

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito Constitucional

VANESSA MOREIRA MARTINS

**O CONSELHO NACIONAL DE
JUSTIÇA NO CONTEXTO DA
REFORMA DO ESTADO**

IDP - BIBLIOTECA

Brasília – DF

2010

VANESSA MOREIRA MARTINS

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientador: Prof. Dr. Ivo Gico Júnior

Brasília – DF

2010

Aos meus pais, que me educaram inspirados por ideais
humanitários, plantaram sonhos em meu coração e
iluminaram minha alma com valores espirituais,
projetando sobre mim retidão de caráter,
honestidade e humildade.

À minha irmã, fonte de inspiração constante e
de motivação para o estudo do Direito.

Ao Maykon, pelo amor e compreensão
que selam nossa história.

AGRADECIMENTOS

Ao Desembargador Federal Mairan Gonçalves Maia Junior, por ter oportunizado meu contato com o CNJ a partir do honroso convite para assessorá-lo. Meu respeito e admiração!

À Ana Paula Lucena S. Candéas, por haver apontado o leme e o norte, emprestando inteligência e lucidez à análise deste trabalho, desde a fase do projeto de pesquisa. Meu reconhecimento profundo e minha amizade!

Aos queridos estagiários do CNJ, Dim Michelle, Rafael Siqueira, Miguel Marçano e Daniel, mentes brilhantes e devotadas ao estudo jurídico. Minha gratidão pelos questionamentos pertinentes e atuais, pelo carinho e pela doce acolhida durante os meses de permanência em Brasília.

Aos pesquisadores do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, Pedro, Carol, Luciana, Fernanda e Fábio, por compartilharem comigo do mesmo ideal de trabalho em prol da renovação criativa do serviço público brasileiro.

Ao Professor Léo Ferreira Leony, por tornar mais instigante a investigação sobre o CNJ, estimulada com acuidade e compromisso intelectual em suas aulas de Direito Constitucional Estadual.

A todos os colegas de turma e Professores do Instituto Brasiliense de Direito Público, com os quais dividi um ambiente acadêmico de sinergia intelectual e companheirismo.

Aos colegas e amigos do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com os quais dividi muitas dúvidas a respeito do CNJ.

Ao meu orientador, Professor Ivo Gico Junior, por denunciar meus equívocos, provocar a análise crítica, fomentar a coerência da pesquisa; pela paciência e incansável dedicação com a qual estimulou reflexões determinantes para o resultado final deste trabalho. Muito obrigada!

“Se quisermos progredir, não devemos repetir a história, mas fazer uma história nova.”

Mahatma Gandhi

RESUMO

MARTINS, Vanessa Moreira. O Conselho Nacional de Justiça no contexto da Reforma do Estado. 2009. 85 p. Monografia de conclusão de curso de pós-graduação em Direito Constitucional, Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília/DF.

A presente pesquisa investiga o modelo de Conselho Nacional de Justiça - CNJ institucionalizado a partir da Reforma desencadeada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e tem por epicentro a busca de resposta para a seguinte indagação: qual a dimensão do papel do CNJ como ente modernizador do Poder Judiciário no contexto da Reforma do Estado brasileiro? O desenvolvimento do tema parte da comparação entre o desenho institucional do CNJ (idealizado pelo Constituinte) e a decodificação do Texto Constitucional promovida pelos agentes responsáveis por seu implemento. Pretende-se descobrir se o CNJ foi, efetivamente, aparelhado com instrumentos de ação adequados, em especial, o poder normativo e, sobretudo, se possui competência gerencial uniformizadora de diretrizes nacionais, em tema de política judiciária. Parte-se do levantamento das fontes históricas e dos Projetos Legislativos de maior repercussão, na gênese da Emenda 45, aprovada em 2004, para, enfim, radiografar o modelo de Conselho imantado na Constituição e na realidade concreta. O desafio consiste, sobretudo, em descobrir o potencial conferido ao CNJ como ente de transformação do Poder Judiciário, transmutando, em definitivo, o paradigma burocrático em administração gerencial.

Palavras-chaves: Reforma do Estado. Emenda Constitucional nº 45/2004. Conselho Nacional de Justiça. Administração Judiciária. Modelo Gerencial.

RÉSUMÉ

MARTINS, Vanessa Moreira. Le Conseil National de la Justice dans la Réforme de l'Etat. 2009. 85 p. Monographie d'achèvement des études supérieures en droit constitutionnel, Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília/DF.

Cette recherche porte sur le modèle du Conseil National de la Justice - CNJ institutionnalisé depuis la Réforme, déclenché par l'amendement constitutionnel n° 45/2004 et est l'épicentre de la recherche pour répondre à la question suivante: quelle est la taille du rôle du CNJ comme un organe pour moderniser l'appareil judiciaire dans le cadre de la réforme du Brésil? Le développement de la partie thématique de la comparaison entre l'architecture institutionnelle du CNJ (conçu par le législateur) et le décodage du texte constitutionnel promu par les agents responsables de son avancement. Le but est de savoir si le CNJ a été, effectivement, équipé d'instruments d'action appropriés, en particulier les pouvoirs législatif, et surtout si il a des compétences de gestion pour normaliser les directives nationales sur la question de la politique judiciaire. Partie est l'étude des sources historiques et projets législatifs plus grand impact dans la genèse de l' emendement 45, approuvé en 2004, pour, enfin, regarder le modèle magnétisé Conseil conformément à la Constitution et la réalité. Le défi est, avant tout, pour découvrir toutes les possibilités offertes au CNJ de devenir, en un mot, le paradigme de la bureaucratie dans la gestion de l'administration.

Mots-clés: Réforme de l'Etat. Amendement Constitutionnel n° 45/2004. Conseil National de la Justice. Administratif des tribunaux judiciaires. Le modèle de gestion.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
I – MODELO CONSTITUCIONAL.....	11
1. Gênese institucional.....	11
1.1. Diagnóstico da crise do Poder Judiciário.....	14
1.2. Projeto de criação do CNJ.....	16
2. Legitimação, natureza e competência.....	20
2.1. Positivização: Emenda Constitucional nº 45/2004.....	22
2.2. Órgão de cúpula no exercício do controle administrativo e financeiro.....	27
II – MODELO IMPLEMENTADO.....	30
1. A Reforma Administrativa do Estado.....	30
1.1. Do patrimonialismo ao paradigma pós-burocrático.....	31
1.2. Controle e modernização administrativa do Poder Judiciário.....	38
2. O CNJ como órgão gestor do Judiciário.....	41
2.1. Notas conceituais sobre planejamento estratégico.....	47
2.2. Centralização das ações de política judiciária nacional.....	54
2.3. O poder normativo como ferramenta de gestão pública.....	56
III – O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CNJ.....	59
1. Desajustes entre o modelo concebido e o modelo implementado.....	59
2. Limites das atribuições do CNJ.....	60
2.1. O planejamento estratégico.....	60
2.2. O poder normativo.....	63
2.3. Os limites do art. 103-B, § 4º, I, CF/88.....	67
3. O CNJ como alavanca da Reforma do Estado.....	73
CONCLUSÃO.....	78
BIBLIOGRAFIA	81

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, engendrou a chamada Reforma do Judiciário, dinamizada pelo contexto histórico e pela confluência de fatores sociais, políticos e econômicos favoráveis à remodelagem da máquina judicial e sua conformação aos imperativos de efetivo acesso à tutela jurisdicional e de implemento de um modelo administrativo eficiente e transparente.

Dentre as principais mudanças projetadas no cenário brasileiro, com o advento da mencionada Reforma, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, órgão destinado ao controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário e, consoante o modelo institucionalizado, também à promoção de ações voltadas à modernização da máquina administrativa e à elaboração de programas de política judiciária.

Afigura-se inquestionável a relevância da projeção de um órgão de controle de âmbito nacional, no ápice do Judiciário, incumbido de zelar pela adequada condução administrativa do serviço de entrega da prestação jurisdicional, rumo à superação de suas crises estruturais.

Mas a força motriz da curiosidade despertada por essa inovação constitucional parece residir no impacto da criação do CNJ sobre a forma de gerenciamento do Judiciário brasileiro e seu potencial transformador.

Por qualquer ângulo que se almeje visualizar o ideário reformista que desencadeou a inauguração desse novel órgão supervisor, pode-se antever um instigante novelo de ideias, paradigmas, expectativas e imposições, cuja ponta prende-se ao tear da Reforma do Estado.

Tornou-se corrente a leitura do CNJ como instância catalisadora dos gargalos e difusora de diretrizes, programas nacionais de gestão e ações de política judiciária voltadas à definição do planejamento estratégico nacional do Poder Judiciário.

Mas, será mesmo essa a missão conferida ao CNJ pela Emenda nº 45?

Decorrido quase um quinquênio do advento do CNJ, é chegado o tempo de aprofundar a pesquisa acadêmica acerca da experiência angariada pelo Estado com sua instituição, à luz da intenção manifesta de aprimoramento do Poder

Judiciário. É tempo de se buscar uma radiografia do modelo de órgão idealizado pelo legislador constituinte e, mediante cotejo com o modelo construído, parametrizar os erros e acertos da regulação eleita.

É tempo, sobretudo, de comparar os instrumentos jurídicos previstos pela Constituição com aqueles dos quais o CNJ faz uso, atualmente, para atingir sua finalidade e desempenhar seu papel na orquestra estatal.

Com a presente investigação, pretende-se desnudar a missão institucional do CNJ, considerando o alcance e os limites de suas atribuições, bem como, a pertinência de sua moldura institucional como alavanca transformadora do Poder Judiciário.

O trabalho visa, em síntese, formular resposta segura e dotada de honestidade acadêmica para a seguinte indagação: qual a perspectiva dimensível do papel atribuído ao CNJ como ente modernizador do Poder Judiciário, no contexto da Reforma do Estado brasileiro, em curso?

Nessa esteira, cumpre perquirir se o CNJ foi aparelhado, pela Constituição, com arsenal jurídico compatível com a missão na qual se viu imbuído, a exemplo do poder normativo. E mais: impõe avaliar se, no modelo de Conselho idealizado, pode-se vislumbrar competência para a uniformização de diretrizes nacionais, atributo importante para que se opere a almejada transformação da administração judiciária, substituindo-se, em definitivo o paradigma burocrático pelo gerencial.

O tratamento do tema tem sede epistemológica no Direito Constitucional e a pesquisa desenvolver-se-á sob o amparo da dogmática jurídica, com incursões de ordem legal, doutrinária e jurisprudencial (tipo de pesquisa).

A técnica escolhida para desenvolver o trabalho é essencialmente documental (documentação direta: legislação e atos normativos) e bibliográfica (documentação indireta).

O primeiro capítulo da monografia lançará luzes sobre o modelo de Conselho Nacional de Justiça positivado e o contexto no qual está inserido seu projeto de criação, como órgão vocacionado à supervisão administrativa e financeira do Poder Judiciário. O estudo do modelo concebido perpassa, assim, a análise do diagnóstico da crise do Poder Judiciário, mediante breve exposição das causas que desembocaram na reforma materializada pela Emenda Constitucional n° 45/2004.

Em seguida, será apresentado o modelo de Conselho institucionalizado, bem assim, as tarefas das quais se assenhoreou ao sub-rogar-se na função de ente difusor de ações voltadas ao planejamento estratégico e gestor de política judiciária de cunho nacional. A análise do modelo implementado buscará desnudar, sobretudo, o manejo do poder normativo do CNJ ao longo desses primeiros anos de existência.

Por último, no terceiro capítulo, verificar-se-ão os desajustes entre o modelo concebido e o modelo implementado, considerada a natureza e os limites de sua missão constitucional, bem como a adequação do CNJ à pretensão reformista.

A conclusão da monografia, momento de sistematização da resposta encontrada para a pergunta subjacente à presente pesquisa acadêmica, pontuada acima, não tem por pretensão encerrar o debate sobre o tema e, tampouco, dirimir as incontáveis dúvidas oriundas da criação do CNJ. A tarefa a ser cumprida, no labor desta investigação, consiste em propor novas reflexões e estimular novas indagações.

I - MODELO CONSTITUCIONAL

1. Gênese institucional

Há muito ouve-se o clamor social por mudanças estruturais aptas a modernizar o Judiciário e antiga é a concepção de uma instância catalisadora de soluções para a crise endêmica dos órgãos incumbidos de atender o jurisdicionado, dispersos em práticas administrativas cristalizadas pelo transcurso do tempo, despidas de eficiência racional e intangíveis a controle.

A idealização do Conselho Nacional de Justiça - CNJ denota a sensibilização do legislador para a insatisfação generalizada que recai sobre o aparato judicial, bem assim, a demanda por reestruturação do Poder Judiciário em favor do combate aos seus principais gargalos, referidos com muita propriedade de linguagem pelo Ministro Cezar Peluso, no voto condutor do julgamento da ADI nº 3.367-1/DF, como “duas das mais candentes frustrações do sistema”, quais sejam: “a marginalização histórica das classes desfavorecidas no acesso à Jurisdição e a morosidade atávica dos processos”¹.

Não parece descabido vincular a criação do CNJ à busca de respostas efetivas para as convulsões sentidas ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI, com o advento da complexa e multifacetada realidade decorrente da intensificação das relações sociais e econômicas inerentes à “sociedade globalizada”.

O exercício do direito de ação aumentou significativamente com a evolução das relações sociais, o estabelecimento da economia de massa, a sucessão de novas descobertas tecnológicas, a progressiva complexidade da vida e, por que não, a democratização dos canais de acesso à tutela judicial oferecida pelo Estado, a exemplo dos juizados especiais cíveis e criminais.

¹ A Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, na ADI 3367-1, questionou a constitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça, provocando a manifestação do STF sobre a compatibilidade dos artigos 1º e 2º da Emenda Constitucional nº 45/2004 com os artigos 2º, 18, 25, 96, 99, *caput* e parágrafos, 125, 168 e do disposto no artigo 60, § 2º, da Carta Magna.

Assim, a modernidade aprofundou vertiginosamente as dificuldades enfrentadas pela máquina judicial, embora deva-se reconhecer que a crise do Judiciário brasileiro remonta à época de sua instituição, considerada a perpetuação histórica de um modelo institucional avesso a qualquer espécie de fiscalização e ao estabelecimento de canais de diálogo para com os demais setores estatais e a coletividade.

Nessa linha de pensamento, observou Marcelo Ribeiro Uchôa que o Judiciário é, historicamente, o mais hermético dos três Poderes da República, mantendo desde a sua concepção, características que proporcionaram uma “aura de intocabilidade que lhe manteve, por consequência, distante das vistas do povo”, evidenciando anomalias éticas, morais e de repercussão sobre a qualidade do provimento jurisdicional².

A par dos aspectos inerentes à fisiologia do Poder Judiciário, inúmeros ingredientes em ebulição parecem explicar a Reforma que culminou com a criação do CNJ.

Há claras dificuldades estruturais e problemas crônicos que comprometem o desempenho dos órgãos jurisdicionais e denotam aguda repercussão econômica e social, como bem sintetizou José Adércio Leite Sampaio ao listar a falta de investimentos em infra-estrutura, a defasagem da legislação processual, em seus “múltiplos artifícios que delongam a prestação jurisdicional” e, por fim, a inexistência de uma administração da Justiça transparente e participativa³.

Sob o foco de uma observação crítica acerca dos fatores que confluem para a reconfiguração do Judiciário, merece referência, ainda, dentre as muitas análises perpetradas por cientistas e estudiosos do Judiciário, a vertente focada na realidade internacional e seus elementos de pressão sob a órbita interna.

Destaca-se, nessa seara, a construção reflexiva de Ana Paula Lucena S. Candéas acerca da atuação de organismos internacionais, em especial a do Banco Mundial, no fomento de ambientes propícios ao estabelecimento de consensos aptos a influenciar as esferas decisórias dos Estados de países emergentes.

Ressalta a mencionada pesquisadora, em artigo publicado na Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, que o Banco Mundial, ao atuar

² UCHÔA, Marcelo Ribeiro. *Controle do Judiciário. Da expectativa à Concretização*, p. 13.

³ SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*, p. 257.

como “elemento facilitador da economia de mercado”, fomenta o debate acerca da reforma do Estado e, particularmente, do Poder Judiciário, propondo que os órgãos judiciais combatam a ilegalidade, tutelem a propriedade privada, garantam o cumprimento dos contratos e sejam previsíveis.

Acrescenta, ainda, Candéas que o Banco Mundial defende não ser a reforma do Judiciário um tema puramente nacional, porquanto as decisões dos órgãos judiciais nacionais podem facilitar ou obstaculizar a expansão da economia de mercado, em escala mundial, influenciando os fluxos transnacionais de capital e riqueza⁴.

Com efeito, verifica-se que o Banco Mundial publica, desde 1978, relatórios anuais, objetivando estabelecer interlocução com os países emergentes, de forma a sensibilizá-los para a necessidade de uma progressiva harmonização das legislações nacionais.

Os Relatórios 19 e 24 incumbiram-se de enfatizar a missão dos Poderes Judiciários dos Estados na promoção do desenvolvimento, preconizando a superação das falhas estruturais do esqueleto institucional, de forma a atender com maior eficácia a demanda da economia de mercado mundial, em suas ligações globalizantes, interconectadas por relações financeiras e comerciais cada vez mais intensas entre países centrais e periféricos.

O conjunto de valores preconizados pelo Banco Mundial, no plano internacional, para a Reforma dos Poderes Judiciários de países emergentes, ao pretender influenciar as forças políticas mundiais, quer estatais, quer não-estatais, envolvidas com pautas de estabilização e credibilidade institucional dos órgãos judiciais, parece confirmar a forte influência dos sistemas oficiais de solução de conflitos sobre a ordem econômica dos Estados.

Na percepção dos próprios economistas, o funcionamento do Poder Judiciário tem reflexos significativos sobre a economia, podendo impactar no crescimento ou refrear as forças produtivas. Assim explica Armando Castelar Pinheiro:

Os problemas que afetam o judiciário na maior parte dos países em desenvolvimento, traduzindo-se em justiça morosa e, por vezes parcial ou imprevisível, prejudicam o desempenho econômico desses países de diferentes maneiras. A proteção insuficiente dos contratos e dos direitos de

⁴ CANDÉAS, Ana Paula Lucena Silva. *Valores e os Judiciários*, p. 17 e 19.

propriedade estreita a abrangência da atividade econômica, desestimulando a especialização e dificultando a exploração de economias de escala, desencoraja investimentos e a utilização do capital disponível e, por fim, mas não menos importante, distorce o sistema de preços, ao introduzir fontes de risco adicionais nos negócios.⁵

De qualquer forma e por qualquer ângulo que se pretenda abordar o tema, o CNJ surge no cenário nacional como resultado da disposição de atores sociais diversos, representativos da coletividade (OAB, ONGs, Universidade, Governo), de pensar novos paradigmas para solver a crise estrutural e, assim, legitimar a atuação dos órgãos judiciais, convertendo-os em chaves de um serviço estatal democrático e eficiente, apto a materializar a efetiva entrega da prestação jurisdicional.

1.1. Diagnóstico da crise do Poder Judiciário

O debate sobre as instituições da Justiça e a notória dificuldade encontrada no desempenho eficiente de seu papel, à luz de um modelo de funcionamento ultrapassado, forjado pela história em momento longínquo e, por isso, merecedor de releitura, tem-se intensificado com a evidência que o Poder Judiciário ganha perante os mais diversos segmentos sociais e econômicos.

O advento da discussão do papel político do Poder Judiciário exsurge concomitantemente à desmitificação de sua realidade institucional, permeada por entraves e sintomas multifacetados de uma crise que parece ter escapado dos altos muros dos palácios de justiça para o logradouro da percepção coletiva, tornando-se recorrentes, quer nos ensaios jurídicos, quer nos estudos sociológicos e filosóficos ou, ainda, nas hostes da ciência política.

