

DEZ ANOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: BREVE BALANÇO DAS AÇÕES DE *ACCOUNTABILITY* NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS (2005-2015)

Autoria: Francisco Soares Reis Júnior

RESUMO

A *accountability* é definida como uma instituição fundamental nas sociedades contemporâneas, em especial como contrapeso às limitações das democracias representativas. No caso do Poder Judiciário brasileiro, a *accountability* atua como mecanismo de enfrentamento à opacidade no exercício desse poder, bem como para corrigir os déficits de controle, de transparência e de eficiência. Enquanto os Tribunais de Justiça passaram a ter garantias de independência, os mecanismos internos de controle, sobretudo, as Corregedorias de Justiça, demonstraram ser insuficientes e disfuncionais para estabelecer limites, fixar metas e punir desvios de conduta. Nesse cenário, o Conselho Nacional de Justiça foi criado em 2004, com a função de remodelar a governança judicial dos tribunais e ser a agência central de *accountability* judicial. Sendo assim, este artigo se propõe a realizar um balanço das ações e dos programas do CNJ que tenham características de *accountability*, com enfoque no segmento do Tribunais de Justiça, para analisar se houve a formação de um modelo definido de *accountability* em sua primeira década de funcionamento.

Palavras-Chave: Accountability. Conselho Nacional de Justiça. Tribunais de Justiça. Controle democrático.

1 INTRODUÇÃO

A *accountability* é hoje o termo mais em voga quando se expressa a preocupação por fiscalização, supervisão, vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder (SCHEDLER, 2003). As demandas para que os agentes públicos sejam *accountable* — isto é, obrigados institucionalmente a prestar contas pelos seus atos — só fazem sentido no contexto de uma democracia representativa. As limitações inerentes ao modelo de representação dão ensejo à formulação de mecanismos institucionais de controle, tanto através de eleições periódicas, quanto por meio da ação permanente de órgãos estatais e da sociedade civil. De maneira geral, a experiência contemporânea da *accountability* pode ser concebida como um salto na temática do controle do poder político em direção à consolidação da cidadania.

Nas democracias emergentes, como o Brasil, o valor da democracia está relativamente afirmado pelas eleições diretas. Porém, as noções de republicanismo e de liberalismo são precárias, o que justifica que exista uma fraca rede de *accountability* política (O'DONNELL, 2003).

Nessa conjuntura, o Poder Judiciário se situa em uma posição fundamental de *accountability* para garantir a legitimidade do sistema político. Ocorre que se, por um lado, o poder judicial protagoniza a função mais importante de *accountability* legal, submetendo os poderes instituídos ao cumprimento de suas decisões, por outro lado, o judiciário é o menos *accountable* dos poderes do Estado, haja vista não passar, em regra, por eleições e ter de proteger a ordem jurídica mesmo contra a pressão popular.

Para tanto, desenvolveu-se, como valor fundamental, a garantia da independência judicial. De fato, a Constituição brasileira de 1988 atribuiu um regime de substancial independência ao Poder Judiciário, através de garantias institucionais (autonomia financeira-administrativa e autogoverno), de garantias funcionais (vitaliciedade, irredutibilidade salarial e inamovibilidade) e da proteção à imparcialidade.

Essa independência do Poder Judiciário, tanto numa visão geral, entendida pela sua autonomia administrativa, quanto numa perspectiva individual, pela independência funcional dos magistrados, também se revelou determinante para que o serviço público prestado pelos juízes e pelos tribunais deva ser *accountable* em sua forma e em sua *práxis* (RUSSELL, 2001). Acrescente-se, no caso brasileiro, a percepção de crise do poder judiciário (SADEK, 2003), decorrente de um conjunto de problemas que concorreram para a lentidão e para a ineficiência do sistema judicial brasileiro, tais como: a insuficiência de infra-estruturas judiciárias e de recursos humanos; o aumento considerável de conflitos jurídicos resultantes da evolução do sistema jurídico; a falta de recursos financeiros; a excessiva burocratização dos procedimentos judiciais; a opacidade judicial; e os elevados níveis de desperdícios e disfuncionalidades resultantes de uma estrutura burocrática (DUARTE, 2007).

