de transparência no Judiciário evidencia outros gastos questionáveis. Dessarte, por conta do esforço do CNJ, fica possível saber que em alguns casos o Judiciário gastou, de janeiro a outubro de 2011, mais de R\$57.000,00 com o fornecimento de frutas para o serviço de copa⁵⁹. Apenas com serviços de garçons, há contratos da ordem de mais de um milhão de reais⁶⁰.

56 HOLLANDA, Sergio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p.146.

57 A título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Maranhão investiu mais de 2 milhões de reais na compra de 27 veículos modelo Toyota Corolla, em 2007, além de 3 Toyota Hilux cabine dupla no valor de R\$311.700,00. Dados disponíveis em: <http://www.tjma.jus.br/financas/index.php?acao_portal=contratos&idContrato=950&vigencia=S> e <http://www.tjma.jus.br/financas/index.php?acao_portal=contratos&idContrato=139&vigencia=N>. Acesso em 12/10/2011. E o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região possui 49 veículos modelo Ford Fusion, 30 veículos modelo Ford Focus e 27 veículos modelo Renault Megane. Dados disponíveis em: <<http://www.trtsp.jus.br/html/frota.pdf>>. Acesso em 11/10/2011>. E que o Tribunal Superior do Trabalho também investiu valores expressivos com automóveis, quase 2 milhões de reais na compra de 25 veículos modelo Ford Fusion. Dados em: <http://contasabertas.uol.com.br/website/noticias/arquivos/137_TST%20-%20compra%20de%2025%20ve%C3%ADculos.pdf>. Acesso em 12/10/2011.

58 É o caso do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. O valor exato do contrato é de R\$ 1.972.252,80. Dados disponíveis em: <http://www.tjma.jus.br/financas/?acao_portal=contratos&idContrato=804&vigencia=S>. Acesso em 12/10/2011.

59 Dados do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Disponível em : <<http://www.gestaodinehiropublico.pr.gov.br/Gestao>>. Acesso em 11/10/2011.

60 Valor exato de R\$ 1.112.640,39 pagos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Disponível em <http://www.gestaodinehiropublico.pr.gov.br/Gestao/gastos/ConsultaPagamentos_Detalhes_Resp.jsp?>

4 CONCLUSÃO

A ideia em torno do direito à boa Administração é recente. No âmbito da Comunidade Europeia já existe previsão normativa desse direito. Nesse sentido, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que prevê o direito a uma boa administração, no seu art. 41. No Brasil, reformas periódicas e alterações pontuais vem sendo instituídas tendo em vista esse ideal. Como visto, a Emenda Constitucional n. 45 foi a última grande novidade no que tange o Poder Judiciário, um Poder que sempre teve contornos elitistas e conservadores, seja na escolha de seus membros – antes por meio de eleição por “homens bons” e hoje, com o acesso restrito a uma elite intelectual mediante concurso –, seja no uso de trajes formais e solenes, ou ainda na linguagem rebuscada ou em prerrogativas que distanciam os membros desse Poder do resto da população, como férias de 60 dias e ausência de prazos próprios⁶¹.

É nesse cenário que essas modificações promovidas pelo CNJ e pelas emendas n. 19 e 45 foram construídas, no sentido de restringir privilégios e instituir uma gestão eficiente e transparente.

Ao analisar o Poder Judiciário da década de 90, José Eduardo Faria já apontava alguns problemas:

Além de arcaicas, as engrenagens burocrático-administrativas das instituições judiciais também se revelam ineficientes e, o que é mais grave, pródigas. Isto porque, se por um lado os tribunais costumam queixar-se da falta de recursos materiais para funcionar bem, por outro muitas vezes tendem a empregá-los – como têm reiteradamente noticiado os órgãos de comunicação – de maneira perdulária, com a construção de prédios luxuosos, superdimensionados e superfaturados; a aquisição de automóveis

Num=56000001025641&Ordem=88>. Acesso em 11/10/2011.