Com efeito, instalou-se, no Brasil, forte discussão acerca da crise do Poder Judiciário e da premência de serem detectadas soluções capazes de resgatar sua credibilidade perante os mais diversos atores sociais.

Bastante elucidativa mostra-se a análise de Flávio Dino de Castro e Costa, ao tecer reflexões sobre a proposta de criação do Conselho Nacional de

⁵ PINHEIRO, Armando Castelar (org.). *Judiciário e Economia no Brasil*, p.14.

Justiça e sua engenharia, na órbita estatal, destinada a solver a crise enfrentada pelo Poder Judiciário em três dimensões, quais sejam: (i) *crise de identidade*; (ii) *crise de desempenho* e (iii) *crise de imagem*. Acerca da crise de desempenho, talvez a de maior repercussão no meio externo, observa o autor a existência de problemas atinentes ao conteúdo, à quantidade e à velocidade das decisões judiciais, fatores que espelham a morosidade e o número crescente de processos “em estoque, aguardando apreciação”⁶.

Segundo Flávio Dino, apesar da ampliação de unidades judiciárias, do incremento da produtividade dos juízes e da maior soma de recursos destinados ao Poder Judiciário, têm prevalecido fatores que, em sua visão, conduzem à morosidade, quais sejam: “a explosão de litigiosidade e a tendência à eternização dos processos”⁷.

A decodificação das causas dessa crise e a formulação de diagnósticos condutores de mudanças estruturais parecem, tanto quanto o efetivo controle administrativo e financeiro, determinantes para o sucesso da chamada Reforma do Poder Judiciário.

Assim, trouxe a Emenda Constitucional nº 45/2004 no vas perspectivas de atendimento às reivindicações por avanços no serviço prestado pelo Poder Judiciário.

Persegue-se, dentre outras coisas, a reorganização do Poder Judiciário mediante: a) maximização de recursos; b) racionalização do processo de trabalho; c) ganho de produtividade e eficiência e d) capacitação dos magistrados e servidores; e) incremento em infra-estrutura; f) difusão da tecnologia da informação e g) democratização na gestão interna, com incremento de transparência.

Mas as expectativas mais ruidosas de costura de soluções para a crise verificada no seio do Judiciário parecem deitar raízes na criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, objeto de muita controvérsia no mundo jurídico, a despeito da legitimação social que vem conquistando, por força de sua atuação

⁶ COSTA, Flávio Dino de Castro e. *Autogoverno e Controle do Judiciário no Brasil: A proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça*, p. 37 e 39.

⁷ “Quanto ao primeiro fator, atuam principalmente as ‘lesões de massa’ (v.g. ações de reparação de danos causados por planos econômicos) e fenômenos como a recessão e o desemprego, os quais acarretam mais processos trabalhistas, execuções propostas por Bancos ou pela Fazenda Pública etc. No tocante ao segundo, além da permanente defasagem entre novas ações ajuizadas e processos arquivados, merecem menção a enorme cadeia de recursos processuais postos à disposição dos litigantes e as dificuldades que marcam a execução das sentenças no Brasil – especialmente contra o Erário”. (COSTA, Flávio Dino de Castro e. Op. cit., p. 42-43.)

inusitada em temas delicados e polêmicos, a exemplo do nepotismo e da regulamentação da obrigação dos Tribunais de adoção de critérios objetivos para remoção e promoção de magistrados. Trata-se de ranços do período colonial, arraigados no Judiciário brasileiro e recentemente enfrentados pelo CNJ, em claro sinal de fortalecimento de sua atuação e imagem perante a sociedade organizada.

1.2. Projeto de criação do CNJ

A Emenda Constitucional nº 45/2004, ao incluir no Texto Maior os artigos 92, I-A, e 103-B, deu vida ao Conselho Nacional de Justiça, ratificando a necessidade de controle do Poder Judiciário, rumo à superação da crise na qual se vê imerso.

A gênese do que se pode considerar o modelo primitivo de Conselho Nacional de Justiça encontra-se em momento anterior à redemocratização do Brasil, por ocasião da edição da Emenda Constitucional nº 07/1977, forjada sob os auspícios do Ato Institucional nº 05, editado em 1968.

Fala-se do Conselho Nacional da Magistratura, com previsão no artigo 112 da Carta de 67.

Tinha o Conselho Nacional da Magistratura, na época de sua existência, natureza de Órgão superior destinado ao controle disciplinar dos magistrados, no desempenho de suas funções, com atuação típica de instância correicional e censória.

Flávio Dino registrou nota digna de transcrição acerca do Conselho criado em 1977, *verbis*:

É importante sublinhar que a mencionada Emenda Constitucional foi outorgada pelo Presidente da República, utilizando-se do instrumental normativo autoritário então vigente, notadamente o Ato Institucional nº 5. (...) Com esta origem e neste contexto histórico, é evidente que o Conselho Nacional da Magistratura então criado não era revestido de critérios que conduzissem a uma composição mais plural. (...) Consoante a multifacetada Emenda, a competência do Conselho em foco era puramente disciplinar.⁸

⁸ COSTA, Flávio Dino de Castro e. Op. cit., p.60.

Interessante observar a posição ocupada por esse Conselho Nacional da Magistratura na estrutura orgânica do Poder Judiciário, consoante a disciplina então forjada pela Lei Complementar nº 35/79, a LOMAN, no Capítulo I, concernente aos “Órgãos do Poder Judiciário”:

Art. 1º - O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:

- I - Supremo Tribunal Federal;
- II - Conselho Nacional da Magistratura;

Vale pontuar, como característica coincidente das estruturas do antigo Conselho Nacional da Magistratura e do Conselho Nacional de Justiça, o fato de ostentarem ambos a condição de órgãos de controle interno do Poder Judiciário, ou seja, mecanismos de natureza eminentemente fiscalizatória.

O advento da Constituição Federal de 1988 eliminou da composição do Poder Judiciário o Conselho Nacional da Magistratura.

Conquanto o art. 280, § 1º, do anteprojeto de Constituição apresentado pela Comissão de Estudos Constitucionais instituída pelo Decreto Presidencial nº 91.450/85, intitulada “Comissão Afonso Arinos”⁹ houvesse tentado preservar o antigo Conselho Nacional da Magistratura, com idêntica missão, o resultado dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em Plenário, redundou na promulgação de um texto omissivo sobre o pretendido órgão fiscalizador.

Conforme José Adércio Leite Sampaio, a Comissão Afonso Arinos, conhecida como “Comissão dos Notáveis” trazia a previsão, no artigo 151 do anteprojeto, de um controle externo da atividade judiciária, a partir da criação do denominado Conselho Nacional de Justiça, proposta que recebera o apoio de alguns segmentos, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil e de nomes como o de Nelson Jobim, Nilo Batista e Márcio Thomas Bastos. Porém, pressões intensas “contra o ‘Conselhão’, visto como um dedo do autoritarismo sobrevivente” impediram a aprovação do artigo 151¹⁰.

Depois de 1988, a questão da criação de um órgão de controle do Poder Judiciário retornou à agenda parlamentar do Congresso Nacional em diversas outras ocasiões, merecendo especial relevo:

⁹ BRASIL. Diário Oficial, Brasília, 26 set. 1986. Seção I. Suplemento especial.

¹⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite. Op. cit, p. 241.

- a) o Projeto de Emenda Constitucional n° 96/92, de autoria do Deputado Hélio Bicudo (PT/SP), apresentada a partir de uma exposição de motivos original, calcada no desejo de modernização e democratização da Justiça;
- b) o Substitutivo apresentado pelo Deputado Federal Nelson Jobim (PMDB/RS), nomeado relator do processo de revisão constitucional deflagrado em 1993 por força do disposto no art. 3° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal de 1988;
- c) o Substitutivo apresentado pelo Deputado Jairo Carneiro (PFL/BA) a partir dos trabalhos da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, iniciados durante o ano de 1995;
- e) o Substitutivo do Senador Bernardo Cabral para a PEC 96/92, recebida no Senado Federal em 2000, sob o número 29/2000.

Vejamos cada um desses tópicos em separado.

A denominada “Emenda Hélio Bicudo” tinha a intenção de delegar ao Conselho Superior da Magistratura a competência para a aferição do merecimento em promoções de magistrados, além de alterar a sistemática do vitaliciamento. Propunha o Deputado Hélio Bicudo, por ocasião da apresentação da referida Emenda n° 96/92, a criação de um Conselho Especial composto por três membros: um representante do Conselho Superior da Magistratura, um representante do Ministério Público e um representante da OAB, entre cujas funções estava a ratificação do processo de vitaliciamento dos juízes¹¹.

No tocante ao procedimento revisional levado a efeito em 1993, mostra-se interessante a defesa perpetrada pelo então Deputado Nelson Jobim de criação de um Conselho Nacional de Justiça como órgão de composição mista e ...

(...) competência para expedir atos regulamentares e recomendar providências visando ao cumprimento do Estatuto da Magistratura; zelar pela legalidade dos atos administrativos praticados por órgãos do Judiciário, podendo inclusive desconstituí-los; exercer controle disciplinar sobre Juízes e servidores do Judiciário, aplicando sanções administrativas que poderiam chegar à perda do cargo; fiscalizar o cumprimento das normas constitucionais referentes aos limites de remuneração; elaborar e

¹¹ Esclarece Flávio Dino, mais uma vez: “Como se verifica, pela Emenda Bicudo haveria a participação do Ministério Público e da OAB em dois momentos da carreira da Magistratura: o vitaliciamento e as promoções por merecimento na primeira instância, hoje matérias decididas ‘interna corporis’ pelos Tribunais. Portanto, os Conselhos especiais que seriam constituídos não teriam nenhuma ingerência no planejamento, na gestão administrativa e no regime disciplinar do Poder Judiciário – diferentemente do que ocorre com os similares europeus (...)” (COSTA, Flávio Dino de Castro e. Op. cit., p. 68.)

apresentar anualmente ao Congresso Nacional relatório sobre a situação do Poder Judiciário, apontando as providências que se fizerem necessárias.¹²

O projeto de revisão da Proposta de Emenda nº 96/1992, do Deputado Hélio Bicudo, foi arquivado e, subsequentemente, desarquivado para receber novas emendas, representadas pelas PECs 127/1995, 215/1995, 368/1996 e 500/1997, entre as quais, destaca-se a PEC 215/1995, apresentada pelo Deputado Jairo Carneiro.

O projeto de Emenda consistente no Substitutivo do relator Jairo Carneiro, apresentado em 1995, trazia uma inovação em face das propostas anteriormente desenhadas de Conselho Nacional de Justiça, qual seja, o incremento de competências capazes de tornar o órgão uma instituição destinada ao planejamento estratégico do Poder Judiciário.

Na redação desse Substitutivo, Carneiro fazia alusão a um plano de metas, bem como a programas de avaliação institucional e do funcionamento do Judiciário; ao aumento de eficiência, à racionalização, ao incremento da produtividade, da celeridade e da acessibilidade ao serviço jurisdicional; à criação de um centro nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados; ao desenvolvimento da administração da pesquisa judiciária; a um sistema unificado de coordenação das escolas da Magistratura; à fiscalização orçamentária e ao acompanhamento de planos de investimento dos órgãos jurisdicionais.

Tudo inserido no rol de competências do imaginado Conselho Nacional de Justiça, órgão que operaria o controle interno do Judiciário.

Com o malogro do Substitutivo do Deputado Jairo Carneiro, a PEC nº 96/92 chegou à relatoria da Deputada Zulaiê Cobra em agosto de 1999, depois de muitas alterações, debates e discussões, sofrendo modificações substanciais para, enfim, ser aprovada pela Câmara e enviada ao Senado Federal em maio de 2000.

Finalmente recebida no Senado Federal, a PEC nº 96/92 foi entregue à relatoria do Senador Bernardo Cabral, o qual, após a realização de algumas audiências públicas, apresentou, em outubro de 2001, o Substitutivo do projeto de Emenda para a Reforma do Judiciário que seria posteriormente aprovado, com algumas alterações referentes ao Conselho Nacional de Justiça.

¹² COSTA, Flávio Dino de Castro e. Op. cit., p. 72-73.

Em síntese, foi assim que nasceu a Emenda Constitucional nº 45, publicada na imprensa oficial em 31 de dezembro de 2004.

2. Legitimação, natureza e competência

A tônica da Emenda Constitucional nº 45/2004 reside no papel conferido ao CNJ como órgão supervisor.

O controle da atividade administrativa e financeira exercido pelo CNJ tem estreita ligação com o *dever de prestação de contas*, compromisso republicano atribuído aos gestores públicos, inclusive os gestores do Poder Judiciário, sem que isso respingue, de qualquer modo, na garantia de independência dos julgamentos ou na autonomia dos órgãos judiciais.

Vige para o Poder Judiciário, em medida idêntica à imposição que pesa sobre os dois outros Poderes do Estado brasileiro (Executivo e Legislativo), o imperativo de fiscalização e responsabilização dos agentes investidos na função de administrar, em nome de todos, o interesse público.

Com efeito, o exercício do poder, na máquina estatal, não pode estar, em nenhuma instância, isento de controle. A conformação do exercício do poder aos limites constitucionais, em respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, pressupõe: (i) a existência e o efetivo respeito a regras claras de eleição de prioridades consentâneas com o interesse comum e (ii) mecanismos transparentes de fiscalização das instâncias administrativas para a contenção e orientação segura de seus agentes administradores.

A fórmula da prestação de contas dos governantes e gestores torna-se uma das bases de sustentação da **legitimidade** do exercício do poder, porquanto dissemina credibilidade e respeitabilidade, pulverizando a participação coletiva no processo diretivo dos destinos do país.

Nesse sentido, vale lembrar Paulo Bonavides, para quem a legitimidade “é fórmula revisora das bases sobre as quais se assenta o poder”¹³.

¹³ BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*, p. 34.

Nenhuma autoridade legitima-se furtando-se à inspeção da coletividade, por consistir o controle de sua atividade em uma importante “base” de sustentação da parcela de poder exercido em nome de todos.

Acerca do controle necessário sobre o Poder Judiciário, anotou Dalmo de Abreu Dallari:

Evidentemente, não basta o controle da legalidade formal, feito pelos Tribunais de Contas mas sujeito, em última análise, à avaliação do próprio Judiciário, que terá a palavra final caso se questione a legalidade de algum ato de seus dirigentes. Nem se diga, também, que o Poder Judiciário, já é controlado pelo Ministério Público e pelos advogados, pois esses não podem interferir de qualquer maneira nas decisões administrativas dos tribunais, que, além de tudo, geralmente são apenas comunicadas, como fatos consumados, sem que se possa saber de sua motivação. Assim, pois, se fossem esses os únicos meios de controle, os tribunais e seus membros ficariam totalmente imunes a qualquer controle quanto às suas omissões, que podem ser mais desonestas e prejudiciais que as más ações.(...) Na realidade, as cúpulas dos Tribunais ficaram fora de controle, o que é incompatível com a exigência de responsabilidade administrativa prevista na Constituição e inerente à sociedade democrática. Como a prática tem demonstrado, as Corregedorias dos tribunais, em muitos Estados, raramente atuam punindo um juiz. E quando agem, às vezes até com exagerado rigor, é para controle e punição de juizes de instâncias inferiores, mas são absolutamente omissas, por falta de competência legal ou por solidariedade corporativa, quanto às falhas, às vezes muito graves, dos membros do tribunal. A existência de um órgão misto de controle administrativo dará a necessária transparência à administração dos órgãos do Judiciário.¹⁴

O controle administrativo e financeiro imputado ao CNJ consiste na principal solução encontrada pelo Poder Constituinte Derivado para combater, no cerne fisiológico do Poder Judiciário, o aprofundamento das deficiências percebidas ao longo de muitas décadas de cristalização de uma estrutura funcional hermética e ineficiente.

Mas o advento desse mecanismo de controle poderia servir, ainda, a outra lógica, de caráter mais prospectivo e menos coercitivo: o planejamento estratégico. Ademais da fiscalização e correção dos desvios legais verificados em sua espinha dorsal, necessita o Poder Judiciário de orientação segura acerca da direção das reformas necessárias à modernização e à simplificação de seu complexo aparato de funcionamento, objetivando a superação de dificuldades operacionais, a exemplo da lentidão das respostas dadas ao jurisdicionado, no exercício de sua atividade-fim.

¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juizes*, p. 77-79.

Assim, a realização da missão do Conselho Nacional de Justiça, em sua plenitude, sugere inovações em sede de planejamento e gestão.

A eliminação progressiva das distorções administrativas, discrepâncias procedimentais e desigualdades injustificáveis na distribuição de recursos orçamentários, tornando simétricas as condições de trabalho dos órgãos jurisdicionais localizados em diferentes estados da Federação, tende ao fortalecimento e à solidificação institucional, projetando, em consequência, maior legitimação para o Judiciário.

Esse aspecto foi bem articulado por Flávio Dino, ao defender, antes mesmo da aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a instituição do CNJ como agente articulador de política judiciária de cunho estratégico¹⁵.

Sem sombra de dúvida, o resultado da criação de uma instância única de controle e gestão compartilhada pode induzir à superação de entraves burocráticos, ao abandono de práticas autoritárias e à derrocada das fórmulas cerimoniosas de fundo quase litúrgico que ainda reinam, soberanas, nos prédios judiciais, distanciando o magistrado da população e, sobretudo, dos servidores que compõem sua equipe de trabalho.

A modernização organizacional impõe fiscalização ostensiva e planejamento ordenado, despendendo-se cuidados, em idêntica proporção, com a área-fim (responsável pela atividade jurisdicional) e com a área-meio (responsável pelo suporte técnico da atividade jurisdicional).

2.1. Positivção: Emenda Constitucional nº 45/2004

Conforme anotado, a Emenda Constitucional nº 45, promulgada em 8.12.2004, dentre as várias alterações promovidas sob inspiração do espírito

¹⁵ "Nesses marcos, o Conselho Nacional de Justiça deve ser visto como um instrumento de gestão compartilhada do Poder Judiciário Nacional, conducente à progressiva eliminação de 'discriminações territoriais' no que tange aos perfis dos diversos aparatos jurisdicionais da União e dos Estados, em prol do princípio da isonomia (...). Isso vale tanto para direitos, vantagens e condições de trabalho de Juízes e serventuários, como para serviços postos à disposição dos jurisdicionados – terrenos em que, de regra, não se justificam tantas disparidades regionais." (COSTA, Flávio Dino de Castro e. Op. cit., 112.)

reformista do legislador constituinte, cuidou engendrar um sistema de controle e fiscalização centralizado em um Órgão com competência para zelar pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos atos administrativos e financeiros que viabilizam o serviço de entrega da prestação jurisdicional (art. 37, *caput*, CF/88).

A estruturação do Órgão, nos primeiros anos de existência, contou com largo apoio administrativo do Supremo Tribunal Federal, considerando não deter o CNJ quadro próprio de pessoal e, tampouco, prédio especial para sua instalação.

Suas dependências físicas ganharam corpo no Anexo I do Supremo Tribunal Federal e a Lei nº 11.364, de 26.10.2006, ao dispor sobre as atividades de apoio ao CNJ, formalizou a cooperação técnica entre o CNJ e o STF nos seguintes termos:

Art. 2º A Secretaria do Supremo Tribunal Federal prestará apoio ao Conselho Nacional de Justiça para execução de sua gestão administrativa, mediante protocolo de cooperação a ser firmado entre os titulares das Secretarias dos órgãos-partes.

Também a Lei nº 11.618, de 19.12.2007, disciplinou a criação dos cargos e funções do quadro de pessoal do CNJ.

Atualmente, o funcionamento do CNJ vem especificado em seu Regimento Interno, veiculado pela Resolução nº 67, aprovada durante a 79ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 03 de março de 2009 e publicado no DOU, Seção 1, em 06/03/2009, p. 183-188¹⁶.

Merece destaque, inicialmente, uma especial característica do Conselho Nacional de Justiça brasileiro, se comparado com o modelo de similares europeus, qual seja, a de traduzir-se em Órgão de estatura constitucional integrante do Poder Judiciário, exercente, portanto, de controle interno.