Em resposta a essas circunstâncias, o Brasil passou por uma reforma do Poder Judiciário, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, a partir da qual se instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a competência de exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. E, após sua primeira década, ele vem se configurando como um órgão nacional de controle do Poder Judiciário, com a finalidade de dar uniformidade ao planejamento, à fiscalização e à disciplina dos serviços judiciários.

No plano de fundo da atuação do CNJ, encontra-se uma rica discussão sobre a implementação de mecanismos de controle e de fiscalização, de modo a lhe fornecer um nítido desenho institucional como agência de *accountability* do Poder Judiciário (ROBL FILHO, 2012). Desse modo, este artigo se propõe a identificar as ações e os programas do CNJ que tenham características de *accountability*, com enfoque na atuação junto aos tribunais de justiça, para analisar se houve a formação de um modelo definido de *accountability* até o momento. Parte-se da hipótese de que o Conselho Nacional de Justiça instituiu uma série de ferramentas de controle e de sanção para os tribunais de justiça, por meio de uma política centralizada de planejamento e de supervisão, baseada na premissa de que a correção das falhas no serviço judiciário passava pela introdução e reformulação de processos internos, pelo enfoque na cultura gerencial e pelo alcance permanente de resultados.

2 ACCOUNTABILITY COMO CULTURA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

É possível ver a *accountability* como uma espécie de meio termo entre o mandato livre e o mandato imperativo¹. Ela traz maior racionalidade ao sistema e aprofunda a sensação de legitimidade da representação política. Para Miguel (2005, p. 169), esse raciocínio traz uma descrição engenhosa do funcionamento da *accountability*, por fazer com que um governo representativo seja, de fato, o espaço em que o povo age através de seu governo, não simplesmente através da autorização necessária aos políticos (pelas eleições), mas pela criação de um espaço público multifuncional, no qual estejam presentes condições permanentes de expressão de opiniões e de contestações públicas, canais de comunicação entre políticos/eleitores, transparência dos atos de gestão pública, acesso à informação e previsão de sanções.

Ocorre que, se é certo que a discussão atual sobre *accountability* tem suas origens recentes na Terceira Onda de Democratização, justificada na perspectiva de um aprofundamento da qualidade da democracia entre o período de 1974 e 1990, Miguel (2005,

p. 169) alerta para as ameaças nos processos de concepção de instrumentos de *accountability*, mencionando que:

É frequente, então, a adoção de estratégias de redução do significado da *accountability*, transformando a interlocução sobre as alternativas políticas em mera avaliação impressionista do impacto da ação governamental sobre a vida de cada indivíduo, como faz Downs (1957). Ou, então, limitando a *accountability* a formas de controle sobre corrupção, exilando de vez a apreciação de políticas substantivas, o que aparece, por exemplo, em documentos do Banco Mundial (WORLD BANK, 1999) ou influenciados por sua perspectiva (SHAH, s/d; AFONSO, 1999).

Tais observações são importantes, pois reformas que instituem mecanismos de *accountability*, sem atender ao interesse político disseminado em diferentes grupos da sociedade, tornam mais fácil a efetivação desses instrumentos de controle, mas ao preço de rebaixar o sentido da democracia. Nesse sentido, veja-se a influência determinante realizada pelo Banco Mundial no processo de reforma do Poder Judiciário brasileiro, cujo êxito na criação de mecanismos de controle, segundo Candeas (2004, p. 24), representaria uma reformulação do papel do Estado para que o Judiciário se torne uma externalidade não-prejudicial à expansão do mercado, contribuindo para que a litigiosidade se pautasse na proteção à propriedade privada e aos contratos.

Numa outra vertente de argumentos, O'Donnell apresenta uma panorâmica diferente sobre o sentido da *accountability*, na qual leva em consideração a relação entre as tradições democrática, liberal e republicana com a figura do Estadoⁱⁱ. Para ele, os países considerados novas poliarquias, como o Brasil, apresentam uma *accountability* vertical assegurada pelas eleições democráticas, mas há claros sinais de fragilidade da *accountability* horizontal pela deficiência dos componentes liberais e republicanos.