61 A não observância dos prazos no processo implica a preclusão, isto é, a “perda, pelo decurso do tempo, da faculdade de praticar determinado ato processual”, (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo et alii. Teoria Geral do Processo. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p.331). A doutrina processual civil tem como uma das classificações dos prazos processuais, os prazos próprios e impróprios. Assim, “a preclusão só ocorre quando se trata de prazos próprios; são impróprios os prazos não preclusivos, conferidos ao juiz, aos auxiliares da Justiça e, em princípio, ao Ministério Público no processo civil”, (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. *ibidem*, p.332). Apesar da construção doutrinária, a previsão legal é outra. A Lei Complementar n.35 (LOMAN) estabelece no seu art. 35, II que são deveres do magistrado: “não exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar”. Como pondera o juiz José Paulo Baltazar Junior, “o tempo deve ser bem administrado, a fim de evitarem-se diligências desnecessárias de demonstrações excessivas de erudição”. (BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Função Correicional dos Tribunais e Deveres do Magistrado. R. CEJ, Brasília, n.28, p.54-63, jan/mar. 2005).

para ministros, desembargadores e juízes de alçada; aposentadorias com vencimentos integrais e contagem de tempo de serviço a partir de critérios absolutamente imorais⁶².

Ora, estamos, pois, diante de um novo cenário e por isso é preciso pensar um novo modelo de Administração Pública. No dizer do Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Elton Leme,

Diante de novos paradigmas administrativos e valendo-se de indicadores de gestão, novas tecnologias métodos gerenciais, além de muita inovação, os juízes passaram a promover uma verdadeira “reforma silenciosa da Justiça”. A partir deste ponto, foi fortalecida a opção política brasileira de não contratar um “gestor externo”, terceirizado, alheio aos quadros do Judiciário, para administrar a Justiça do país, devendo o juiz ser o gestor de sua própria instituição⁶³.

No mesmo sentido, Eugenio Raul Zaffaroni:

A única forma de romper com este perfil produzido pela deterioração da burocratização ou pelas profundezas do primitivismo judiciário, é conceber o juiz como integrado plenamente e por direito próprio sociedade civil, quer dizer, o juiz cidadão, que participa das inquietações, dos movimentos e das necessidades da vida coletiva⁶⁴.

Esse novo conceito de Administração deverá se contextualizar dentro da idéia de “governança pública”. Essa ideia reflete um conjunto de práticas que leva a uma condução responsável do Estado. É, pois, um modelo que exige que “os governos sejam mais eficazes em um marco de economia globalizada, atuando com capacidade máxima e garantindo e respeitando as normas e valores próprios de uma sociedade democrática⁶⁵”. Esse modelo deve se impor também ao Poder Judiciário, uma vez que, como se disse, também exerce atividade administrativa. E o juiz deve abraçar o seu papel de gestor público.

62 FARIA, José Eduardo. *O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1995, p.31.

63 LEME, Elton. *O juiz como gestor*. In Cadernos FGV Projetos. Maio/junho 2010, ano 5, n. 12, p.20-23.

64 ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 185.

65 OLIVEIRA, Gustavo Justino. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 214.

REFERÊNCIAS

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Função Correicional dos Tribunais e Deveres do Magistrado. *Revista CEJ*. Brasília, n. 28, p.54-63, jan/mar. 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010.

CARVALHO, Jose Murilo. *A Construção da Ordem*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

HOLLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, José Eduardo. *O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1995.

FERREIRA, Waldemar. *História do Direito Brasileiro*. Vol1.

FOLHA DE S. PAULO, 09 de dezembro de 2004. Tendências/Debates.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEME, Elton. *O juiz como gestor*. In Cadernos FGV Projetos. Maio/junho 2010, ano 5, n. 12.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

Nota da AJUFE. Disponível em: <http://www.ajufe.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4238:ajufe-rebate-declaracoes-do-presidente-do-stf&catid=52:destaque-2e3>. Acesso em 12/10/2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. *Contrato de Gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

Revista Istoé, reportagem disponível em: <<http://www.istoe.com.br/reportagens/detalhePrint.htm?idReportagem=12841&txPrint=completo>>.

SADEK, Maria Tereza. *Controle Externo do Poder Judiciário* in Reforma do Judiciário. Maria Tereza Sadek (org). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