Pode-se conferir essa informação a partir da análise topográfica do inciso I-A do artigo 92, inserido pela Emenda nº 45 na Seção I do Capítulo III da Constituição Federal, o qual define a estrutura do Poder Judiciário da seguinte forma, *verbis*:

¹⁶ O CNJ foi instalado em 14 de junho de 2005, sendo aprovado o primeiro Regimento Interno durante a 3ª Sessão Extraordinária (Resolução nº 2, de 16.08.2005, DJ: 23.08.2005).

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

- I - o Supremo Tribunal Federal;*
- I-A o Conselho Nacional de Justiça;*
- II - o Superior Tribunal de Justiça;*
- III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;*
- IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;*
- V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;*
- VI - os Tribunais e Juízes Militares;*
- VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.*

Marcelo Ribeiro Uchôa, ao discorrer sobre a diferença entre o Conselho Nacional de Justiça e os Conselhos encontrados nas fontes bibliográficas de Direito Comparado, pontua que:

(...) os modelos constituídos na Europa distinguem-se substancialmente do modelo nacional, pois enquanto no Brasil o Conselho Nacional de Justiça apresenta-se como órgão de controle interno do Poder Judiciário, na Europa tais órgãos situam-se fora da estrutura judiciária, tanto para que possam comportar número expressivo de pessoas alheias ao Judiciário em sua composição, como para que possam gozar de competências que lhe são atribuídas de naturezas políticas e administrativas, às quais se somam às competências de natureza meramente disciplinar.¹⁷

A par das ilações possíveis acerca da diversidade de tratamento conferido a um controle de natureza externa e seus efeitos, em face da independência dos magistrados, a escolha brasileira extirpou dúvidas quanto à preservação do Princípio da Separação de Poderes.

Outra particularidade digna de nota reside em sua composição híbrida, a teor do disposto no art. 103-B da Constituição Federal:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

- I - um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal;*
- II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;*
- III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;*
- IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;*
- V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;*
- VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;*
- VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;*

¹⁷ UCHÔA, Marcelo Ribeiro. Op. cit., p. 58.

VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;
XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Depreende-se da análise do dispositivo supra transcrito, haver a Emenda Constitucional nº 45/2004 repellido a fórmula da homogeneidade na composição do Conselho, a exemplo do antigo Conselho Nacional da Magistratura e de algumas propostas iniciais de criação do órgão.

Mostra-se, sob esse aspecto, contudo, incólume a independência do Poder Judiciário. O caráter heterogêneo e representativo da composição do CNJ ostenta, apenas minoritariamente, a participação de cidadãos indicados pelo Poder Legislativo e membros integrantes do Ministério Público e da Advocacia.

A fórmula adotada encontra justificativa no receio de práticas corporativistas, capazes de comprometer a fiscalização e a isenção de análise na formação do convencimento do Colegiado.

Adequa-se, outrossim, à busca de formação de consensos deliberativos ancorados em análises perpetradas à luz de linhas filosóficas diferentes, enriquecidas pelo ecletismo de experiências profissionais oriundas de carreiras diversas.

Ao analisar esse aspecto, também presente no âmbito do Conselho Superior da Magistratura português, grafou J. J. Gomes Canotilho, *in verbis*:

A composição mista dos membros democraticamente eleitos pela AR e membros eleitos pelas magistraturas – aponta no sentido de órgãos independentes de administração da justiça, mas sem as características dos esquemas organizatórios da 'automovimentação corporativa', livres de qualquer ligação à representação democrática. Neste sentido se diz que eles 'legitimam' a independência da magistratura furtando-a à 'opacidade corporativo-institucional'. Por outro lado, a presença de um número significativo de magistrados impede qualquer tentativa de politicização de órgãos que pela própria razão de ser se destinam a assegurar a independência externa das magistraturas. As funções dos conselhos superiores não podem perturbar a independência interna dos magistrados, isto é, o livre exercício de sua atividade sem quaisquer vínculos perante os

órgãos dirigentes da magistratura ou dos tribunais superiores (a não ser os prescritos nas leis).¹⁸

Salutar e democrática, portanto, mostra-se a opção pela pluralidade na composição dos Conselhos de Justiça, constituídos por Conselheiros ínsitos à magistratura e Conselheiros estranhos à carreira.

Tecidas as considerações cabíveis acerca de alguns dos elementos estruturantes do CNJ, impõe ressaltar haver sido contemplado com autonomia administrativa e funcional, conquanto não tenha o Constituinte optado por lhe conferir autonomia orçamentária e financeira, mantendo-o vinculado, sob esse aspecto, ao Supremo Tribunal Federal.

Insta reconhecer que a prerrogativa de administrar sua vida financeira, mediante destaque orçamentário próprio, poderia garantir ao CNJ foros de auto-suficiência, blindando-o contra eventuais pressões externas, porquanto essa variável tem suma importância na atuação independente de órgãos de natureza fiscalizatória.

Outra particularidade merece destaque, considerado o objetivo da presente pesquisa: a existência de um órgão de assessoramento técnico com previsão no Capítulo VIII do Título I do Regimento Interno - RICNJ (arts. 36 a 40).

Nesse sentido, releva notar que o CNJ conta com uma equipe multidisciplinar de assessoramento técnico, integrante do Departamento de Pesquisas Judiciárias - DPJ, cujas atribuições vêm arroladas nos seis incisos do art. 37 do RICNJ, a saber: I – auxiliar a Presidência na elaboração do relatório anual previsto no VII do § 4º do art. 103-B, da CF/88; II – desenvolver pesquisas destinadas à compreensão da função jurisdicional brasileira; III – realizar diagnósticos dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Judiciário; IV – apresentar relatórios conclusivos e opinar sobre matérias em debate no Plenário ou nas Comissões; V – fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias; VI – disseminar informações por meio de publicações e seminários.

Conclui-se, facilmente, a partir da análise das funções atribuídas ao DPJ, ter sido inspirado esse departamento na convicção acerca da destinação do CNJ como instância de reflexão do Judiciário e planejamento de ações unificadas de superação dos entraves à modernização. Nota-se que a idealização do DPJ

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 598.

apresenta, como epicentro, o fomento da pesquisa judiciária aplicada e o fornecimento de suporte técnico e científico para as atividades voltadas à atuação na área da política judiciária estratégica.

Embora o DPJ não contasse com previsão expressa no primeiro Regimento Interno do CNJ, veiculado pela Resolução nº 02, de 16.08. 2005, a discussão sobre sua criação consta já do primeiro Relatório Anual, publicado pelo órgão em cumprimento ao disposto no art. 103-B, § 4º, VII, da Constituição Federal no ano de 2005¹⁹. Logo o DPJ adquiriu *status* legal, com o advento da Lei nº 11.364/2006, que reza em seu art. 5º:

Art. 5º Funcionará, junto ao Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Pesquisas Judiciárias - DPJ, com sede na Capital Federal.

§ 1º Constituem objetivos do DPJ:

- I - realizar o levantamento de dados destinados a subsidiar a elaboração do relatório anual do CNJ, na forma do disposto no inciso VII do § 4º do art. 103-B da Constituição Federal;
- II - desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira;
- III - realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário;
- IV - fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias;

Embora muito haja, na história e disciplina regulamentadora do CNJ, a ser explorado para fins de compreensão plena de seu esqueleto e funcionamento, os aspectos ora levantados atendem o objetivo pretendido, restrito à visão panorâmica ensejadora de inferências mais profundas, nos próximos capítulos, acerca do modelo do Conselho implementado e sua adequação à pretensão de Reforma do Poder Judiciário.

2.2. Órgão de cúpula no exercício do controle administrativo e financeiro

A inovação plasmada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 nos artigos 92, I-A e 103-B modificou profundamente a ordem jurídica constitucional ao

¹⁹ Relatório Anual do CNJ – 2005, p. 17. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2005.pdf. Acesso em: 18.02.2010.

redesenhar a organicidade do Poder Judiciário, que passou a contar com o Conselho Nacional de Justiça como Corte Administrativa de cúpula.

Ao CNJ estão sujeitos todos os demais órgãos judicantes, singulares ou coletivos, na seara do controle administrativo e financeiro.

A Reforma enfatizou a unidade do Poder Judiciário, alinhando a fiscalização a uma instância de coordenação nacional, hábil a promover, mediante processos de cognição panorâmica, a identificação dos problemas afetos às diversas organelas regionais, localizadas no vasto território nacional.

O controle (preventivo e repressivo), de cunho administrativo e circunscrição nacional deve, respeitadas as características regionais, fixar um denominador comum para pulverizar soluções tendentes à uniformização de práticas administrativas e ao diálogo entre os vários órgãos jurisdicionais, até então ilhados em feudos marcados por formas artesanais de gestão de seus problemas internos.

A homogeneidade administrativa das unidades dos diversos segmentos da Justiça poderá advir como consequência natural da centralização do controle.

Mais ainda. A criação do CNJ, no ápice da pirâmide do Judiciário, torna-o uma organização supervisora de todas as outras, inclusive do Supremo Tribunal Federal, nos atos administrativos e financeiros que compõem sua atividade atípica.

Nessa esteira, ousamos tecer algumas considerações para filtrar e ponderar a ideia prematuramente disseminada no meio jurídico acerca da “não-sujeição do CNJ ao controle do STF”²⁰. Deixando de lado a dogmática invocada como fator de justificação da insubordinação disciplinar dos Ministros do STF ao CNJ, dada a baixa consistência teórica do temor manifestado quanto ao risco de efetiva desestabilização do equilíbrio institucional em caso de eventuais excessos do Conselho, nota-se a inexistência de qualquer ressalva no bojo do artigo 103-B

²⁰ “Os ministros do Supremo, órgão máximo do Judiciário brasileiro e guardião último da Constituição Federal, não estão, nem poderiam estar, como é óbvio, sujeitos ao poder disciplinar do Conselho, cujos atos e decisões, sempre de natureza administrativa, é que são passíveis de controle jurisdicional desta Corte (art. 102, inciso I, letra “r”, introduzido pela Emenda). O que dispõe a Emenda, no art. 103-B, § 4º, não os apanha, como se percebe sem muito esforço. SÉRGIO BERMUDEDES achou necessário dissipar dúvidas a respeito, as quais, aliás, nem seriam razoáveis: ‘Excluem-se da incidência desse § 4º apenas os ministros do Supremo Tribunal Federal ... A submissão dos ministros do Supremo Tribunal Federal ao Conselho Nacional de Justiça perturbaria a ordem constitucional, inclusive pela possibilidade de repercutir, de algum modo, nos julgamentos do órgão supremo do Poder Judiciário’ (A reforma do poder judiciário pela emenda constitucional nº 45. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 137). Sobre o ponto, cf. ainda infra, nº 12.” (STF, ADI 3367-1, Voto do Min. Cezar Peluso, p. 28-29)

acerca do controle a ser exercido pelo CNJ sobre os órgãos componentes do Judiciário nacional.

Mesmo o Supremo Tribunal Federal está inexoravelmente sujeito ao dever democrático de prestar contas, sem que isso respingue, de qualquer modo, em sua independência ou supremacia hierárquica.

Realmente, natural que seja assim, dado o imperativo republicano de responsabilização dos agentes que, em nome de todos, exercem funções públicas.

II - MODELO IMPLEMENTADO

1. A Reforma Administrativa do Estado

A estrutura republicana de governo, com raízes calcadas na *organização democrática* do exercício do poder, deposita no Judiciário fortes expectativas de fomento da convivência harmoniosa dos vários setores da sociedade civil mediante atendimento eficaz das demandas por efetivação de direitos.

Nesse sentido, já foi anotado no primeiro capítulo que o bom ou mau funcionamento da máquina judicial repercute na dinâmica e na robustez das relações privadas e público-privadas, replicando, diretamente, na ordem econômica.

O quadro brasileiro de crise aguda (estrutural ou conjuntural) comprometedor da eficiência, instaurado no centro nervoso do sistema estatal de distribuição da justiça, tornou-se fonte de pressão para a promoção de mudanças ou reformas. Assim, apesar dos temores e críticas contundentes, das incansáveis discussões e dos inúmeros projetos legislativos sucessivamente arquivados no Congresso Nacional, optou o Poder Constituinte Derivado, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, pela criação do CNJ, órgão incumbido de supervisionar o Judiciário.

Contudo, uma investigação mais profunda acerca do momento histórico de implantação dessa nova forma de controle judicial denuncia estarem as disposições da Emenda nº 45 inseridas num projeto reformista mais amplo, responsável pela transformação de toda a máquina estatal e seu modelo administrativo.

Com efeito, testemunha o CNJ a presença de um cenário propício à inovação conceitual da administração Estatal, cuja feição burocrática cede passo, lentamente, a novos padrões de gestão e qualidade.

Portanto, antes de adentrarmos na análise do modelo de Conselho concretizado após a alteração constitucional promovida pela Emenda nº 45, merece tratamento, em separado, a linha evolutiva das formas de gerenciamento do Estado e a força propulsora desse caminhar sobre a atuação do CNJ.

1.1. Do patrimonialismo ao paradigma pós-burocrático

Longa foi a trilha percorrida pelo Estado até que se formassem consensos teóricos, nas ciências sociais e na dogmática jurídica, acerca da necessidade de delimitação entre o espaço destinado aos bens públicos e o espaço privado.

A atividade de administrar e exercer o Poder Estatal com vistas à satisfação do *interesse público* (compreendida como sinônimo da expressão “interesse de todos”) perpassa o desenvolvimento de técnicas e estratégias de gestão.

Inicialmente, em sociedades pré-capitalistas, a administração pública era dominada por técnicas patrimonialistas, caracterizadas pela confusão entre o patrimônio público e os bens privados do governante. A matriz teórica do patrimonialismo, a par da apropriação dos bens públicos pelos exercentes do poder estatal, foi por Max Weber qualificada como a forma de exercício do poder político característica do modelo de “dominação tradicional”²¹.

A vertente administrativa patrimonialista harmonizava-se com o arquétipo estatal de vocação autoritária e patriarcal, engendrado por um aparato de legitimação verticalizado e calcado no direito consuetudinário e na relação de subordinação entre senhor e súdito, relação verificada, inclusive, em face dos funcionários do *príncipe*²².

O aprofundamento da democracia, com ampla adesão das diversas ordens nacionais do Ocidente à teoria dos direitos fundamentais oponíveis contra o Estado, sob as luzes do primado da legalidade, desnuda os equívocos sob os quais estava fundado o patrimonialismo, bem assim, a teia corrosiva de nepotismo, tráfico de influências, injustiça social e corrupção que ensejou ao longo do tempo.

Fazia-se necessário erigir instrumentos de controle e racionalização do exercício do poder e foi nesse contexto que o Estado ganhou novos referenciais

²¹ “Dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis (...)” (WEBER, Max. *Economia e sociedade*, v. 1, p. 33.)

²² “Os interesses pessoais da autoridade não distinguem a sua dimensão íntima da administrativa, não havendo separação entre a seara do indivíduo em relação ao mister público que ocupava. Sua forma de administração obedecia unicamente o livre-arbítrio, baseada em ‘considerações pessoais’ (...)” (SILVEIRA, Daniel Barile da. *Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna*, p. 5.)

teóricos, com o implemento da administração burocrática, a qual surgiu no final do século XIX, nos países europeus; no início do século XX, nos Estados Unidos e, no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa atribuída a Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes²³.

A burocracia, expressão dotada, hoje, de forte carga semântica pejorativa, à vista dos excessos e distorções verificados a partir do aumento vertiginoso da complexidade da vida moderna, representou importante avanço no processo histórico de construção das bases científicas que ancoraram a administração pública, em sua versão contemporânea.

Weber foi, certamente, o grande investigador e teorizador do processo de substituição do modelo patrimonialista pelo modelo burocrático de gestão estatal, enfatizando o caráter racional-legal da nova estratégia administrativa e a superioridade das premissas burocráticas, dada sua intensa hierarquização organizacional e o formalismo procedimental, a viabilizar formas de controle social dos agentes públicos inexistente sob o primado do patrimonialismo.

A existência da autoridade burocrática, em formas avançadas de sociedade capitalista, regida pelo direito público, manifesta-se, segundo Weber, em sinergia com o *princípio das competências oficiais fixas*, ou seja, competências “ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos”²⁴. Como traços marcantes das *competências legalmente fixadas*, Weber erigiu três pressupostos, a saber: i) a distribuição fixa de atividades e deveres oficiais dos funcionários; ii) a delimitação prévia dos poderes de mando e dos meios coativos necessários para o cumprimento dos deveres; e iii) a contratação de funcionários qualificados para o cumprimento regular e contínuo dos deveres distribuídos e para o exercício dos direitos correspondentes.

Weber elencou, como traço característico da administração burocrática, a racionalidade (“regra, finalidade, meios, impessoalidade”). Sua reflexão acerca de consistir a estrutura burocrática em meio revolucionário de superação do modelo

²³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, p. 241.

²⁴ WEBER, Max. *Economia e sociedade*, v. 2, p. 198.

patrimonialista pode ser apreendida, em sua plenitude, a partir da qualificação da burocracia como o “produto tardio do desenvolvimento”²⁵.

De todo o exposto conclui-se haver a administração burocrática promovido a releitura do Estado e a reconstrução do espaço público, mediante valorização da impessoalidade, da neutralidade e da racionalidade da engrenagem estatal.

No caso do Brasil, o implemento de técnicas gerenciais de cunho burocrático também representou a tentativa de rompimento com a doutrina política patrimonialista, de grande receptividade na gênese das instituições públicas, colidindo com práticas arraigadas na formação cultural e nas premissas lógicas da ordenação política brasileira.

Muitos são os registros, inclusive na literatura sociológica, acerca desse processo evolutivo e suas agruras, em meio ao dificultoso abandono do patrimonialismo reinante.

A figura do “homem cordial” brasileiro (cordial/corda = coração), eternizado por Sergio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*, ratifica essa assertiva, dado o legado cultural herdado do período colonial de ser desconsiderada, pelo detentor de posições públicas, a dimensão coletiva dos bens e valores tangíveis à sua esfera particular de interesses. Apontou Sérgio Buarque de Holanda a subordinação do agente público, no processo decisório, aos impulsos subjetivos, em lugar dos ditames legais²⁶.

A década de 70 trouxe, com a crise do petróleo (1973), o declínio do modelo de Estado do Bem-Estar Social, de cunho interventivo e keynesiano, rompendo com a estabilidade que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, consideradas as altas taxas de crescimento dos países capitalistas desenvolvidos e em desenvolvimento, além dos países socialistas. A década de 80 aprofundou a crise e a recessão mundial.

Deflagrada a crise do petróleo, de proporções econômicas mundiais, seguiram-se dificuldades as mais diversas nas décadas de 80 e 90: problemas fiscais (os governos não conseguiam financiar seus déficits); crises de legitimidade e governabilidade; incapacidade para lidar com as múltiplas forças oriundas das

²⁵ “A estrutura burocrática é por toda parte um produto tardio do desenvolvimento. Quanto mais retrocedemos no processo de desenvolvimento, tanto mais típico é para as formas de dominação a ausência da burocracia e do funcionalismo, em geral.”(WEBER,Max. Op. cit., v. 2, p. 233.)

²⁶ SILVEIRA, Daniel Barile da. Op. cit., p. 7.

transformações tecnológicas e nos meios de comunicação global; falta de controle sobre a intensa e desordenada mobilização de capitais financeiros verificada no dorso da globalização.

Como não poderia deixar de ser, a referida crise afetou o modo de organização burocrático, hermético e desprovido de potencial reativo, quanto à velocidade desejada para colmatar decisões.

Assim, no final do século XX, como resposta à crise do Estado, sobrecarregado de incumbências constitucionais e dotado de um aparato burocrático incompatível com a nova e complexa realidade sócio-econômica, passaram a ser mobilizadas forças políticas e intelectuais voltadas à redução de custos e ao aumento de eficiência administrativa do serviço público. Os ingleses e americanos implantaram as primeiras reformas, já na década de 80, cujo fio condutor, buscado na iniciativa privada, consistiu em introduzir métodos gerenciais na administração pública.