A busca pela proteção de tais valores vem sendo perseguida por várias formas institucionalizadas de *accountability*, abrindo o leque de experiência do controle político que ultrapassa os mecanismos tradicionais de controle burocrático. Portanto, deve-se considerar que a *accountability* possui, entre seus escopos primários, a busca pela economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade. Mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios; grau de adequação dos resultados dos programas às clientelas, etc.

O resultado da influência de tais teorias foi o acréscimo à noção de *accountability* de mecanismos de controles dos resultados da administração pública, sem que isso signifique ofensa aos valores tradicionais da *accountability* (democracia, liberalismo e republicanismo), mas sim um salto de qualidade do próprio sistema de controle, ao possibilitar a responsabilização do Poder Público conforme o desempenho dos programas governamentais. Ou seja, atualmente, a fixação de metas aos agentes públicos é um mecanismo fundamental da *accountability*, por possibilitar a aferição da eficiência na alocação de recursos e de pessoal.

No âmbito do Poder Judiciário, a discussão sobre a *accountability* judicial, em especial da tradição norte-americanaⁱⁱⁱ, relaciona-se, necessariamente, com a independência judicial. E, dessa interação, surgem formas de *accountability* que se diferenciam da tipologia tradicional (vertical, horizontal, social e legal), de modo a criar uma classificação específica: *accountability* judicial decisional, *accountability* judicial comportamental e *accountability* judicial institucional (ROBL FILHO, 2013).

Dito isso, fecha-se o ciclo teórico. E conclui-se que a noção de *accountability* visa a fortalecer o controle democrático sobre o poder político, na visão unânime dos autores, mas também os valores do liberalismo e do republicanismo, bem como a eficiência e a qualidade do serviço prestado. A compreensão de tais conceitos é imprescindível para se analisar o

desenho institucional no qual foi criado o CNJ e a maneira como vem desempenhando suas funções nessa primeira década.

3 A ACCOUNTABILITY DO CNJ VISTA A PARTIR DOS ATOS DE SUA PRESIDÊNCIA E DA CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA

De modo geral, a atuação do CNJ se expressou sob a influência marcante de seus Presidentes e Corregedores, os quais ajustaram a agenda do órgão e focaram nos assuntos que entenderam ser os mais importantes institucionalmente para o Conselho.

Na gestão 2005/2007 (Ministro Nelson Jobim), a necessidade do CNJ foi instalar um modelo de *accountability* clássico, segundo o qual os deveres de informação e de transparência foram essenciais para a superveniente fiscalização e controle dos atos e dos serviços. Para tanto, havia a convicção da necessidade de modernização dos sistemas de gestão dos Tribunais de Justiça, para que se obtivessem informações confiáveis, as quais embasariam novos planos e projetos para o Poder Judiciário.

Na gestão 2007/2009 (Ministro Gilmar Mendes), as ações do CNJ revelaram que o combate aos déficits de *accountability* no Judiciário demandava investimentos na criação de padrões linguísticos e comunicacionais uniformizados em todos os tribunais do país. Sem tais investimentos, não seria possível exigir o cumprimento dos deveres de prestar informações e de publicar os atos administrativos e judiciais. Com tais medidas, instaurou-se uma nova fase de administração: a da gestão baseada em dados estatísticos. Desde então, o CNJ assumiu sua atribuição constitucional de orientar o planejamento estratégico do Poder Judiciário nacional. Em termos de *accountability*, com a criação de núcleos, responsáveis pelo controle interno e pelo planejamento a médio e longo prazo das ações institucionais, criava-se espaço para um enfoque nos escopos finalísticos. De outro modo, a Corregedoria Nacional de Justiça revelou sérias limitações do CNJ na efetivação de suas diretrizes normativas de *accountability*. A realidade que persistia nos Tribunais de Justiça demonstrava que, pela amplitude territorial do país e por suas diferenças estruturais, o Conselho precisava reformular mais que seu plano de ações, mas a própria metodologia de atuação do CNJ. O caminho encontrado pela Presidência foi flexibilizar a formulação do planejamento estratégico, como única solução viável para manter a legitimidade do Conselho no âmbito interno do Poder Judiciário, através da realização de encontros nacionais da magistratura, no qual todos Presidentes dos Tribunais se comprometiam a cumprir metas. Isso fortaleceu o CNJ tanto como órgão gestor da governança judiciária brasileira, quanto como agência central de *accountability* do Poder Judiciário.