No Brasil, o modelo burocrático (assimilado com características peculiares à nossa identidade cultural e política) sofreu o primeiro revés nas últimas décadas do século XX, ao impacto da ampliação desordenada do papel do Estado (Welfare State), amalgamado pela sedimentação de amplo rol de direitos sociais e coletivos na ordem constitucional, além da crise econômica deflagrada na década de 70. Nesse sentido, esclareceu Luiz Carlos Bresser Pereira (ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado da Era FHC):

Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. (...) Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era **lenta, cara, ineficiente**. Ela fazia sentido no tempo do Estado liberal do século XVIII: um Estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema judiciário e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo, e de um ministro das Finanças para arrecadar impostos. Mas era uma estratégia que já não fazia sentido, uma vez que o Estado havia acrescentado às suas funções o papel de provedor de educação pública, de saúde pública, de cultura pública, de seguridade social, de incentivos à ciência e à tecnologia, de investimentos em infra-estrutura, de proteção ao meio ambiente. Agora, ao invés de três ou quatro ministros, era preciso ter 15 ou 20. Ao invés de uma carga de impostos correspondente a 10% do PIB, necessitava-se de impostos que representavam de 30 a 60% do PIB. Ao invés da velha administração pública burocrática, uma nova forma de administração, que

tomou d empréstimo os imensos avanços por que passaram, no século XX, as empresas de administração de negócios, sem contudo perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público.²⁷ (Grifos nossos.)

Ainda, segundo o mesmo autor, a administração pública burocrática clássica mostrou-se superada com o surgimento do Estado social por não garantir “nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público”, sendo, em verdade, uma estrutura “lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”²⁸.

As reformas de cunho gerencial foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro em 1998, quando da aprovação da Emenda Constitucional n° 19, momento em que a equipe de governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso buscava implementar, ao lado de um rígido ajuste fiscal, medidas de corte institucional voltadas à redefinição do papel do Estado²⁹.

Pretendeu-se, sob o aspecto institucional-operacional (*modus operandi* do Estado), reverter o modelo burocrático de administração pública, transformando-o em gerencial³⁰.

Anotou o ex-Ministro Bresser, ao definir as características básicas da administração pública gerencial:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau

²⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, p. 26-27.

²⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., p. 241.

²⁹ "A reforma do Estado tornou-se um imperativo. Reduzir os gastos públicos, aliviar os impactos da crise fiscal, compatibilizar os padrões de intervenção e desempenho dos Estados com as demandas sociais e econômicas que emergiram de uma nova ordem democrática e global constituíram as principais razões para a construção desta onda de reformas. Pollitt e Bouckaert (2002) consideram que as reformas extrapolam a dimensão nacional e orientam-se por três motivos básicos: as crises econômicas dos anos 1980 e 90, o desejo de remediar o fraco desempenho de diversas áreas do setor público e a necessidade de novos mecanismos de accountability pública." (REZENDE, Flávio da Cunha. *As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada*. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*, p. 166)

³⁰ "Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso foram marcados pelo tema da reforma do Estado. O próprio presidente disse, logo na primeira entrevista após a eleição de 1994, que seu maior objetivo seria substituir o padrão varguista de intervenção estatal por uma nova forma de orientar as ações governamentais nos campos econômico, político e social. Propunha-se a construção de uma ordem mais adequada ao cenário internacional e capaz de resolver os problemas que assolavam o país desde a década de 80." (ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). Op. cit., p. 11)

limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.³¹

A estratégia do modelo gerencial parece estar calcada, linhas gerais, na delegação de competências, na orientação da atividade para resultados, na flexibilização dos procedimentos, na regra da responsabilização, na profissionalização dos recursos humanos e na descentralização do controle, aprimorando a performance do Estado, que deve atuar melhor e com menos gastos.

Insta pontuar, ainda, ter sido alvo da reforma, inicialmente, o Poder Executivo federal para, em seguida, estenderem-se as mudanças aos estados-membros, de molde a substituir, gradativamente, o “padrão de accountability por controles de procedimentos” pela “accountability de resultados”³².

Outrossim, apontam os analistas da reforma um dilema interno no modelo gerencial: enquanto o controle fiscal deveria ser recrudescido (redução de gastos e transparência na prestação de contas), o controle institucional necessitava de maior autonomia gerencial e do incremento nos mecanismos de responsabilização³³.

De qualquer forma, a expressão “Reforma do Estado” esconde, sobretudo, a superação da burocracia pelo incremento de maior eficiência no atendimento do usuário do serviço público.

Impõe reconhecer, neste ponto, que o Estado brasileiro não aderiu integralmente, ainda, ao modelo burocrático weberiano, verificando-se, sob muitos aspectos, resquícios de práticas patrimonialistas, seja nas repartições do Executivo, seja nos gabinetes do Judiciário ou do Legislativo (clientelismo, nepotismo, fisiologismo, etc).

Assim, é preciso que se compreenda bem a medida ideal de transposição do modelo burocrático para o gerencial. Inicialmente, devem ser definitivamente rechaçadas as tendências patrimonialistas porventura resistentes ao advento da

³¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., p. 28.

³² REZENDE, Flávio da Cunha. Op. cit., p. 167.

³³ “O paradoxo de implementação das reformas gerenciais gerado pelo Dilema do Controle pode ser compreendido a partir de uma dupla perspectiva de atores e objetivos. O ajuste fiscal demanda mais controle sobre a burocracia e suas organizações, a fim de promover o uso devido de recursos, bem como a prestação de contas, controle orçamentário e eficiência fiscal. Por outro lado, a mudança institucional centrada em processos de descentralização, autonomia e responsabilidade demandam uma necessidade de 'descontrolar' a burocracia, dotando-a de maior autonomia gerencial e maior responsabilidade.” (REZENDE, Flávio da Cunha. Op. cit., p. 201-202.)

racionalidade burocrática. Na sequência, deve-se ponderar que a administração gerencial convive com muitas das regras erigidas sob a ordem burocrática.

De fato, a conclamação do modelo administrativo gerencial não conflita com a racionalidade administrativa preventiva de condutas atentatórias à Constituição. A forma propugnada de gestão inteligente não dilui, certamente, a importância dos mecanismos de controle popular sobre o exercício do poder, a exemplo das técnicas de prestação de contas, conquistas decorrentes da superação da ideologia patrimonialista.

A flexibilização e a autonomia características da administração gerencial não podem extirpar as regras inerentes ao exercício democrático do poder, como a da obrigatoriedade da realização de concurso público, por exemplo. Tampouco deve arranhar o princípio republicano, minando direitos fundamentais.

A administração pública gerencial, como forma de contornar os excessos burocráticos não pode representar um retrocesso histórico de vertente autoritária.

O que se pretende, com o implemento de técnicas gerenciais na administração pública, é evitar que a burocracia constitua um entrave para a evolução do serviço público.

Nessa esteira, os especialistas e cientistas políticos ponderam que deve ser gradativa a reforma gerencial, operando transformações em graus diferentes de intensidade, a depender do setor estatal considerado (quanto maior a intersecção com usuários-administrados, maior o influxo gerencial).

No dito núcleo estratégico do Estado (centro do qual emanam as funções típicas de poder: executiva, legislativa e judicial), o controle exercido deve ser maior e, para tanto, não poderá o Estado prescindir da legalidade estrita e das regras procedimentais de documentação e motivação das decisões e atos de gestão.

Também se faz importante manter intactas as garantias previstas em lei para proteger a carreira e a estabilidade dos agentes que exercem funções típicas de poder, bem assim a independência dos servidores ocupantes dos cargos centrais e estratégicos, os quais, adequadamente remunerados e treinados, devem ser constantemente alertados para o papel que desempenham no atendimento do cidadão³⁴.

³⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., p. 34.

Assim, inegável que a administração pública gerencial é construída sobre a administração pública burocrática, superando excessos e aprimorando a máquina estatal para melhor desempenhar sua missão³⁵.

1.2. Controle e modernização administrativa do Poder Judiciário

As distorções que obstaculizam o adequado funcionamento do Estado, como organização provedora de bens e fomentadora do desenvolvimento social, têm, não raro, origem procedimental, decorrendo de falhas na estratégia de gestão vigente.

Operar mudanças, no campo estatal, é tarefa repleta de desafios, vinculada a transformações culturais complexas, já que atreladas às relações de poder e à quebra de paradigmas administrativos, quase sempre impregnados de conceitos obsoletos e práticas viciadas. Demanda, sobretudo, um longo processo histórico.

Constatado o movimento de lenta substituição da administração pública burocrática por uma nova matriz estatal, cunhada em resultados e orientada pelos paradigmas da *New Public Management* ou Gerencialismo Público³⁶, impõe analisar se o percurso evolutivo de implemento de novas técnicas gerenciais pode ser alavancado pela criação de órgãos e instâncias de controle.

As instituições construídas sob a inspiração do que se convencionou chamar de Reforma do Estado objetivam aparelhar a máquina administrativa estatal com instrumentos eficientes de *ação* e *controle da ação*. Com efeito, pode-se vislumbrar, como objetivo da Reforma do Estado, na esfera administrativa, o aprimoramento institucional capaz de lhe conferir poder para fazer o que deve fazer e impedi-lo de fazer o que não deve fazer³⁷.

³⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., p. 264.

³⁶ REZENDE, Flávio da Cunha. Op. cit., p. 166.

³⁷ PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, p. 39.

A edificação de veículos institucionais com atividade canalizada para o controle e a ação, mediante unificação de diretrizes gestoras, tende a cooptar forças novas, destinadas à reformulação do papel do Estado e de suas funções.

Ao tecer comentários sobre a reforma do Estado, deflagrada na última década do século XX, Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink defenderam, nos seguintes termos, a aplicação de novos paradigmas teóricos, novas práticas gestoras de administração pública e novas instituições:

Configura-se neste final de século um novo marco teórico e uma nova prática para a administração pública - a abordagem 'gerencial', que substitui a perspectiva 'burocrática' anterior. A abordagem gerencial, também conhecida como 'nova administração pública', parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e dos contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública. (...) Não se trata, porém, da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem **novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições.**³⁸ (Grifei.)

Três são as dimensões da reforma, no sentir de Bresser: i) institucional-legal (modificação do ordenamento jurídico, geralmente a Constituição e criação ou adequação de instituições); ii) cultural (mudança de valores) e iii) co-gestão³⁹.

Parece, realmente, que reformas constitucionais ancoradas, inicialmente, na criação de órgãos estatais de superior hierarquia, quando planejadas, podem ser decisivas para a quebra da cultura organizacional predominante, induzindo os agentes e servidores à adoção de práticas gestoras atualizadas, sob a perspectiva de uma nova lógica administrativa (pós-burocrática).

Novas estruturas de poder, localizadas no ápice da hierarquia institucional, se bem aparelhadas, podem tornar eficaz o controle e redesenhar a ordem administrativa dos órgãos inferiores.

Especialmente o Poder Judiciário, com estrutura administrativa historicamente fragmentada, em razão da natureza autônoma de seus órgãos,

³⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., p. 7.

³⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., p. 265.

poderá responder melhor aos estímulos gerenciais se atingir certo grau de unidade no implemento das diretrizes que melhor traduzem o caminho da renovação.

Nesse sentido, estratégias inovadoras, sobretudo aquelas vinculadas à mudança de cultura organizacional, ganharam, no Poder Judiciário, fôlego e ampla repercussão a partir da criação do CNJ. Sente-se aproximar o Poder Judiciário, com maiores perspectivas de sucesso, da pretensão reformista inaugurada como reação à crise vivenciada na década anterior.

Duas ordens de considerações devem, entretanto, ser desenvolvidas no sentido de avaliar o papel atualmente desempenhado pelo CNJ quanto ao implemento do modelo gerencial nas hostes do Judiciário, a saber:

- 1) todos os setores do Judiciário estão sujeitos ao método administrativo-gerencial, indistintamente?
- 2) de quais instrumentos jurídicos faz uso o CNJ para atuar como catalisador de mudanças?

Inicialmente, para responder à primeira indagação, torna-se necessário retomar o raciocínio desenvolvido no tópico anterior acerca das limitações do modelo gerencial em áreas estatais ligadas ao núcleo estratégico, ou seja, ao conjunto de órgãos dotados de competência para a realização das funções típicas de Estado. Dessa forma, a materialização da função jurisdicional, que corresponde a uma das faces de exercício do Poder, continua sob rígido controle legal, particularmente quanto ao cumprimento das regras processuais e da definição de competências, à luz do princípio do juiz natural.

Realmente, não há transigir com o devido processo legal e a garantia de controle popular que ele representa para o ideário democrático. O princípio do devido processo legal não pode ser maculado por regras administrativas gerenciais, sob pena de se dismantelar o sistema de segurança do jurisdicionado quanto ao prévio conhecimento das “regras do jogo”, desguarnecendo-o de meios para garantir a efetiva tutela de seus direitos materiais.

Assim, os magistrados, na operacionalização da função judicial do Estado, estão vinculados a um modelo de atuação de contornos mais rígidos, permeado de ritos procedimentais e documentais (princípio da motivação, por exemplo) e menor controle qualitativo ou quantitativo, embora comecem a ser implementadas técnicas de aferição de produtividade com vistas a melhorar a infra-estrutura judicial.

Apenas no exercício de funções administrativas, que para o Judiciário são consideradas atípicas, vislumbra-se a adoção de técnicas gerenciais, potencializadas pelo uso dos recursos tecnológicos (como a informática e a telecomunicação), por práticas de logística e pelo incremento de meios hábeis a contornar o insatisfatório manuseio de recursos orçamentários pelos Tribunais.

Nem poderia ser diferente, uma vez que os principais entraves a obstaculizarem a eficiente prestação do serviço jurisdicional são eminentemente administrativos.

Assim, não por acaso, a despeito da natureza tímida das competências fixadas pela Emenda n° 45, o CNJ efetivou-se como órgão de natureza administrativa, destinado à correção de distorções da atividade periférica (não-jurisdicional) dos órgãos do Judiciário, singulares ou coletivos, de seus servidores, bem como dos serviços auxiliares (serventias extrajudiciais).

Tida em consideração a resposta para a primeira indagação proposta, urge refletir sobre os meios empregados pelo Conselho no sentido de tornar a função administrativa (atípica) do Judiciário menos engessada pelos antigos freios burocráticos, ora compreendidos como procedimentos dotados de rigores de complexidade e excessos injustificáveis, à luz das novas tecnologias e do desenvolvimento da ciência da administração.

Insta, sobretudo, apontar os instrumentos por meio dos quais o CNJ introduz aportes gerenciais visando à superação das dificuldades enfrentadas pelos órgãos judiciais: o planejamento estratégico e o poder normativo do CNJ.

2. O CNJ como órgão gestor do Judiciário

Como cediço, a Emenda n° 45 revigorou vetusta discussão acerca da coerência sistêmica dos Conselhos de Justiça na orquestra institucional do Estado brasileiro, bem assim, da compatibilidade desse novo modelo para com a ordem jurídica constitucional. Sedimentou, a despeito das vozes dissonantes, uma importante fonte controladora e corretiva das inconsistências administrativas do Poder Judiciário.

Contudo, apesar de referir-se a Emenda nº 45 ao **controle administrativo e financeiro** do Poder Judiciário, acostumou-se a comunidade jurídica, desde as primeiras reflexões da jurisprudência acerca do artigo 103-B e sua constitucionalidade, oriundas dos debates travados por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1/DF, com a ideia da criação de um **órgão gestor** ⁴⁰.

Ao declarar a constitucionalidade do artigo 103-B da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal conclamou o país a reconhecer a oportunidade histórica representada pela confluência de fatores sociopolíticos favoráveis à **remodelagem** e ao **aperfeiçoamento** da conformação da estrutura do Poder Judiciário aos imperativos da coletividade.

Nessa esteira, o próprio CNJ vem pulverizando diretrizes e medidas prospectivas de planejamento estratégico, ao argumento de estar imbuído do dever de adequar o funcionamento do aparato administrativo do Poder Judiciário às demandas sociais e às expectativas de celeridade e efetividade na entrega da prestação jurisdicional.

O CNJ tem projetado ações que transcendem a fiscalização, ou seja, ações de planejamento e gestão comuns a toda a máquina judicial, como, por exemplo, as da Resolução nº 101, de 15.12.2009, aprovada com o objetivo de uniformizar práticas relacionadas à aplicação e execução de penas criminais e medidas alternativas à prisão. No bojo da Resolução nº 101, o CNJ definiu como “política institucional do Poder Judiciário” a criação de varas especializadas em execução de penas e de medidas alternativas à prisão e de centrais de acompanhamento e núcleos de monitoramento vinculados aos juízos dessas varas (art. 1º, I e II, respectivamente) ⁴¹.

⁴⁰ Ao mover a ADI nº 3.367-1/DF, a AMB suscitou a discussão sobre a constitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça, bem assim, a conformação dessa inovação com a competência reformadora do Poder Constituinte Derivado, à vista do Princípio da Separação e Independência dos Poderes, bem assim, do auto-governo e da autonomia administrativa, financeira e orçamentária dos Tribunais, além do Princípio do Pacto Federativo.

⁴¹ Resolução nº 101, de 15.12.2009. Publicação: 25.1.10 (DOU, Seção 1, p.107). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_101.pdf>. Acesso em: 18.02.2010.

O Regimento Interno do CNJ, aprovado pela Resolução nº 67, em vigor desde 7 de março de 2009⁴², tratou expressamente de planejamento estratégico nos incisos XIII e XIV, do artigo 4º, ao dispor:

Art. 4º Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte:
(...)

XIII - definir e fixar, em sessão plenária de planejamento especialmente convocada para este fim, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo para tanto serem ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça;

XIV - definir e fixar, em sessão plenária especialmente convocada para este fim, o planejamento estratégico do CNJ;

Assim nasceu o CNJ, como *última ratio*, supostamente vocacionado não apenas ao controle e supervisão, mas também e, principalmente, ao planejamento estratégico de ações integradas, nas quais foram depositadas as derradeiras expectativas de consolidação do regime democrático nas entranhas do Poder Judiciário, acostumado, de há muito, a práticas administrativas obsoletas e à omissão desastrosa das Corregedorias de Justiça dos Tribunais.

A responsabilidade que se imputa ao CNJ e o resultado que se espera de sua atuação concreta emergem a partir do diagnóstico dos problemas hodiernamente atribuídos à Administração da Justiça, problemas que demandam a proposição de soluções e o implemento de mecanismos de aprimoramento do serviço de entrega da prestação jurisdicional.

Diante desse quadro, imiscuiu-se o CNJ na tarefa de programar ações estratégicas coordenadas e integradas, em sede de política judiciária de interesse nacional, com vistas a garantir:

(...) a celeridade, a facilitação e a simplificação da prestação jurisdicional e do acesso à Justiça, a ampliação dos meios de alcance à informação

⁴² Publicado no DOU, Seção 1, em 06.03.2009, p. 183-188 e republicado no DOU, Seção 1, de 09.03.2009, p. 165-171. O art. 143 do RICNJ dispõe: "Este Regimento, aprovado na 79ª Sessão Ordinária do Plenário do CNJ, de 3 de março de 2009, entra em vigor no dia seguinte ao de sua publicação no Diário da Justiça da União e revoga a Resolução 2 de 16 de agosto de 2005 e suas alterações".

processual, o aprimoramento da comunicação interna e externa e do atendimento ao público, o aproveitamento racional e criativo dos recursos humanos e materiais, a valorização e a qualificação do corpo funcional, o desenvolvimento de políticas de segurança institucional, o progresso nos instrumentos da tecnologia da informação e a otimização na utilização dos recursos orçamentários.⁴³

Foi, enfim, essa a tônica do modelo de Conselho hoje existente e assim é que os seus membros, nas duas composições até o momento conhecidas, desde a instituição (2006/2007 e 2007/2008), preconizaram a missão do órgão.