Um momento marcante no processo de instalação e de consolidação da *accountability* foi a instituição do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (SIESPJ), cujos princípios foram enumerados na Resolução nº 76/2009, como vetor de gestão no Poder Judiciário. Com efeito, a partir daquele ano, criaram-se normas para dar concretude aos princípios da publicidade, da eficiência, da transparência, da obrigatoriedade de informação dos dados estatísticos e da presunção de veracidade dos dados estatísticos informados pelos Tribunais. Assim, reconheceu-se a importância das estatísticas para fundamentar decisões em matéria de políticas públicas do Poder Judiciário, de modo que os dados estatísticos passaram a ser publicados anualmente no relatório “*Justiça em Números*”.

Na gestão 2010/2012 (Ministro Cezar Peluso), a atuação institucional do Conselho expressou a adoção de novos rumos e a redução da pressão sobre os tribunais e sobre a magistratura. As novas metas passaram a ser segmentadas e antecipadas para os anos seguintes, de modo a permitir que os tribunais tivessem mais tempo de planejar e de incluir no orçamento as ações que fossem auxiliar no cumprimento de tais objetivos. A gestão também ficou marcada pela fase de tensões — dentro e fora do Conselho Nacional de Justiça — entre

a Presidência e a Corregedoria Nacional de Justiça, o que elevou os ânimos de toda a magistratura brasileira.

Com a gestão 2012/2014 (Ministro Ayres Britto), o sentido das ações do Conselho foi fortalecer os princípios constitucionais que motivaram a criação do CNJ: a democracia e a república. Nesse sentido, instituiu-se a vedação de contratação de pessoas com a “ficha suja”. Além disso, o CNJ passou a considerar que, para alcançar uma *accountability* orientada para a eficiência do serviço público, precisava-se combater a principal causa da morosidade sistêmica da justiça brasileira: a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância. Para tanto, editaram-se resoluções que convergiam normas para regulamentar o atendimento prioritário ao primeiro grau nos Tribunais de Justiça.

Por fim, na gestão 2014/2015 (Ministro Lewandowski), a análise não envolveu todo seu período de mandato, destacando-se o abrandamento da cobrança dos instrumentos fiscalizatórios, disciplinares e de desempenho, para focar em melhorias das condições de trabalho e no alcance de objetivos determinados, tais como a realização de audiências de custódia.

4 BALANÇO DAS AÇÕES DO CNJ NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

Classificou-se a *accountability* do CNJ a partir de sua construção normativa e de suas ações/programas, sob o enfoque de seus escopos instrumentais e finalísticos. O fundamento para tal distinção relaciona-se ao propósito de cada espécie de controle. Definiu-se por *escopo instrumental* os aspectos de atividades-meio ou de comportamento dos magistrados e servidores (dentre os quais, estão: deveres de informação, transparência, motivação dos atos e o poder disciplinar/correicional). Quanto ao *escopo finalístico*, entendem-se as ações relacionadas à atividade-fim do Poder Judiciário, qual seja, a prestação jurisdicional para solução de conflitos e pacificação social (a obediência à lei, o dever de eficiência e a qualidade do serviço prestado).

5 AÇÕES COM ESCOPOS

INSTRUMENTAIS *Informação e Transparência*

Em um modelo clássico de *accountability*, os deveres de informação e transparência dos agentes públicos têm dois propósitos bem definidos. O primeiro é de natureza instrumental, na medida em que o conhecimento público de todos os atos se revela essencial para a fiscalização e para o controle dos atos e serviços estatais, bem como para a elaboração e execução de sua gestão estratégica. O segundo propósito, não menos relevante, diz respeito ao próprio exercício de uma *práxis* administrativa orientada por uma cultura *accountable* na estrutura dessas instituições em relação à sociedade.