As palavras do ex-Conselheiro Rui Stoco (2007-2009) bem explicitam a auto-imagem construída no interior da instituição acerca de sua missão:

Dúvida então não ressuma de que será um órgão do Poder Judiciário que, ademais de assumir a competência para exercer o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário; velar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juizes; cuidar da autonomia do Poder Judiciário; zelar pela observância do art. 37 da CF/88 e impor sanções disciplinares aos magistrados, assumirá – com ênfase e preponderância – a vocação que renunciou-se, de órgão gestor, planejador, protetor e estimulador de boas práticas padronizadas, universais e de sistemas avançados, preocupado em obter e disseminar os meios necessários para organizar o Poder Judiciário, diminuir as desigualdades culturais, tecnológicas, sistêmicas, financeiras e de pessoal, assegurar através dos Fundos Especiais de Reaparelhamento os recursos necessários ao atendimento do crescimento vegetativo e cumprir o princípio constitucional da razoável duração do processo. Então essa vocação já se apresenta *ictu oculi*.⁴⁴

Vaticinou, ainda:

(...) parece-nos, agora, que fica mais clara e evidenciada a verdadeira vocação do CNJ de hoje e para o futuro: gestor, autor e co-autor, planejador, parceiro e veículo que, dentro de poucos anos, converterá o Poder Judiciário como um todo em modelo e padrão de excelência, de sorte a alcançar a meta sonhada e perseguida de dar a cada um o que é seu mas com presteza, rapidez e, enfim, no momento adequado.⁴⁵

Conclui-se, a partir dessa exposição, que concreção do CNJ por parte dos agentes incumbidos de operacionalizar sua estrutura funcional transcende a pretensão restauradora e corretiva ou, mesmo, inibitória de práticas administrativas ímprobos.

⁴³ CARTA DO JUDICIÁRIO. Documento publicado em razão do I Encontro Nacional do Judiciário, em 25/08/08. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/cartadojudiciario.pdf>> Acesso em: 10.10.2009.

⁴⁴ STOCO, Rui. *Conselho Nacional de Justiça. Criação e Vocação*, p. 05.

⁴⁵ STOCO, Rui. Op. cit., p. 19.

O compromisso institucional firmado pelo CNJ, ao argumento de atender as expectativas da sociedade brasileira, pauta-se pela missão de gerir, no âmbito judicial, valores bem definidos, dentre eles, a probidade, a ética, a transparência, a eficiência, o espírito de cooperação, a economicidade de recursos e a gestão democrática, conceitos explicitados na Carta do Judiciário, publicada após a realização do Primeiro Encontro Nacional do Judiciário, organizado em Brasília, em 25 de agosto de 2008, com excerto transcrito acima.

Nesse sentido, o Primeiro Encontro Nacional do Judiciário representou importante marco para o que se convencionou chamar de “projeto de planejamento estratégico nacional coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça”, por consolidar o compromisso firmado pelos Presidentes dos Tribunais (Superiores, Federais, do Trabalho, Eleitorais, Militares e Estaduais) e Associações Nacionais de Magistrados, de desenvolver mecanismos integrados de gestão, com vistas ao aprimoramento dos serviços judiciários.

Também o Segundo Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em Belo Horizonte, em 16 de fevereiro de 2009, trouxe novos impulsos para a atuação gestora do CNJ. Por ocasião dessa reunião, fora aprovado, pelos Presidentes dos Tribunais presentes, o Mapa Estratégico do Poder Judiciário, composto por oito temas e quinze objetivos, um plano de desdobramento da estratégia para os Tribunais e dez metas de nivelamento (ou de curto prazo) para o Poder Judiciário, quais sejam:

1. desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 5 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial.
2. identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os feitos distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores).
3. informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet).
4. informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos.
5. implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias.

6. capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas.
7. tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça.
8. cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud).
9. implantar núcleo de controle interno.
10. implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.

Como resultado desse segundo evento, fora aprovada, ainda, a Resolução nº 70, de 18 de Março de 2009, que “dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”⁴⁶.

Interessante anotar, para efeito de complemento da avaliação da atual conjuntura na qual se vê inserida a atividade gestora do CNJ, a sugestão contida no Acórdão 1603/2008⁴⁷, prolatado pelo Tribunal de Contas da União – TCU nos autos de Levantamento de Auditoria processado em face de diversos órgãos da Administração Pública Federal, entre os quais, o CNJ, com vistas a obter informações acerca do uso de Tecnologia da Informação – TI. Por ocasião desse julgamento, o TCU recomendara a adoção de um modelo integrado de gestão para o Poder Judiciário, bem como a promoção de ações concretas para difundir a importância do planejamento estratégico, inclusive mediante orientação normativa.

Vale transcrever os seguintes trechos do Acórdão 1603/2008, *verbis*:

17. O contexto atual de intensas mudanças faz com que as organizações tenham que se adaptar rapidamente às alterações do ambiente em que atuam. No entanto, há organizações que ainda atuam de maneira reativa,

⁴⁶ Resolução/CNJ nº 70, de 18 de março de 2009. Publicação: 24.03.2009 (DOU, Seção 1, p. 89-91). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7024:resolucao-no-70-de-18-de-marco-de-2009&catid=57:resolucoes&Itemid=1085>.

⁴⁷ Ministro Relator: Guilherme Palmeira. Ata 32/2008. Sessão: 13/08/2008. Aprovação 14/08/2008. DOU: 18/08/2008.

apenas respondendo às demandas geradas por essas mudanças. Há gestores que ainda acreditam ser impossível definir estratégias de ação devido à rapidez e à constância dessas mudanças.

18. Dentro desse cenário de instabilidade, o planejamento tem se tornado cada vez mais importante e vital e deve ser construído de maneira flexível, com o engajamento e comprometimento de todos os colaboradores da organização. As organizações que não planejam correm riscos de não alcançarem os objetivos desejados. Com uma visão de futuro estabelecida, as organizações poderão se adaptar às constantes mudanças que ocorrem na sua área de atuação e agilizar seu processo de tomada de decisões.

19. O planejamento estratégico torna-se uma importante ferramenta para a tomada de decisão e faz com que os gestores estejam aptos a agir com iniciativa, de forma pró-ativa, contra as ameaças e a favor das oportunidades identificadas nas constantes mudanças que ocorrem.⁴⁸

Essa manifestação do TCU denota, de maneira incisiva, a relevância do tratamento do tema afeto à política judiciária de cunho estratégico para o estudo do CNJ como ente catalisador de respostas concretas para as mudanças inseridas no contexto da Reforma do Judiciário.

Por fim, vale lembrar a formatação, pelo Regimento do CNJ, de ações endógenas de planejamento estratégico, ou seja, voltadas à sua gestão interna (art. 4º, XIV, RICNJ).

2.1. Notas conceituais sobre planejamento estratégico

Cumprido, em rápida digressão teórica, tecer algumas considerações acerca do conceito de planejamento estratégico como ferramenta de administração organizacional.

⁴⁸ Na parte dispositiva do mencionado julgado administrativo, lê-se: "ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP que, nos órgãos integrantes da estrutura do Poder Judiciário Federal e do Ministério Público da União, respectivamente: 9.1.1. promovam ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização; (...)". Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 02.11.2009.

Planejamento, na definição lançada pelo Novo Dicionário da Língua Portuguesa é a “elaboração, por etapas, com bases técnicas (especialmente no campo sócio-econômico) de planos e programas com objetivos definidos” (v. 2) ⁴⁹.

Em grego, a palavra *strategia* significa “a qualidade e a habilidade do general; ou seja, a capacidade de o comandante organizar e levar a cabo as campanhas militares”⁵⁰.

Com efeito, a imagem mental mais diretamente associada ao vocábulo “estratégia” tem na atividade militar de cunho bélico seu traçado mais forte. Aos comandantes dos exércitos da Grécia Antiga, chamados de *estrategos*, era entregue a chefia dos soldados de infantaria (denominados *hoplitas*), em tempos de guerra, bem como a missão de definir técnicas capazes de engendrar a vitória nas batalhas travadas contra os exércitos inimigos, conquistando posição hegemônica ao final da guerra.

A evolução histórica das relações humanas transformou a tradicional competição por territórios, vilas e portos navegáveis (ideia presente nos campos de batalha antigos), em disputas empresariais por mercados, cuja conotação torna-se cada vez mais imaterial.

O conceito de território tornou-se abstrato, metafísico e o planejamento estratégico mostrou-se a principal arma da economia, na luta pela conquista de espaços e mercados globais.

Segundo Ruy Mattos:

Neste limiar do século XXI a conquista de territórios comerciais e culturais é feita num espaço virtual que ignora as fronteiras nacionais, criando novas referências de limites. Este novo território cobiçado pelos estrategistas é a mente das pessoas, transformadas em consumidores não só de coisas, mas principalmente de informações, de símbolos, de experiências, de ideologias.⁵¹

O planejamento estratégico serve, na iniciativa privada, à formulação de táticas capazes de tornar mais competitiva uma organização empresarial, objetivando a conquista de posições de predileção e impacto positivo, no mercado, fator medido pelo grau de satisfação do cliente. No mundo dos negócios, a

⁴⁹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, p. 1343.

⁵⁰ SERRA, Fernando; TORRES, Maria Cândida S. e TORRES, Alexandre Pavan. *Administração Estratégica: conceitos, roteiro prático e casos*, p. 4.

⁵¹ MATTOS, Ruy. *Conceitos Básicos de Planejamento Estratégico: fundamentação teórica*, p 4.

estratégia empresarial mantém intacta uma característica clássica desenvolvida pelos gregos, qual seja, a de manifestar-se segundo a orientação filosófica do estrategista, o líder e sua percepção acerca da organização (visão de futuro).

Em interessante artigo acadêmico, o Engenheiro e Professor das disciplinas de Planejamento Estratégico e Administração Mercadológica da FAE, Alday Herman E. Contreras distingue o planejamento estratégico do chamado "planejamento a longo prazo", alertando para a inexistência de relação de sinonímia entre as expressões⁵².

Conquanto as metas de longo prazo possam compor determinados planos de ação, construídos em sede de planejamento estratégico, com ele não se confundem. O planejamento estratégico pode envolver ações de curto, médio ou longo prazo, mas os objetivos a serem alcançados, conquanto futuros, não podem ter sua verificação perdida no tempo, sob pena de inviabilizar-se a aferição de resultados, bem assim, o sucesso do comportamento organizacional decorrente do estratagema.

Alday dá sequência às suas reflexões com a seguinte ordem de ideias:

Philip Kotler (1975), um dos defensores da sua utilização, propõe o seguinte conceito: "O Planejamento Estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente". A direção engloba os seguintes itens: âmbito de atuação, macropolíticas, políticas funcionais, filosofia de atuação, macroestratégia, estratégias funcionais, macroobjetivos, objetivos funcionais.⁵³

Realmente, o desenho da estratégia impõe acurada análise do ambiente no qual está inserida a organização, de molde a serem projetadas as ações adequadas.

Não raro, a estratégia organizacional apresenta-se como alternativa para decodificar o cenário exterior à organização, viabilizar o aproveitamento de

⁵² "A metodologia do Planejamento a Longo Prazo foi desenvolvida nos Estados Unidos na década de 50, com profunda influência da tecnologia de planejamento dos países com economia planejada a longo prazo. Em consequência disso, na opinião de Marvin BOWE (1966), os planos a longo prazo tornaram-se projeções de lucro (para dez anos ou mais) sem muita utilidade, representados por uma enorme quantidade de papel e uma limitada quantidade de pensamento estratégico. Tais planos não permitem antever a realidade ambiental futura. Na metade dos anos 60, foi introduzida a metodologia do Planejamento Estratégico mediante proposições do prof. Igor Ansoff, dos pesquisadores do Stanford Research Institute e dos consultores da Mckinsey consulting Co. (TAYLOR, 1975)". (CONTRERAS, Alday Herman E. *O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica*, p. 10.)

⁵³ CONTRERAS, Alday Herman E. Op. cit., p. 10-11.

oportunidades e, principalmente, contornar problemas que obstaculizam a plena realização de sua missão.

Os procedimentos característicos da técnica gestora de programas estratégicos envolvem a tomada de decisões concretas, com o objetivo de promover mudanças futuras, sob a inspiração da pauta dos resultados perseguidos.

A estratégia compõe-se e implementa-se a partir da construção de planos táticos derivados da aferição das condições do ambiente externo à organização (cenário) e destinados ao cumprimento de um programa previamente estabelecido.

Como importantes elementos do cenário, a serem analisados quando da elaboração de planos estratégicos, podem ser citados os *problemas* e *oportunidades* presentes, bem como as *tendências* e *ameaças* futuras. São componentes de tradução do cenário.

Também a criação de *indicadores*, quantitativos ou qualificativos, podem ser instrumentos de grande utilidade para decifrar o cenário futuro a ser enfrentado pela organização, indicando tendências ou ameaças.

Em síntese, pode-se estabelecer relação umbilical entre a técnica gerencial do planejamento estratégico e a análise da realidade, ajustando a organização à conjuntura do meio social, político e econômico no qual está inserida.

Mas não se forma um plano estratégico a partir da análise exclusiva dos fatores inerentes ao contexto ambiental (presente e futuro) no qual se insere a organização. Aponta-se, como imprescindível, a avaliação dos *fatores impulsores* ou pontos fortes da organização e dos *fatores restritivos*, ou seja, dos pontos fracos ou elementos que denotam a impotência para superação de alguns entraves dificultadores do desenvolvimento.

Pertinente, neste ponto da exposição, para evitar confusões, estabelecer a diferença entre planejamento estratégico e planos tático ou operacional. Enquanto o plano estratégico refere-se à estrutura integral da organização, os dois outros são desenvolvidos de forma setorializada, ou seja, voltada para as diversas áreas da organização (ex: plano de marketing, plano orçamentário).

Outro dado importante: o planejamento estratégico é documentado por meio de um Plano de Ação Estratégica, um "documento que baliza as intenções e

orienta as decisões a serem tomadas ao longo de certo período de tempo pelos gestores da Organização⁵⁴.

Encontra-se nos manuais de administração a informação de serem os Planos de Ação Estratégica dotados dos seguintes componentes: **visão de futuro; missão; diretrizes; objetivos; programas prioritários** (projetos/atividades); **cronograma** de ação; **metas** a serem alcançadas, com seus indicadores de resultados e o **sistema de acompanhamento e avaliação do Plano**.

Michael E. Porter, importante expoente da teorização do planejamento estratégico, assim escreveu:

O desenvolvimento de uma estratégia competitiva é, em essência, o desenvolvimento de uma fórmula ampla para o modo como uma empresa irá competir, quais deveriam ser as suas metas e quais as políticas necessárias para levar-se a cabo estas metas.⁵⁵

O implemento da estratégia e o controle do desempenho de resultados podem ser aferidos por meio de sistemas de gestão da estratégia (sistemas de aferição de desempenho), métodos formais desenvolvidos com base em indicadores de desempenho (financeiros e não-financeiros).

O aproveitamento das técnicas organizacionais de planejamento estratégico pelo Poder Público ostenta foros de novidade e reduzido é, ainda, o número de pesquisadores interessados em dialogar com conceitos administrativos mais rígidos do que aqueles habitualmente encontrados no campo empresarial.

Algumas instituições presentes na estrutura administrativa dos três Poderes do Estado brasileiro, nas três esferas de governo (União, Estados e DF e Municípios), têm encetado esforços hercúleos para implementar técnicas de gerenciamento estratégico, mediante aproveitamento do conhecimento construído na órbita privada. Esses entes têm driblado as naturais dificuldades decorrentes das características culturais herdadas do modelo burocrático de gestão administrativa, com forte apelo hierarquizante e formalista⁵⁶.

⁵⁴ MATTOS, Ruy. Op. cit., p. 5.

⁵⁵ PORTER, Michael E. *Estratégia Competitiva*, p. 16.

⁵⁶ Pode-se ler, no sítio oficial da Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a seguinte informação, ilustrativa da inquestionável importância que a administração de cunho gerencial e o planejamento estratégico ganham, pouco a pouco, no Poder Público brasileiro: "A *Secretaria de Gestão e Estratégia - SGE* - é uma Unidade Central técnico-administrativa subordinada ao Diretor-Presidente, responsável pelos processos de planejamento e de gestão da estratégia organizacional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa." (Disponível em:

A rigidez da legislação também constitui um fator restritivo com o qual vêm tentando lidar essas instituições, na vanguarda do movimento estrategista desencadeado no serviço público.

Eis o caso dos órgãos componentes do Poder Judiciário. Por meio de instrumentos de gestão estratégica, o Judiciário, na voz do CNJ, tem buscado mapear a realidade e alinhar os órgãos localizados nos diversos Estados e no Distrito Federal em ações voltadas à modernização da estrutura como um todo.

Ao estabelecer prioridades e metas organizacionais comuns, o CNJ conclama os órgãos jurisdicionais, singulares e coletivos, à ação integrada e compartilhada, inspirada em elementos de cultura cooperativa. Também incentiva a formação de Planos Estratégicos regionais (no âmbito dos Tribunais) e cria o seu Plano Estratégico Nacional, com a seguinte proposta de criação de valor: *modernização para atingir celeridade e eficiência*.

Lembramos a lição de José Adércio Leite Sampaio, a respeito do tema:

É, exatamente, a transformação em centro de gestão de excelência, sem trocadilho, o ponto nevrálgico do CNJ, por meio da racionalização das estruturas e do funcionamento dos serviços auxiliares, gerenciando por objetivos e metas, definindo diretrizes da política administrativa e planos de desenvolvimento dos recursos humanos, físicos e logísticos. Transformação que, certamente, encontrará resistências na prática do autogoverno dos tribunais administrados em células de autoconfiança e improviso.⁵⁷

A bússola das ações desenvolvidas no âmbito do CNJ, visando à transformação do Judiciário, tem por norte a observação da realidade e as causas da deficiência do serviço de entrega da prestação jurisdicional e seus pontos de estrangulamento.

A metodologia⁵⁸ eleita no documento que materializa o Plano Estratégico Nacional, desenvolvido pelo CNJ, foi o *Balanced Scorecard – BSC*, “criado por professores da Harvard Business School e amplamente difundida e aplicada em entidades públicas e privadas”, nos exatos termos de sua divulgação, no sítio eletrônico oficial, em documento intitulado “A Estratégia do Poder Judiciário”⁵⁹.

http://www.embrapa.gov.br/a_embrapa/unidades_centrais/sge/sge/?searchterm=estratégia, acesso em: 15.11.2009).

⁵⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite. Op. cit, p. 275.

⁵⁸ Sistema de gestão da estratégia ou sistema de medição de desempenho.

⁵⁹ <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/dge/aestrategiadopoderjudiciario.pdf>

Acerca desse recente método de implemento de estratégia, o BSC, ensinam Fernando Serra, Maria Cândida S. Torres e Alexandre Pavan Torres, no Capítulo 8 da obra intitulada "Administração Estratégica":

Scorecard significa, em inglês, cartão para registro de resultados; balanced é equilibrado, balanceado. O nome mostra, assim, a característica fundamental dessa ferramenta de implementação da estratégia, o equilíbrio entre os indicadores de desempenho. O BSC vem sendo utilizado por grandes corporações mundiais e tem despertado bastante interesse nas empresas brasileiras e até mesmo no setor público. (...) Kaplan e Norton deram início, em 1990, ao estudo intitulado *Measuring Performance in the Organization of the Future*, que teve como finalidade determinar um método de medição de desempenho para o século XXI; eles enfocaram 12 organizações e as análises conduziram ao desenvolvimento do balanced scorecard. Essa nova metodologia baseava-se na representação equilibrada de indicadores financeiros e operacionais, organizando-se com base em quatro perspectivas: a financeira propriamente dita, a dos clientes externos, a dos processos internos e a de aprendizado e crescimento. Esse equilíbrio permite, principalmente, estabelecer objetivos organizacionais e realimentar o processo contínuo da estratégia.⁶⁰

Ressaltam os autores, no mesmo capítulo, que ao escolherem seus indicadores, as empresas devem buscar fatores críticos hábeis a proporcionar visão clara e atualizada da organização, evidenciando os objetivos não-financeiros que influenciam nos resultados financeiros de longo prazo.