Ao longo dessa década, houve mudanças substanciais nos Tribunais de Justiça quanto à produção de dados estatísticos, à divulgação de informações e à transparência dos atos administrativos e judiciais. Pode-se, sem receio de uma avaliação precoce, apontar essas áreas da *accountability* como as que mais demonstraram avanços no Poder Judiciário nacional. Para tanto, o uso e o acesso maciço da *internet* foram fatores que contribuíram de modo marcante para essa evolução.

Em termos de *accountability*, a qualidade do modelo implantado é louvável, tendo em vista que, em sua engenharia institucional, previram-se órgãos de controle no planejamento dos indicadores, na implementação dos critérios padronizados, na administração da transmissão dos dados, na correção por erros materiais e de omissões dolosas e na divulgação dos resultados. No entanto, há espaço para o aperfeiçoamento do sistema. Com efeito, a previsão do Comitê Gestor Nacional do SIESPJ era de que a sociedade civil organizada teria membros integrantes. Essa medida é salutar, uma vez que o controle social aprimora a criação de indicadores estatísticos que mais importam à população e influencia na disseminação dos resultados em diversos sítios eletrônicos além dos próprios do Poder Judiciário. Ocorre que,

em suas nomeações, o CNJ não fez qualquer alusão à participação da sociedade, enfraquecendo, assim, o caráter *accountable* desse modelo.

Da Inovação do Programa Justiça em Números

O relatório denominado Justiça em Números, produzido anualmente pelo CNJ, constitui o produto de maior responsabilidade do Departamento de Pesquisa Judiciária (DPJ), pois, a partir e através dele, o Conselho apresenta um diagnóstico detalhado e preciso da situação do Poder Judiciário nacional e propõe medidas que possam aprimorar o serviço judiciário para o ano seguinte. A sua existência está inserida no contexto mais amplo da utilização de estatísticas como instrumentos indispensáveis para orientar a formulação de políticas públicas no Poder Judiciário.

Avalia-se que o projeto Justiça em Números do CNJ satisfaz as exigências contemporâneas de *accountability*, na medida em que o aprimoramento dos conceitos das variáveis dos indicadores estatísticos é realizado de maneira compartilhada com os Tribunais de Justiça. Há um rigor permanente na coleta e na consolidação dos dados pelos núcleos de estatística dos tribunais, e as informações do relatório anual estão abertas, em linguagem acessível, à análise pública e à crítica acadêmica. Por isso, concorda-se com a afirmação da presidência do CNJ de que o Brasil se encontra em posição de vanguarda na temática de estatísticas judiciais em relação aos demais países^{iv}.

Em Busca da Transparência Institucional no Poder Judiciário

Durante a década, o CNJ lançou diretrizes quanto à busca da transparência institucional no Poder Judiciário. O modelo adotado levou em consideração a unicidade desse poder, ao exigir a implementação de disciplina uniforme em temas concernentes à gestão da informação e das finanças, além da efetivação do princípio da publicidade, o qual compreende a transparência, acessibilidade, integralidade e integridade das informações referentes à gestão administrativa e financeira da coisa pública^v. Portanto, para além do dever de informar, o qual se satisfaz com a disponibilização oficial dos dados, o dever de transparência acresce o sentido de facilitação de acesso a todas as fontes de informação existentes.

A transparência nos tribunais significou que a publicidade se tornou a regra e o sigilo tornou-se a exceção. Acontece que o CNJ não conseguiu implantar um padrão de divulgação das informações que fosse adotado e implantado por todos os tribunais. O resultado foi a permanência de uma autonomia nessas cortes, que se revela contraproducente e um óbice ao cumprimento integral das resoluções do CNJ. Não obstante a *accountability* dos tribunais, no que tange ao dever de transparência, ter sido intensamente alterada na última década, são imprescindíveis avanços quanto à facilitação da visualização e da inteligência dos dados divulgados. No caso do cumprimento da Resolução nº 151/2012, os Tribunais do Rio Grande do Sul, de Goiás e da Bahia simplesmente a desobedecem por não divulgar a relação das remunerações pagas com a identificação dos nomes das pessoas beneficiárias, sem que o CNJ tenha aplicado qualquer sanção administrativa aos respectivos presidentes.