Trata-se de metodologia desenvolvida para superar a preocupação estratégica focada apenas em resultados financeiros, de ganhos e prejuízos, as quais pouca ou nenhuma utilidade prospectiva apresentam para a edificação de visões mais amplas de futuro. Talvez esse dado esconda as razões de definição do BSC como metodologia de planejamento estratégico do CNJ. Primeiro, por ostentar o CNJ natureza de órgão de estatura constitucional desprovido de autonomia financeira e segundo, por encontrar no objetivo de reestruturação administrativa do Judiciário fortes obstáculos culturais, a exemplo da tradicional miopia da administração pública quanto à exacerbada importância conferida por seus gestores às prescrições orçamentárias.

O paradigma, na administração do Judiciário, consideradas as técnicas de gestão tradicionalmente praticadas no Executivo e no Legislativo, parece ter-se ancorado, por muitas décadas, apenas nos acertos e desacertos da política orçamentária, como se da legislação anual e plurianual, dependesse,

⁶⁰ SERRA, Fernando; TORRES, Maria Cândida S.; TORRES, Alexandre Pavan. Op. cit., p.117-118.

mecanicamente, o sucesso e as respostas institucionais esperadas. Contudo, gerenciar de forma estratégica é tarefa muito mais complexa. Implica em quebra de paradigmas e de resistências culturais e remete o gestor à investigação das necessidades dos servidores públicos (clientes internos dos órgãos judiciais) e do jurisdicionado (clientes externos dos órgãos judiciais).

Outro dado comparativo interessante: o BSC, nos estudos de administração privada, tem como epicentro a visão e a missão⁶¹.

Por meio do Mapa Estratégico encontrado no bojo do mencionado Plano Estratégico do CNJ, reafirmou-se o comando inserido no art. 1º, I, da Resolução/CNJ nº 70/2009, que destaca, como missão do Poder Judiciário, “realizar a Justiça”. A visão de futuro do Poder Judiciário, anotada no Mapa Estratégico do CNJ merece, igualmente, menção literal: “ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de Justiça, Equidade e Paz Social”.

Como nota conclusiva desse tópico, há de se reconhecer que o planejamento do Poder Judiciário reflete a intenção de seu Órgão Administrativo de cúpula, gestor intelectual e estrategista, o CNJ.

2.2. Centralização das ações de política judiciária nacional

Impõe salientar, neste ponto da exposição, que o CNJ não segue a lógica de uma “Corregedoria Superior” e tampouco um “Tribunal de Contas Especial” do Poder Judiciário.

No cenário atual de controle repressivo ineficiente, por parte das Corregedorias dos Tribunais sobre os órgãos judiciais de inferior hierarquia, o CNJ passou a atuar como cérebro, centro nervoso e diretivo de todo o sistema, unificando diretrizes e estratégias pensadas para solucionar os problemas enraizados no Poder Judiciário, pelos rincões do país.

Assim, ao lado da missão repressiva, materializada, por exemplo, no dever do CNJ de instaurar ou avocar processos disciplinares ou na prerrogativa de anular

⁶¹ MATTOS, Ruy. Op. cit., p. 9.

atos administrativos eventualmente dissonantes dos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição, buscou criar Comissões temáticas e Núcleos de estudo⁶².

A importância das Comissões é tamanha, dentro do CNJ, que seu Regimento Interno assim disciplina a criação e as atribuições desses pólos organizativos:

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.

Parágrafo único. Os Conselheiros integrantes das Comissões permanentes serão eleitos pelo Plenário.

Art. 28. As Comissões serão constituídas na forma e com as atribuições previstas no ato de que resultar a sua criação, cabendo-lhes, entre outras, as seguintes atribuições:

I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação que lhes forem distribuídas;

II - realizar audiências públicas com órgãos públicos, entidades da sociedade civil ou especialistas;

III - receber requerimentos e sugestões de qualquer pessoa sobre tema em estudo ou debate em seu âmbito de atuação;

IV - estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo propor, no âmbito das atribuições para as quais foram criadas, a realização de conferência, exposições, palestras ou seminários.

As Comissões até o presente momento constituídas no âmbito do CNJ, são as seguintes: Comissão de Acompanhamento Legislativo; Comissão de Estatística e Gestão Estratégica; Comissão de Reforma do Regimento Interno; Comissão de Acesso à Justiça, Juizados Especiais e Conciliação; Comissão de Fundos e Reparelhamento do Poder Judiciário; Comissão de Informatização, Modernização e Projetos Especiais; Comissão de Prerrogativas na Carreira da Magistratura e Comissão de Acompanhamento do Sistema Prisional (Portaria no 326, de 29 de julho de 2008), das quais as duas últimas já foram extintas⁶³.

O CNJ opera, ainda, com importantes instrumentos de gestão, a saber: a padronização de indicadores, a integração de seus órgãos, o fornecimento de

⁶² Vale lembrar o teor da Resolução nº 49, de 18 de dezembro de 2007, que determinou aos órgãos do Poder Judiciário a criação de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica, com o propósito de organizar as estruturas administrativas para elaboração de estatística e do plano de gestão estratégica do Tribunal.

⁶³ Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7737&Itemid=947>. Acesso: 2.11.2009.

diretrizes administrativas aos diversos segmentos da estrutura judicial, mantendo em sua pauta prioritária a intenção de evitar o aprofundamento de problemas como:

- a) a taxa (não-administrável) de congestionamento processual;
- b) a relutância dos Tribunais em tornar transparente sua administração, prestando-se a cumprir regras de cunho republicano erigidas em princípios constitucionais;
- c) o saneamento de práticas administrativas irregulares ou ineficientes, como por exemplo as destinadas às promoções, remoções de magistrados e concursos de ingresso na carreira (não raro, mal conduzidos), ou, ainda, as contratações viciadas pelo nepotismo, as nomeações de servidores independentemente de regular realização de certames públicos, a relutância em estatizar as serventias judiciais privadas ainda existentes, dentre outras práticas que não foram, até hoje, revertidas, seja pela atuação do Ministério Público, seja pelas Corregedorias.

Emblemático, como documento de sistematização das intenções do CNJ no campo gestor, o texto da Resolução/CNJ n° 70, de 18 de março de 2009, dado o caráter preciso de suas disposições, ilustrativas da atividade hoje desempenhada pelo Conselho, bem assim, das linhas oficiais de condução do Plano Estratégico Nacional.

A dissonância da atuação estratégica do CNJ, como instância catalisadora de diretrizes e políticas de gestão nacional, em face do molde legal erigido pela Emenda n° 45, será tratada no próximo capítulo.

2.3. O poder normativo como ferramenta de gestão pública

Considerada a pretensa função planejadora de políticas judiciárias estratégicas do CNJ, sua competência normativa exsurge como questão de importância fulcral no desenho institucional.

O poder de expedir atos normativos consiste, em verdade, em um importante instrumento de ação na seara do planejamento estratégico, porquanto

dele depende a pulverização de diretrizes decorrentes do plano de ação do Órgão, rumo à operação de mudanças estruturais tendentes a superar a crise instalada no Judiciário.

Como os órgãos jurisdicionais, tanto na esfera federal quanto na estadual, inserem-se em uma estrutura hierarquizada na qual as unidades menores, de primeiro grau (Juízos singulares) obedecem diretrizes contidas na Lei de Organização Judiciária, bem como nos Provimentos e demais atos organizativos emanados de Tribunais (unidades de segundo grau jurisdicional) dotados de autonomia administrativa, a força vinculante de ordens emanadas do CNJ não prescinde de fontes normativas.

O alinhamento dos órgãos judiciais a estratégias conducentes à modernização, considerado o estabelecimento de política judiciária de caráter nacional, impõe adoção de vetores administrativo-normativos únicos, emanados da ordem central.

Nessa esteira de raciocínio, insta reconhecer que o respeito a essas diretrizes, bem assim, a imposição de práticas gestoras tendentes ao implemento de novas rotinas na dinâmica administrativa dos órgãos judiciais viabiliza-se a partir da disseminação de atos normativos como veículos oficiais de divulgação e obediência.

Vide a disposição regimental contida no comando inserto no artigo 140, segundo o qual *“as decisões, atos regulamentares e recomendações do CNJ serão publicados no Diário da Justiça da União e no sítio eletrônico do CNJ”*.

Depreende-se da consulta ao sítio oficial do órgão haver, já, remançosa atuação do CNJ em sede normativa, considerada a farta edição de atos pela Presidência, Corregedoria e Secretaria Geral, em especial, resoluções, portarias, enunciados, provimentos, recomendações e notas técnicas.

Mas, saliente-se: o espaço da atuação regulamentar do CNJ tem suas fronteiras definidas por lei. Assim, não se faz demasiado lembrar que o processo inflacionário de atos normativos encontra no Regimento Interno do CNJ frágil nota de autorização, legitimada apenas em face do artigo 4º, inciso I, do Texto Constitucional, a seguir transcrito:

Art. 4º Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte:

I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

Os limites da atividade normativa do CNJ serão estudados no terceiro capítulo, porquanto a tarefa presente concernia, apenas, em fotografar o modelo vivo, a ideia corporificada por meio dos personagens que deram cor e luz para a previsão contida na Emenda Constitucional nº 45.

E, nesse sentido, inegável concluir pela forte característica gestora que permeou as preocupações e ações do Conselho.

III – O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CNJ

1. Desajustes entre o modelo concebido e o modelo implementado

Os Capítulos I e II estão circunscritos, respectivamente, ao estudo da idealização e do implemento do CNJ, de molde a viabilizar o cotejo entre o modelo institucional concebido pelo Constituinte e o modelo operacionalizado a partir de sua concretização.

A comparação entre essas duas realidades, no plano positivado e no plano da execução, a ser desenvolvida no presente capítulo, concentra a síntese teórica desta pesquisa e induz à formação de juízo valorativo acerca da vocação do CNJ para, consideradas as competências que lhe foram outorgadas, tornar-se um dos instrumentos de avanço do Judiciário no contexto da reforma do Estado brasileiro⁶⁴.

Impõe-se, doravante, contrapor a ideia à ação, identificando o grau de fidelidade aos comandos emanados do legislador, porquanto sem verificar a obediência do operador do Direito à vontade do criador da norma não pode haver avanço científico e tampouco diagnóstico de resultados.

Ademais, tanto quanto no domínio das ciências exatas, no campo das ciências humanas devem ser testados incessantemente os limites objetivos das fórmulas construídas, sua aplicabilidade para solver os problemas que lhe inspiraram a criação e o resultado extraído de sua utilização.

Adiantemo-nos em aclarar o caráter parcialmente dissonante do paradigma legal de Conselho Nacional de Justiça, tal qual previsto pela Emenda nº 45/2004, em face do modelo de Conselho apresentado à coletividade pelas mãos dos agentes e servidores responsáveis pela aplicação da Constituição, ao longo desses primeiros anos de existência.

⁶⁴ Cumpre esclarecer que a comparação entre o plano de execução do CNJ e sua moldura constitucional (positivada) não desconsidera o fato de estar em curso o processo de maturação institucional do órgão. O processo de institucionalização do CNJ não está encerrado, motivo pelo qual deve-se ressaltar ter sido alvo da presente pesquisa a memória organizacional construída até dezembro de 2009.

Em resumo, podem-se detectar dois nódulos de desvio, em processo de calcificação, no modelo de CNJ operacionalizado:

- 1 - inicialmente, soa distante da previsão constitucional o implemento de ações de planejamento estratégico de cunho nacional para o Judiciário;
- 2 – em segundo plano, há de se notar a ausência de autorização constitucional para a edição de atos normativos de caráter amplo e irrestrito, vinculativos de todos os órgãos judiciais.

Em verdade, o processo de institucionalização do CNJ redundou na inauguração de um organismo dotado de funções que suplantam aquelas inicialmente outorgadas pela atividade parlamentar. Consoante será demonstrado ao longo do presente capítulo, não há, na Constituição Federal, autorização para o CNJ atuar como órgão de planejamento ou para expedir atos normativos de caráter vinculativo geral para o Judiciário Nacional.

Dessa forma, o entrave sistêmico detectado está no formato constitucional do CNJ, criado como instância de mero controle, e não de gerenciamento central ou reflexão institucional.

2. Limites das atribuições do CNJ

2.1. O planejamento estratégico

Os elementos colhidos ao longo do desenvolvimento do Capítulo II demonstram que o CNJ buscou inspiração em técnicas organizacionais voltadas ao implemento de um Plano Estratégico Nacional por meio do qual foram definidas metas únicas para o Poder Judiciário.

Consoante já anotado, o Plano Estratégico Nacional trouxe a proposta de agregação do valor “*modernização*” por meio da promoção de ações resultantes em maior “*celeridade e eficiência*”, de molde a engendrar um serviço de excelência na entrega da prestação jurisdicional e de resgate da credibilidade social.

No entanto, ao sub-rogar-se na missão de epicentro gerencial de toda a máquina judicial, o CNJ desbordou os limites das atribuições que lhe foram expressamente conferidas pela Emenda nº 45/2004.

A tarefa de gestor central (planejador) não recebeu qualquer menção ao longo do art. 103-B, § 4º, da Constituição, que arrola as competências do CNJ. Em outras palavras: nenhum dispositivo constitucional legitima a ampla atividade gestora de órgão planejador, verificada ao longo desses primeiros anos de existência do CNJ e divulgada pelos veículos oficiais de comunicação.

Urge lembrar que em 08.12.2004, ao aprovar a Emenda nº 45, o Constituinte excluiu a competência pensada quando dos trabalhos de elaboração da PEC 215/1995, na redação original do Substitutivo do Deputado Jairo Carneiro, que propunha a criação do CNJ como instituição destinada ao planejamento estratégico do Poder Judiciário.

Conforme já tratado no início deste trabalho, o Substitutivo do Deputado Jairo Carneiro fazia alusão expressa a um plano de metas, a programas de avaliação institucional e do funcionamento do Judiciário, ao aumento de eficiência, à racionalização, ao incremento de produtividade, celeridade e acessibilidade ao serviço jurisdicional, dentre outras atribuições. Essas atividades constituem ações tipicamente gerenciais, de cunho estratégico.

Entretanto, não fora encampada pela Emenda nº 45/2004 a competência talhada pela PEC 215/1995 e o CNJ nasceu como órgão administrativo de estatura constitucional destinado a operar, na dicção da Carta Maior, ações de mero controle.

Concebeu-se, assim, o CNJ como Órgão Administrativo, integrante do Poder Judiciário, incumbido do controle da atuação administrativa e financeira dos demais órgãos judiciais.

Vale pontuar, inicialmente, o significado dos termos “administrativo” e “financeiro”, que acompanham o substantivo “atuação”, lido no § 4º do art. 103-B, CF/88 e qualificam o tipo de controle exercido. Essas especificações, em especial a do vocábulo “administrativo”, indicam estar o CNJ investido na função de ente controlador das atividades não-jurisdicionais do Poder Judiciário, ou seja, aquelas atividades voltadas à organização e ao funcionamento da máquina judicial, ditas “atípicas”⁶⁵.

O elemento “administrativo” não confere, por certo, poderes de gerência nacional ao CNJ. Está a apontar a natureza das atividades submetidas ao seu

⁶⁵ Enquanto para o Poder Executivo a atividade administrativa é considerada natural (típica), no Judiciário é exercida de maneira atípica, porquanto não constitui o núcleo essencial de sua missão, de natureza eminentemente jurisdicional.

controle, consideradas atípicas para os órgãos judicantes, preservando a liberdade de exercício da função jurisdicional (típica).

Merece, neste ponto, aprofundamento a análise da distinção entre os conceitos de gerenciamento e controle, de forma a extirpar dúvidas sobre os limites da missão institucional do CNJ. Cumpre, também, definir: administração, planejamento, organização, direção e controle.

A etimologia da palavra administração indica uma relação de subordinação materializada em deliberações que envolvem recursos humanos e materiais (do latim: *ad* = direção e *minister* = subordinação, obediência).

Na concepção de Thomas S. Bateman e Scott A. Snell, administração é um processo de trabalho voltado a pessoas e recursos, desenvolvido com vistas a realizar “objetivos organizacionais”⁶⁶. Administrar implica, então, adotar comportamentos orientados para conduzir o funcionamento de uma organização.

Ainda segundo Bateman e Snell, a ação de administrar compreende uma gama de atividades, distribuídas em funções de *organização, planejamento, liderança e controle*⁶⁷.

O administrador exercita a função de **organizar** quando coordena os recursos humanos e financeiros de uma organização (Ex: especificar tarefas, alocar recursos, etc.). **Lidera**, ao criar pontes de relacionamento para motivar e guiar as pessoas que servem à organização, induzindo-as a contribuírem para o atingimento dos objetivos organizacionais. **Planeja**, ao definir os objetivos de curto, médio e longo prazo, bem como as ações nas quais a organização deve engajar-se, os recursos a serem empregados e as metas a serem atingidas. Por meio do **controle**, monitora o progresso da organização, em sua dinâmica cotidiana, corrigindo as distorções verificadas em face dos padrões de desempenho esperados.

O controle pretende garantir a concreção dos objetivos da organização, mas não interfere na escolha desses mesmos objetivos, definidos em momento operacional anterior.

Consoante dito alhures, no caso do CNJ, os atos administrativos inseridos em seu campo de atribuições foram previamente qualificados pela Constituição como **atos de controle**, os quais diferem substancialmente dos atos gerenciais em

⁶⁶ BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. *Administração: construindo vantagem competitiva*, p. 27.

⁶⁷ BATEMAN; Thomas S.; SNELL, Scott. Op. cit., p. 27.

sentido amplo (administrativos) ou dos atos de planejamento (gerenciamento estratégico).

Na esteira das diferenças pontuadas, em especial a distinção conceitual que separa a expressão “controle” de “gerenciamento estratégico”, vale lembrar as palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira, para quem “*gerenciar difere de controlar quase da mesma forma que ‘fazer acontecer’ difere de ‘evitar que aconteça’*”⁶⁸.

Pode-se, então, concluir que o controle permitido ao CNJ compreende atos de fiscalização e/ou supervisão intermitente e independente de interferências de cunho diretivo, organizativo ou planejador. Por definição, controlar é tarefa restrita e excludente de decisões prospectivas.

O CNJ tem atuado na seara da organização, do planejamento e da liderança dos órgãos integrantes do Poder Judiciário, em todo o território nacional, olvidando que tais atividades permanecem, mesmo após o advento da Emenda n° 45, concentradas nos Tribunais⁶⁹, dotados de ampla autonomia administrativa, nos termos do disposto no art. 99, *caput*, da Constituição Federal⁷⁰.

2.2. O poder normativo

O ponto de interesse no estudo do presente tópico está afeto aos limites da competência do CNJ para expedir atos normativos ou, na dicção da Emenda Constitucional n° 45, atos regulamentares.

⁶⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. (Org.). Op. cit., p.7.

⁶⁹ Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
- c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;
- d) propor a criação de novas varas judiciárias;
- e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;
- f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

⁷⁰ Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

Urge descobrir se, no desenho institucional do CNJ, pode-se vislumbrar expressa autorização para sua atividade normativa ou regulamentar e, caso positiva a resposta, aferir a medida exata dessa autorização.

Saliente-se, desde logo, que a repercussão do resultado dessa pesquisa recai diretamente sobre a atuação do Órgão nas searas da gestão estratégica de políticas judiciárias voltadas à formação de diagnósticos e à proposição de soluções integradas para o Poder Judiciário.