Informações complementares disponíveis na Internet

Para fins de *accountability*, é importante compreender quais os principais serviços disponíveis à população e como está sua atualização e acessibilidade. Em março de 2008, a Corregedoria Nacional de Justiça apresentou um sistema de cadastro das serventias/secretarias judiciais e acompanhamento estatístico da produtividade dos magistrados de 1º grau dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Este programa resultou de uma pesquisa de grande relevância e foi denominado de *Justiça Aberta*. Este sistema de consulta facilita o acesso dos cidadãos a informações sobre a localização de varas cíveis, tribunais, cartórios e outras instituições a serviço do sistema judiciário do Brasil e sobre relatórios de produtividade das secretarias processuais. Através dele, estão disponíveis informações referentes aos anos de 2011 a 2015, quanto: i) ao 1º grau de jurisdição, relatórios de

produtividade das serventias e dos magistrados; ii) ao 2º grau, dados quantitativos sobre votos, encaminhamentos e outras decisões de desembargadores; iii) a serventias extrajudiciais, aos dados sobre a produtividade dos cartórios e ofícios de notas, aos protestos e registros, e aos valores de arrecadação.

O sistema *Justiça Aberta* pode se confundir com o *Justiça em Números*, porém enquanto esse tem um enfoque macroestrutural nos seus indicadores, o *Justiça Aberta* abrange informações de produtividade e litigiosidade individuais das varas e dos magistrados. Portanto, ambos são importantes ferramentas de *accountability*, mas o *Justiça Aberta* tem utilidade imediata ao cidadão comum, por conter dados que o afetam diretamente.

Ocorre que a Corregedoria Nacional de Justiça, em junho de 2015, suspendeu a atualização do programa *Justiça Aberta*, sob a justificativa de que “os procedimentos para atualização de dados do sistema referentes à primeira e à segunda instância estão sendo reavaliados pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. Por este motivo, as informações apresentadas nesses casos devem ser desconsideradas. No tocante às serventias extrajudiciais, a atualização de informações está ocorrendo normalmente”^{vi}. Portanto, esse sistema de consulta se encontra desatualizado mesmo quanto às informações sobre a localização das serventias judiciais e extrajudiciais, bem como quanto à produtividade dos juízes e à arrecadação dos cartórios extrajudiciais. Assim sendo, o número de processos julgados e a quantidade de casos na fila de espera não estão mais à disposição do cidadão, que ficou sem informações sobre a qualidade da gestão do Judiciário^{vii}.

O paradoxo é que, justamente após a promulgação da Lei de Acesso à Informação, em maio de 2012, a qual obrigou todos os entes da federação a manter bancos de dados públicos com informações relevantes, a Corregedoria Nacional de Justiça suspendeu seu programa de informação. Contudo, o Poder Judiciário, na ótica de Neide de Sordi, ex-diretora executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, foi o poder que menos se adequou à referida legislação. Segundo ela, “o CNJ criou uma comissão para a regulamentação, mas ela não avança por falta de prioridade ao tema. Não existe cobrança, embora a Lei de Acesso à Informação seja velhinha”^{viii}.

Não foi somente a Corregedoria Nacional de Justiça que suspendeu um sistema vital de informação do Poder Judiciário. A presidência do CNJ também lançou uma Central Nacional de Informações Processuais e Extraprocessuais (CNIPE), em 2012, na gestão do Ministro Cezar Peluso, para quem este seria um trabalho revolucionário na história do Poder Judiciário nacional. Segundo o presidente, “a CNIPE é um grande banco de dados que não existe no país, referente aos 91 tribunais brasileiros, que vai possibilitar ao cidadão em tempo real verificar se tem algum processo, em qualquer Comarca, por meio da *Internet*. A ideia é dar acesso e transparência às informações judiciais”^{ix}. No entanto, logo após a solenidade de lançamento, foram firmados termos de adesão com oito Tribunais de Justiça^x, e esse sistema foi chamado pelo Presidente do CNJ de “Google do Judiciário”^{xi}. Entretanto, a previsão de que o CNIPE funcionasse integralmente dentro de dois anos (até abril de 2014^{xii}) não se realizou. Com efeito, o sistema, cujo valor de implantação foi de mais de R\$ 40 milhões de reais, encontra-se desatualizado desde novembro de 2012^{xiii}. Com a alternância da presidência do CNJ, esse projeto milionário simplesmente foi esquecido pelas gestões subsequentes, significando, além de uma falha na continuidade do serviço público, uma marca de desperdício dos recursos financeiros aportados pelo CNJ.