Como cediço, no âmbito da administração pública, a gestão e o planejamento estratégico integrado ganham força propulsora quando há outorga constitucional de poder regulamentar, veículo difusor de normas e uniformização de condutas administrativas, rotinas e boas práticas de gestão. Da mesma forma, o implemento de metas táticas comuns para os órgãos judiciais, conquanto derivem da construção de consensos, replica de forma mais efetiva se veiculado por atos revestidos de caráter normativo e força vinculante (resoluções, instruções, portarias, etc).

Mas estaria o CNJ, efetivamente, amparado pela Constituição Federal no exercício regular de seu pretense poder normativo?

A primeira fonte a ser pesquisada, na busca de resposta segura a essa indagação é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, instância incumbida de interpretar o Texto Constitucional.

Até o presente momento, considerado o atual desenvolvimento da construção pretoriana do STF, a competência normativa do CNJ parece não haver sofrido grandes abalos ou questionamentos judiciais, à exceção do debate travado na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 (ADC 12), em processamento. Por paradigmática no tema, bem como pelas diversas notas argumentativas afetas à competência do CNJ para editar atos normativos, vale tecer as considerações pertinentes ao julgamento da liminar dessa ação, à guisa de estudo de caso.

A ADC 12 foi ajuizada pela Associação dos Magistrados do Brasil – AMB com o objetivo de resguardar, em sede de cognição sumária, a eficácia da Resolução nº 7/2005, expedida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ para disciplinar “o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e

companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário”⁷¹.

A medida cautelar foi deferida nos termos do voto do Relator, Ministro Carlos Ayres Britto, para, com efeito vinculante e *erga omnes*, suspender, até o exame de mérito, o julgamento de processos que tenham por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução/CNJ n° 7/2005, impedindo a prolação de decisões judiciais que afastem a aplicabilidade de seu texto. Também foram suspensos, com eficácia *ex tunc*, os efeitos das decisões já proferidas para afastar ou impedir a sobredita aplicação da Resolução/CNJ n° 7/2005.

Partiu o Min. Britto da premissa segundo a qual a Resolução/CNJ n° 7/2005 ostentaria natureza jurídica de ato normativo, ou “entidade jurídica primária”, por extrair validade diretamente da Constituição. Em suas palavras, o Estado (“Estado-legislador”) seria detentor de uma “vontade normativa primária” e uma “vontade normativa derivada”⁷². Enquanto a primeira modalidade inovaria o ordenamento jurídico, sem qualquer outra base de sustentação, a chamada vontade estatal normativa derivada teria por fundamento de validade uma “norma intercalar”, ou seja, um diploma jurídico já editado com base na Constituição.

Considerada a natureza normativa da Resolução/CNJ n° 7/2005, tratou o Relator de enfrentar a questão da competência do CNJ para editar normas primárias. Nesse ponto, depreende-se do voto condutor do julgamento uma construção hermenêutica voltada à justificação da existência do poder normativo do CNJ com espeque nos argumentos a seguir explicitados.

Primeiro. Ao dispor, no inciso II do § 4° do art. 103-B, sobre parte das atribuições do CNJ, a Constituição teria erigido mais de um núcleo normativo, a saber: *quatro núcleos explícitos* (“zelar pela observância do art. 37”; “apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário”; “podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei”; “sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União”) e *um núcleo implícito*, qual seja, a outorga de competência para dispor, primariamente, sobre cada um dos quatro núcleos explícitos.

⁷¹ STF, ADC-MC 12/DF. Rel. Min. Carlos Britto. Julg. 16.02.2006. DJ 01.09.2006.

⁷² STF, op. cit., p. 15 e 19.

Ao justificar a existência desse “núcleo implícito”, partiu o Min. Britto da premissa de que “(...) a competência para zelar pela observância do art. 37 da Constituição e ainda baixar os atos de sanção de condutas eventualmente contrárias à legalidade é poder que traz consigo a dimensão da normatividade em abstrato, que já é uma forma de prevenir a irrupção de conflitos”⁷³.

O segundo argumento, erigido como reforço argumentativo para justificar a outorga de poder normativo ao CNJ, tem esteio na redação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual confere tratamento diferenciado ao CNJ em face dos regimes jurídicos dos demais Conselhos Judiciários (Conselho da Justiça Federal - CJF e Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT). Nesse sentido, considerou o Ministro ter o Constituinte vinculado o exercício das competências do CJF e do CSJT à prévia interposição legislativa, por força da expressão “na forma da lei” inserida no art. 105, p. u., II e no art. 111-A, II. Ao contrário, o § 4º do artigo 103-B não teria sido redigido sob a mesma lógica, tornando independentes as competências administrativas do CNJ, no que tange ao caráter inovador dos atos autorizados, em face do ordenamento jurídico.

Fora, por fim, consignado no voto condutor do julgamento da medida cautelar da ADC 12, como terceiro argumento, a interpretação sistemática do artigo 103-B da Constituição, considerada a envergadura e a relevância de seu conteúdo semântico, destinado à estruturação de um órgão de controle e planejamento vocacionado, desde sua origem, a redimensionar o Poder Judiciário brasileiro.

Ressalte-se haver o Ministro Marco Aurélio, em voto vencido, proclamado seu entendimento acerca da ausência de autorização constitucional para o exercício, pelo CNJ, de competência normativa. Considerou haver o § 4º do art. 103-B da CF/88 revelado a ausência de poder normativo, inexistindo base constitucional para o CNJ normatizar de forma abstrata, “substituindo-se ao Congresso Nacional”⁷⁴.

Destarte, por não enxergar qualquer antinomia entre os comandos constitucionais e os dispositivos da Resolução/CNJ nº 07, reconhecido o fato de estar o CNJ legitimado a editar atos normativos primários, entendeu o STF, por maioria de votos, “adequado o uso da competência que lhe outorgou a Constituição Federal, após a Emenda 45/04”.

⁷³ STF, op. cit., p. 30.

⁷⁴ STF, op. cit., p. 89-91.

Na esteira do decidido pelo STF, o CNJ ostenta ampla atividade regulatória.

Até 15 de dezembro de 2009, a Presidência do CNJ havia expedido 102 Resoluções, algumas das quais com importantes desdobramentos no ordenamento jurídico, a exemplo da *Resolução n° 6/2005*, que dispõe sobre a aferição do merecimento para promoção de magistrados; das *Resoluções n° 13/2006 e n° 14/2006*, que disciplinam a aplicação do teto remuneratório e subsídio mensal dos membros da Magistratura; das *Resoluções n° 19/2006, n° 56/2008 e n° 57/2008*, que estatuem critérios para a execução penal provisória ou, ainda, da *Resolução n° 59/200*, a qual fixa rotinas para o aperfeiçoamento do procedimento de interceptação de comunicações telefônicas e de sistemas de informática e telemática nos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário (Lei 9.296, de 24.07.1996)⁷⁵.

2.3. Os limites do art. 103-B, § 4º, I, CF/88.

Dados os propósitos do presente estudo, bem assim, a natural limitação orgânica do desenvolvimento do tema, permitimo-nos perpassar apenas superficialmente o que parece ser o traço garantidor da existência do poder de editar atos normativos primários.

No exercício do poder normativo ou regulamentar, os órgãos da Administração Pública de qualquer dos Poderes, nas três esferas da Federação, editam atos revestidos de generalidade e impessoalidade, dotadas de maior concreção do que as leis. O regulamento pode, não raro, gerar consequências sobre as esferas jurídicas de terceiros, mas sua adstrição ao princípio da reserva legal obstaculiza ingerências sobre direitos e garantias fundamentais⁷⁶.

⁷⁵ Conferir em:

<http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=512> Acesso: 5.2.2010.

⁷⁶ Há dissenso sobre as características do poder regulamentar, consoante anotam os Professores Leila Cuéllar e Egon Bockmann Moreira: "Ampla maioria dos doutrinadores pátrios defende a qualificação do poder regulamentar como competência específica e limitada, destinada a criar normas gerais e abstratas, desde que não introduzam novidades no ordenamento jurídico, mas, ao contrário, dêem pura execução às normas previamente existentes. Ou seja, a impossibilidade absoluta de inovações normativas por parte dos regulamentos. (CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. *Estudos de Direito Econômico*, p.147)

Trata-se de prerrogativa de direito público conferida para o exercício da atividade de gestão do interesse coletivo.

Na condição de prerrogativa de direito público, o poder normativo materializa um dos atributos da Administração Pública para bem organizar sua dinâmica interna e as relações jurídicas titularizadas em face do público externo.

O exercício do poder normativo, propriamente dito, depende de expressa previsão legal, ou seja, da definição de competência administrativa para sua edição.

Nessa toada, cumpre frisar a necessidade de tratamento legal das competências administrativas, as quais não se presumem e não podem ser delegadas de forma integral e irreversível⁷⁷. Vale dizer: ao viabilizar a atuação de autoridades dotadas de poder de comando e direção, ou mesmo de órgãos colegiados, a consubstanciação do poder normativo ou regulamentar encontra seu fundamento de validade e limites na lei vigente no tempo-espço considerado.

Outrossim, há competências administrativas veiculadas, não por normas legais, mas pelo próprio texto constitucional, mantendo-se improrrogáveis durante todo o período de sua vigência. Segundo José dos Santos Carvalho Filho: "(...) a lei não é fonte exclusiva da competência administrativa. Para órgãos e agentes de elevada hierarquia, ou de finalidades específicas, pode a fonte da competência situar-se na própria Constituição"⁷⁸.

De qualquer sorte, a competência administrativa para editar atos normativos, quer por órgãos públicos colegiados, quer por órgãos singulares, quer por autoridades administrativas, não se presume.

A par da necessidade de inserção, no ordenamento jurídico, da titularidade da competência normativa, seu exercício também sofre condicionamento legal quanto ao conteúdo passível de ser disciplinado.

Mesmo os chamados *regulamentos autônomos* do Presidente da República (atos normativos dotados de abstração e, portanto, equiparáveis à lei) –

⁷⁷ Ensina José dos Santos Carvalho Filho que "Competência é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade. (...) O elemento da competência administrativa anda lado a lado com o da capacidade no direito privado. Capacidade, como não desconhecemos, é a idoneidade de atribuir-se a alguém a titularidade de relações jurídicas. No direito público, há um *plus* em relação ao direito privado: naquele se exige que, além das condições normais necessárias à capacidade, atue o sujeito da vontade dentro da esfera que a lei traçou. Como o Estado possui, pessoa jurídica que é, as condições normais de capacidade, fica a necessidade de averiguar a condição específica, vale dizer, a competência administrativa de seu agente." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, p. 97).

⁷⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 98.

conquanto controvertida a matéria até os dias de hoje – encontram fronteira intransponível no artigo 84, VI, da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001)⁷⁹. O art. 84 erigiu limites materiais claros para o regulamento autônomo, fazendo com que se tenha de checar sua validade no próprio texto da Constituição Federal, cuja vigilância fora deferida ao Poder Legislativo pelo art. 49, V, CF e também, em caso de excessos ou desvios, à jurisdição constitucional.

Vigora, portanto, em matéria de atos administrativos normativos, o primado da legalidade.

Apenas a manifestação do Parlamento ou do Poder Constituinte legitima a atividade regulamentar da Administração Pública, quer no tocante à competência, quer ao conteúdo dos atos expedidos. Só mediante expressa autorização legal ou constitucional opera-se, em concreto, a competência normativa, em qualquer grau da estrutura hierárquica da Administração Direta e Indireta.

O tratamento da matéria afeta à competência normativa do CNJ impõe, então, inicialmente, a análise detida do comando inserto no § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal, dispositivo que orienta e disciplina o regime jurídico das atribuições com as quais fora unguído o Conselho Nacional de Justiça.

Vale transcrever, mais uma vez, o teor de seu texto, particularmente no primeiro inciso do § 4º, *verbis*:

Art. 103-B. (...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

*I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, **podendo expedir atos regulamentares**, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;*
(Grifos nossos)

⁷⁹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

Deflui do conteúdo normativo do supra transcrito dispositivo haver a Constituição Federal feito uma única referência à competência do CNJ para editar atos normativos ou regulamentares, a qual não fora, até o momento, pormenorizada pelo legislador ordinário.

Lembra José Adércio Leite Sampaio que *“a fonte do poder regulamentar do CNJ é definida pela Constituição e não tem previsão, até agora, em lei, algo que se estabelece na Argentina e na Espanha com peculiaridade e detalhes”*⁸⁰.

Destarte, a competência normativa do CNJ tem amparo, exclusivamente, no inciso I do § 4º do art. 103-B da Constituição, que dispõe sobre o dever do Colegiado de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo, para tanto, “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência”.

Merece destaque, num primeiro momento, o fato dessa autorização não ter sido alocada na cabeça do § 4º, de forma a estender seus efeitos para a totalidade dos incisos que encerram o rol exaustivo de competências do CNJ. Dada a posição topográfica da expressão, no texto, inevitável concluir que o CNJ não poderá, senão para o mister exclusivo de realizar as funções descritas no inciso I do § 4º, exercer poder normativo.

Em resumo, o CNJ não parece ter recebido da Constituição autorização ampla para a edição de atos normativos ou regulamentares. Legitimados estão apenas aqueles destinados a: (i) preservar a autonomia dos órgãos do Poder Judiciário e (ii) garantir o cumprimento do Estatuto da Magistratura.

Fora dessas duas atribuições, não há regular exercício do poder normativo, mas usurpação de atividade legiferante e subversão das garantias basilares do Estado Democrático de Direito.

O grau de ingerência dos atos expedidos também tem restrita amplitude e, em virtude disso, o CNJ jamais poderia criar direitos e obrigações.

Nesse sentido, oportunas são as palavras de Lenio L. Streck, Ingo W. Sarlet e Clemerson M. Clève, em notável artigo que analisa a questão dos limites constitucionais do poder regulamentar do CNJ e do CNMP – Conselho Superior do Ministério Público:

⁸⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite. Op. cit., p. 277.

O fato de a EC 45 estabelecer que os Conselhos podem editar atos regulamentares não pode significar que estes tenham carta branca para tais regulamentações. Os Conselhos enfrentam, pois, duas limitações: uma, *stricto sensu*, pela qual não podem expedir regulamentos com caráter geral e abstrato, em face da reserva de lei; outra, *lato sensu*, que diz respeito à impossibilidade de ingerência nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Presente, aqui, a cláusula de proibição de restrição a direitos e garantias fundamentais, que se sustenta na reserva de lei, também garantia constitucional. Em outras palavras, não se concebe – e é nesse sentido a lição do direito alemão – regulamentos de substituição de leis (*gesetzvertretende Rechtsverordnungen*) e nem regulamentos de alteração das leis (*gesetzändemde Rechtsverordnungen*). É nesse sentido que se fala, com razão, de uma evolução do princípio da reserva legal para o de reserva parlamentar.⁸¹

Ousamos, assim, questionar a validade do argumento difundido pelo E. STF quando do julgamento da ADC-MC 12, ao admitir, com fulcro na “interpretação sistemática do artigo 103-B” a “competência normativa implícita” do CNJ, em escala ampla, ou seja, no âmbito de sua missão integral.

Em uníssono com o Min. Marco Aurélio (em voto vencido), parece de salutar importância lembrar que não há *competências normativas implícitas* no modelo de nosso sistema jurídico. A afirmação encontrada no voto condutor do julgamento da medida cautelar da ADC 12 acerca de um suposto *poder regulamentar implícito*, ideia derivada da doutrina criadora dos chamados poderes administrativos implícitos (“implied powers doctrine”), não se nos afigura precisa e, tampouco acauteladora dos abusos que poderia, inadvertidamente, ensejar.

O CNJ não tem, segundo o Texto Maior, atribuição para inovar a ordem jurídica, ainda que a ele estejam afetadas “razões morais, éticas e pragmáticas do processo de concretização dos enunciados de normas constitucionais”, sob pena de ser-lhe dada “função legislativa de construção ou função jurisdicional de reconstrução (limitada) das razões”⁸².

Por mais bem-intencionado que esteja o intérprete da Constituição, não deveria, seguindo a melhor técnica, extrair da leitura de seus artigos “autorização implícita” para o exercício de atribuições de natureza normativa. Os órgãos e agentes da Administração Pública, mesmo aqueles investidos nas funções inerentes aos postos da mais elevada hierarquia, devem observar o corpo normativo de

⁸¹ CLÈVE, Clemerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*, p. 2-3.

⁸² SAMPAIO, José Adércio Leite. *Op. cit.*, p. 286.

regência de sua competência, esteja ele no texto infraconstitucional, esteja no bojo da própria Carta Maior.

Vale repisar que a competência normativa dos órgãos administrativos opera-se apenas mediante expressa autorização legal ou constitucional, em qualquer grau da estrutura hierárquica do Estado.

Parece-nos, então, acertado afirmar que o CNJ recebeu competência para edição de atos regulamentares destinados a operacionalizar apenas uma parte de seus deveres constitucionais (preservação da autonomia dos órgãos do Poder Judiciário e garantia do cumprimento do Estatuto da Magistratura).

Além do inciso I do § 4º do art. 103-B, há apenas uma referência, na Constituição, ao poder normativo do CNJ, a qual fora anotada no corpo da Emenda nº 45/2004 nos seguintes termos:

Art. 5º O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público serão instalados no prazo de cento e oitenta dias a contar da promulgação desta Emenda, devendo a indicação ou escolha de seus membros ser efetuada até trinta dias antes do termo final.

(...)

§ 2º Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, **mediante resolução**, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor. (Grifos nossos.)

A disciplina do funcionamento do CNJ por meio de resolução por ele próprio editada não gera, contudo, consternação, dada a necessidade de se lhe reconhecer autonomia para organizar seus serviços administrativos internos, atividade para a qual todos os órgãos da Administração Pública recebem, automaticamente, atribuição do ordenamento jurídico.

Por outro lado, mostra-se digna de nota a possibilidade erigida pelo § 2º de veiculação das atribuições do Ministro-Corregedor por resolução. Com efeito, sem expressa referência constitucional (ou legal), não se cogitaria da fixação das competências do Ministro-Corregedor por mera resolução do Conselho, ainda que se tratasse de resolução com vigência temporária.

Apesar do pronunciamento do STF, ao julgar a cautelar da ADC 12, defluiu da Constituição estar a competência normativa do CNJ restrita às atribuições constantes do inciso I do § 4º do artigo 103-B da CF/88 e do § 2º do art. 5º da Emenda Constitucional nº 45/2004. Não há qualquer menção, no Texto Maior, à

edição de atos normativos para a realização das demais competências, descritas pelos demais incisos do § 4º.

Na condição de órgão constitucional-administrativo, o espaço de atuação normativa do CNJ é, como visto, bem estreito, à luz da disciplina constitucional e das características do Estado brasileiro, dito Democrático de Direito, o qual, "por certo, não há de ser um Estado governado por atos regulamentares, decretos e resoluções"⁸³.

3. O CNJ como alavanca da Reforma do Estado

Ao lado das atribuições afetas à administração de sua economia interna, o CNJ supervisiona a legalidade dos atos dos órgãos judiciais e seus serviços auxiliares, bem como das serventias e órgãos notariais e de registro. Promove atividade de cunho correicional e sancionatório, colmatando a função disciplinar dos Tribunais e demais Conselhos (CJF e CSJT). Corrige irresponsabilidades orçamentárias. Prima pelo respeito às prerrogativas funcionais dos magistrados e pela autonomia da Magistratura. Elabora relatórios estatísticos semestrais e também relatórios anuais, com propostas de medidas destinadas ao aprimoramento do Judiciário e das suas atividades, destinados ao Congresso Nacional.

Significa dizer que o CNJ assumiu, deliberadamente, funções gestoras de largo alcance, facilitadas por meio da expedição do exercício de poder normativo irrestrito.

Observa-se, por exemplo, seu compromisso com a idealização de mecanismos capazes de racionalizar o funcionamento do serviço prestado à clientela interna (servidores) e externa (jurisdicionado) do Judiciário, especialmente no campo do desenvolvimento e difusão de recursos de tecnologia da informação. Percebe-se, sobretudo, seu empenho no combate a deficiências e limitações inerentes à cultura organizacional do Judiciário por meio de atos normativos destinados a coibir o clientelismo; o nepotismo; o subjetivismo crônico na adoção de critérios de promoção e remoção de magistrados; a falta de transparência em

⁸³ CLÈVE, Clemerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. Op. cit, p. 4.

certames públicos; o descaso com a publicidade das sessões administrativas de julgamento; a inércia na fixação do teto remuneratório (art. 37, XI, CF/88); a inobservância do direito fundamental à razoável duração do processo; a manutenção de serventias judiciais privadas; a recusa em promover o ingresso de servidores mediante concurso público, dentre outras mazelas.

Por confirmar as assertivas acima, vale repisar o teor da Resolução/CNJ nº 70/2009, que sistematizou a atividade de gestão estratégica desempenhada pelo Conselho em 15 objetivos, dentre os quais: a) eficiência operacional dos órgãos judiciais brasileiros, mediante incremento de agilidade e busca de excelência da gestão de custos operacionais; b) facilitação do acesso ao sistema judicial e promoção da efetividade no cumprimento de suas decisões; c) responsabilidade social; d) alinhamento estratégico das unidades do Judiciário e integração na troca de experiências entre Tribunais, nos planos nacional e internacional; e) fortalecimento e harmonização nas relações entre os Poderes, setores e instituições do Estado, bem como a disseminação de valores éticos e morais e o aprimoramento da comunicação com o público externo; f) capacitação, motivação e desenvolvimento dos conhecimentos, habilidades e atitudes éticas dos magistrados e servidores; g) garantia de infraestrutura apropriada e sistemas de tecnologia da informação; h) assegurar os recursos orçamentários necessários à execução da estratégia.

Realmente, muito tem feito o CNJ em nome de uma pretensa função gestora central, a qual, consoante demonstrado linhas atrás, não se confunde com o controle da atividade administrativa e financeira descrito pelo Constituinte.

Mas as ações que vem realizando, especialmente as ações sintetizadas no segundo capítulo deste trabalho, não podem ser lidas no rol dos incisos do § 4º do artigo 103-B da Constituição.

Daí a pertinência de ser suscitada a discussão sobre a constitucionalidade da atuação do CNJ como centro gestor de políticas nacionais e difusor de atos regulamentares de caráter amplo.

Se, por um lado, a utilização dessas ferramentas parece oferecer alternativas interessantes, por colher experiências bem sucedidas nas esferas locais e suscitar debates prospectivos em administração gerencial, impulsionando a construção de metas e consensos, por outro lado o CNJ não foi concebido como

cérebro do sistema judicial e deve conviver com essa realidade constitucional, a qual decorre de uma escolha política do Legislador.

Do CNJ espera-se, em primeiro lugar, que atue segundo as competências constitucionais, sob pena de expedir atos administrativos viciados por nulidades insanáveis e passíveis de desconstituição judicial.

Atos praticados ao arrepio do artigo 103-B, § 4º, da CF/88 serão, inevitavelmente, nulos por desobediência ao princípio da legalidade, cravado no artigo 37, *caput*, da CF/88, comando normativo que - por ironia - o próprio CNJ deve tutelar, ao exercer seu papel de controlador dos demais órgãos judiciais.

Não se pode olvidar que o princípio da legalidade representa, historicamente, uma das principais garantias do cidadão contra o arbítrio do Estado, porquanto impõe aos agentes investidos em autoridade o respeito máximo à vontade coletiva materializada no Direito.

A exacerbação das competências descritas no art. 103-B da Constituição não pode ser convalidada, ainda que se pondere a relevância das razões que justificam a atuação do CNJ. Excessos hoje cometidos em nome da Reforma do Judiciário e da superação do modelo burocrático e de eventuais resquícios patrimonialistas poderão, amanhã, ensejar desvios de conduta de consequências incalculáveis, desestabilizando o equilíbrio entre os Poderes.

Ademais, se uma das principais responsabilidades do CNJ consiste em garantir que o Poder Judiciário, por meio de seus órgãos, não descumpra a Lei, em sentido amplo (inciso II do § 4º do art. 103-B da CF/88), não poderia, ele próprio, eximir-se de seu cumprimento.

Como órgão exercente de parcela do Poder Estatal, instância de controle e policiamento, os atos violadores da Constituição, especialmente quando reiterados no tempo, tendem a enfraquecer a base legitimadora de suas decisões, em prejuízo do desempenho de seu papel institucional.

A recorrente mácula ao princípio da legalidade pode diluir o consentimento social legitimador da institucionalização do CNJ ou, mesmo, a percepção geral do dever de obediência que garante a dinâmica de sua atuação⁸⁴.

⁸⁴ Sobre a diferença entre legalidade e legitimidade, vale lembrar a lição de Paulo Bonavides: "O conceito de legalidade se situa assim num domínio exclusivamente formal, técnico e jurídico. (...) Já a legitimidade tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. (...) No conceito de legitimidade entram as

Não se pretende, aqui, fulminar o ideal que circunda a criação do CNJ e, tampouco, minimizar o efeito da energia renovadora e criativa representada pela ebulição institucional deflagrada com o nascimento dessa novel instância de controle. Muitas foram as luzes lançadas pelo CNJ para solver problemas crônicos que pareciam, aos olhos dos observadores externos, insolúveis, dado o tradicional hermetismo encontrado no cerne do Poder Judiciário.

As ferramentas do planejamento estratégico e do poder normativo parecem somar-se na efetivação do CNJ como realidade difusora de uma nova ordem administrativa, de feição sinérgica com a Reforma Administrativa deflagrada a partir da Emenda Constitucional n° 19/98. Aliás, a Emenda n° 45, ao pretender reformar o Judiciário nasceu, como já salientado, na esteira da intenção de reforma do próprio Estado pensada a partir da Emenda n°19.

Não se põe em dúvida, inclusive, que solução diversa da adotada pelo Legislador facilitaria o alinhamento dos órgãos judiciais a diretrizes únicas de modernização e ações de política judiciária nacional. As mudanças estruturais pensadas pelo CNJ e veiculadas por resoluções (ou outra espécie normativa autorizada), nesse caso, vinculariam, com força de lei, os órgãos administrativos.

Poder-se-ia, mesmo, desenvolver ilações acerca da pertinência de serem incrementadas as competências constitucionais do CNJ, argumentação, entretanto, desprovida de força para alterar a realidade, porquanto dependente da revisão da decisão política que desencadeou a Emenda n° 45 e conferiu o atual perfil do órgão.

A par do advento dessa hipotética deliberação parlamentar, capaz de alterar o texto da Constituição Federal mediante ampliação das atribuições do art. 103-B, § 4°, está o CNJ, atualmente, em franco desvio de legalidade (e de constitucionalidade), por mais salutar e justificáveis que pareçam suas razões, impondo-se registrar a temeridade de sua atuação superlativa.

O CNJ não foi aparelhado para redesenhar a estrutura organizativa do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares (organização), a partir de diretrizes e metas cunhadas em resoluções de largo alcance.

A contribuição do CNJ, como órgão nascido sob as luzes da Reforma Administrativa do Estado, consiste em exercer de forma efetiva e eficaz, o controle

crenças de determinada época, que presidem à manifestação do consentimento e da obediência." (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 111-112.)

da atividade administrativa e financeira, monitorando o Judiciário e corrigindo suas distorções.

Ao monitorar os órgãos judiciais, não se lhe nega o dever de pulverizar, em suas decisões administrativas, o ideário gerencial que inspirou a Emenda nº 19, plasmando um ambiente propício à conscientização dos órgãos judiciais de primeiro e segundo graus acerca do advento de um novo momento político, momento de respeito absoluto à Constituição, aos paradigmas democráticos, aos deveres republicanos e aos direitos fundamentais.

Conquanto o CNJ não detenha atribuições organizativas, de liderança ou planejamento (gerenciais), no exercício da supervisão administrativa e financeira do Judiciário encontrará o fundamento para corrigir os desvios que impedem a superação de antigos vícios e a transmutação dos excessos burocráticos e resquícios patrimonialistas em serviço estatal de excelência. Eis o seu papel.

CONCLUSÃO

Instalou-se no Brasil candente discussão acerca da crise de desempenho do Poder Judiciário e seus reflexos sobre a credibilidade institucional e a ordem econômica. Como sintomas de maior visibilidade dessa crise podem ser referidas (i) a morosidade do serviço de entrega da prestação jurisdicional e (ii) a cristalização de práticas administrativas despidas de transparência, racionalidade gerencial e efetivo controle.

Esse quadro endêmico, verificado no centro nervoso do sistema estatal de distribuição da justiça, tornou-se fonte de pressão para a promoção de reformas aptas a revisitar as bases teóricas do funcionamento dos órgãos judiciais, bem como atualizar as fórmulas tradicionalmente eleitas para o desempenho de seu papel.

A Emenda Constitucional nº 45/2004, ao deflagrar a chamada Reforma do Judiciário, deu vida ao Conselho Nacional de Justiça, órgão de cúpula destinado ao controle administrativo e financeiro, erigido a partir da inserção dos artigos 92, I-A e 103-B no corpo da Constituição Federal de 1988.

Assim, surgiu o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, no cenário nacional, como resultado da disposição de atores sociais diversos, representativos da coletividade (OAB, ONGs, Universidade, Governo), de pensar novos paradigmas para solver a crise estrutural, convertendo os órgãos judiciais em chaves de um serviço estatal democrático e eficiente.

A filosofia que norteia sua concepção está ancorada na fórmula republicana da supervisão e na prestação de contas dos agentes e gestores públicos, base de legitimação do exercício do poder em Estados Democráticos.

Apesar da indubitosa natureza de instância de controle atribuída pela Constituição ao CNJ, vislumbra-se no contexto de seu nascimento, um cenário matizado pela Reforma Administrativa do Estado (inaugurada com a Emenda Constitucional nº 19/98) e pelo movimento de ajuste fiscal e de implemento de medidas de corte institucional voltadas à redefinição do papel do Estado. A gradativa substituição dos paradigmas da administração pública burocrática por um novo modelo gerencial, cunhado em resultados e orientado pelos conceitos da *New Public Management* ou Gerencialismo Público, pretendeu reverter os problemas

decorrentes dos excessos burocráticos e dos resquícios patrimonialistas vigentes nos gabinetes e repartições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dessa forma, o ideário reformista que inspirou a criação do CNJ acabou por induzir a concretização de um órgão de vertente gerencial e funções que suplantam o mero controle da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário.

Como instrumentos para levar ao Judiciário aportes gerenciais modernos, dois recursos foram, desde logo, amplamente utilizados pelo CNJ: o planejamento estratégico e o poder normativo.

No que toca ao planejamento estratégico, insta reconhecer que a unificação de diretrizes e ações de política judiciária nacional para a solução dos problemas estruturais enraizados no Judiciário ganha, a cada dia, maior repercussão na dinâmica institucional do CNJ, que opera hoje importantes instrumentos de gestão, objetivando manter em sua pauta prioritária o combate a problemas como a taxa (não-administrável) de congestionamento processual; a relutância dos Tribunais em tornar transparente sua administração e o saneamento de práticas irregulares ou ineficientes.

Quanto ao poder de expedir atos normativos, consiste em um importante instrumento de ação na seara do planejamento estratégico, porquanto dele depende a pulverização de diretrizes decorrentes do plano de ação do CNJ.

Ambas as ferramentas (planejamento estratégico e poder normativo) somam-se na efetivação do CNJ como instância difusora de uma nova ordem administrativa, de cunho gerencial, em sinergia com a Reforma Administrativa deflagrada a partir de 1998.

Contudo, o CNJ ganhou formatação constitucional mais tímida, recebendo funções de mero controle e não de gerenciamento central ou reflexão institucional. A supervisão administrativa e financeira do Judiciário não implica na outorga de atribuições organizativas (gerenciais).

Deve-se lembrar que a Emenda nº 45 excluiu a competência pensada ao longo dos trabalhos de elaboração da PEC 215/1995, na redação original do Substituto do Deputado Jairo Carneiro, quanto à instituição do CNJ como ente gestor, destinado ao planejamento estratégico do Poder Judiciário. Não fora talhada qualquer referência literal ao planejamento ou à gestão estratégica no bojo dos artigos 92, I-A, e 103-B da Constituição Federal.

Outrossim, consoante o disposto no art. 103-B, § 4º, I, da CF/88, o CNJ recebeu autorização para a edição de atos normativos ou regulamentares destinados apenas a: (i) preservar a autonomia dos órgãos do Poder Judiciário e (ii) garantir o cumprimento do Estatuto da Magistratura.

Dessa forma, há uma distorção em curso, observada no funcionamento do CNJ em face de seu formato constitucional, talhado sob a lógica de uma instância de mero controle.

A conseqüência dessa atuação superlativa do CNJ, em franca violação às atribuições constitucionais descritas pelos incisos do § 4º do artigo 103-B, reside na nulidade dos atos administrativos nesses moldes praticados, por afronta ao princípio da legalidade insculpido no artigo 37, *caput*, da CF/88.

Somente mediante revisão da decisão política do Parlamento, promovendo o alargamento das atribuições originariamente conferidas pela Emenda nº 45, estaria o CNJ aparelhado para a missão na qual se viu imbuído.

Diante da realidade atual, a contribuição tributada ao CNJ, como órgão nascido sob inspiração da Reforma Administrativa do Estado, consiste em corrigir os desvios de legalidade que impedem a superação de antigos vícios e de práticas arraigadas no Judiciário, bem assim, pulverizar o ideário gerencial que inspirou a Emenda nº 19.

Sua missão institucional concentra-se no monitoramento do Judiciário e seus atos administrativos devem, sobretudo, externar a premência da ação transformadora, no âmbito dos próprios Tribunais, autônomos para erigir fórmulas adequadas à sua realidade local e, assim, transmutar em serviço estatal de excelência os antigos vícios decorrentes dos excessos burocráticos e dos resquícios patrimonialistas.

Eis a perspectiva mensurável do papel a ser tributado ao CNJ no contexto da Reforma do Estado brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC*. Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002.

_____. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Trad. Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ALDAY, Herman E. Contreras. *O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica*. Rev. FAE, Curitiba, v. 3, n.2, p.9 -16, maio/ago. 2000.

BARROSO, Luis Roberto. *Constitucionalidade e Legitimidade da Criação do Conselho Nacional de Justiça*. Interesse Público. Ano VI. Vol. 18. N. 30, 2005.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. *Administração: construindo vantagem competitiva*. Tradução de Celso A. Rimoli. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. *Diário Oficial*. Brasília, 26 set. 1986. Seção I. Suplemento especial.

BRASIL. Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2009.

BONAVIDES. Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *A Constituição Aberta*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *O Poder Judiciário no Regime Democrático. Estudos Avançados*. São Paulo, v.18 n.51, maio/agosto 2004.

CANDÉAS, Ana Paula Lucena Silva. *Valores e os Judiciários. Cidadania e Justiça*. Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros. Brasília, Ano 7, v. 13, p. 17-39, set. 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

CARTA DO JUDICIÁRIO. I Encontro Nacional do Poder Judiciário. Realização: 25 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/cartadojudiciario.pdf>> Acesso em: 10.10.2009.

CARVALHO, Luiz Fernando Ribeiro de. *Justiça em Mutação. A Reforma do Judiciário*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: editora Lúmen Júris, 2007.

CL VE, Clemerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Os limites constitucionais das resolu es do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*. Revista de Doutrina da 4  Região. Publica o da Escola da Magistratura do TRF da 4  Região – EMAGIS. Publicado em 18.11.2005. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/ingo_sarlet.htm>. Acesso em: 2.12.2009.

CNJ. Relatório Anual do CNJ – 2005. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2005.pdf. Acesso em: 18.02.2010.

CNJ. Resolu o n  101, de 15.12.2009. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_101.pdf. Acesso em: 18.02.2010.

CNJ. Sistema de Estatística do Poder Judiciário: "Justiça em Números". Indicadores do Sistema de Estatística do Poder Judiciário. Resolu o n  76, de 12.05.2009. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=512. Acesso em: 29.06.2009.

COSTA, Flávio Dino Castro e. *Autogoverno e Controle do Judiciário no Brasil: A proposta de cria o do Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

CONTRERAS, Alday Herman E. *O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administra o Estratégica*. Rev. FAE, Curitiba, v. 3, maio/ago. 2000, n.2.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. *Estudos de Direito Econ mico*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juízes*. 3  Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FARIA, José Eduardo (Org). *Direito e Justiça - A Fun o Social do Judiciário*. Série Fundamentos, vol. 48. São Paulo:  tica, 1994.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2  Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

GARCIA, Emerson. *Princípio da Separa o dos Poderes: Os  rg os jurisdicionais e a concre o dos direitos sociais*. De Jure, Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, n. 10, jan/jun, 2008.

GUIMARÃES, Mário. *O juiz e a fun o jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

HÖFFE, Otfried. *Justiça Política. Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado*. Tradução de Ernildo Stein. 3 Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

JORGE, Mário Helton. *O Conselho Nacional de Justiça e o controle externo administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário: violação ao pacto federativo*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al (org). *Reforma do Poder Judiciário: Primeiras Reflexões sobre a Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 493-500.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. *O Conselho Nacional de Justiça e a administração do poder judiciário*. *Revista forense*, v.103, n.389, p.469-479, jul./set., 2007.

LIMA, Francisco Meton Marques de; LIMA, Francisco Gérson Marques de. *Reforma do Poder Judiciário*. Comentários iniciais à EC 45/2004. São Paulo: Malheiros, 2005.

MATTOS, Ruy. *Conceitos Básicos de Planejamento Estratégico: fundamentação teórica*. EMCO - Educação Corporativa. Material de suporte do Curso "Conceitos Básicos de Planejamento Estratégico", ministrado entre os dias 10 e 11 de novembro de 2009, promovido pelo Setor de Treinamento do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

NALINI, José Renato. *A Rebelião da Toga*. 2 ed. Campinas: Millenium, 2008.

PAULA FILHO, Rubem de Lima. *Conselho Nacional de Justiça: justificativa de criação e conformação constitucional*. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=69>>. Acesso em: 26 out. 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (org.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Trad. Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

_____. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (org.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Trad. Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito Constitucional Democrático. Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

PINHEIRO, Armando Castelar (org). *Judiciário e Economia no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.

PORTER, Michael E. *Estratégia Competitiva. Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV.

REZENDE, Flávio da Cunha. *As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada*. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC*. Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002.

RODRIGUES, Leandro do Nascimento. *O Conselho Nacional de Justiça como Instrumento de Accountability Horizontal: Análise do Período 2005/2007*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SERRA, Fernando; TORRES, Maria Cândida S.; TORRES, Alexandre Pavan. *Administração Estratégica: conceitos, roteiro prático e casos*. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2004.

SILVA, Leonardo Peter. *O Poder Regulamentador do Conselho Superior da Justiça do Trabalho*. Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, 2007.

SILVEIRA, Daniel Barile da. *Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna*. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>> Acesso em: 5.12.2009.

SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. *A morosidade no Poder Judiciário e seus reflexos econômicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

STOCO, Rui (coord). *INFOJURIS: Informativo de Jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Conselho Nacional de Justiça. Criação e Vocação*. Boletim Mensal de Doutrina e Jurisprudência – Infojuris, nº 5, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11364.htm> Acesso em 18.07.2009.

STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso. Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas da Possibilidade à necessidade de respostas corretas em Direito*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. *Os Limites Constitucionais das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre: EMAGIS, 2005. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/ingo_sarlet.htm Acesso em: 19.07.2009.

STUMPF, Juliano da Costa. *Poder Judiciário: Morosidade e Inovação*. Dissertação de Mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito FGV Direito/Rio, em Abril de 2008. Coleção Administração Judiciária, vol. II. Porto Alegre, 2009. Revista editada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

UCHÔA, Marcelo Ribeiro. *Controle do Judiciário. Da expectativa à Concretização*. Florianópolis: Conceito, 2008.

VIANNA, Luiz Wernech; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 2000, 2v.