Dever de Motivação

A noção de *accountability* repercute sobre o dever de motivação nas ações do Poder Judiciário no que pertine à necessidade de apresentação e de justificação dos atos administrativos considerados discricionários, ou seja, aqueles atos em que há uma margem de escolha entre algumas alternativas legais de ação, possibilitando ao agente público decidir

segundo um juízo de conveniência e de oportunidade. Os atos administrativos vinculados demandam um juízo de subsunção entre a situação fática e a prescrição na lei para se perquirir quanto à sua realização, e os atos judiciais são protegidos pela independência judicial e controlados por um sistema interno de revisão por via de recursos. Enquanto esses dois possuíam regras claras de *accountability*, os atos discricionários apresentavam, numa visão tradicional de Estado, uma margem considerável que escapava aos controles democráticos da *accountability*. Nesse sentido, justificou-se o fortalecimento de mecanismos que corrigissem esses déficits de controle, através da criação de normas que obrigaram os gestores públicos a atender a esse dever instrumental de *accountability*. No Poder Judiciário, o CNJ disciplinou medidas que aliaram o dever de informar ao dever de justificar as razões que motivaram a tomada de decisões em diversas áreas administrativas.

Ao longo dessa década, destacaram-se as resoluções do CNJ que objetivaram a racionalização dos critérios quanto à força de trabalho e ao emprego de recursos orçamentários na aquisição de bens e na organização equitativa dos serviços. No primeiro bloco, o CNJ regulamentou os critérios objetivos para a promoção de magistrados por merecimento (Resoluções nº 06/2005 e 106/2010) e para a equalização da força de trabalho entre o primeiro e o segundo grau (Resolução nº 194/2014). Já no segundo bloco, criaram-se regras para a aquisição de veículos (Resolução nº 83/2009), para a construção e reforma de imóveis judiciais (Resolução nº 114/2010) e para a distribuição equitativa do orçamento nos órgãos de 1º e 2º grau dos Tribunais de Justiça (Resolução nº 195/2014).

Atividade Punitiva e Correicional

Dentre as expectativas que se nutriram com a instituição do CNJ, a correção e o aprimoramento dos mecanismos relacionados ao poder disciplinar sobre os magistrados e, em menor medida, sobre os servidores públicos, apresentavam-se à frente numa escala de prioridades. Isso porque, conforme destaca a professora Sadek (2004, p. 6), uma das causas da percepção social de uma crise no Poder Judiciário, no início dos anos 2000, era justamente o déficit de *accountability* judicial, mais concretamente, o fraco exercício do poder disciplinar nas corregedorias dos Tribunais de Justiça, o que teria provocado um aumento da corrosão do prestígio do Judiciário. No próprio judiciário, Tourinho Neto criticava que “o mal maior é a indolência do juiz, a negligência contumaz, o arbítrio, a prepotência, o mau comportamento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções, a falta de serenidade, sem falar na corrupção”.

Assim, o modelo desenhado pela reforma do Judiciário (EC nº 45/2004) primou pela instituição, dentro da estrutura do CNJ, de uma Corregedoria Nacional de Justiça, responsável por receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados^{xiv} e aos serviços judiciais e por exercer funções executivas de inspeção e de correição geral (Art. 103-B, §5º, I e II, CF/88).

Quanto ao aspecto disciplinar, o CNJ teve imprescindível papel no processo de depuração ética da magistratura. Com efeito, entre 2006 e 2013, foram abertas 91 investigações contra magistrados, com aplicação de 44 penas de aposentadoria compulsória^{xv}. Além disso, a confirmação judicial pelo STF da competência disciplinar primária da Corregedoria Nacional de Justiça justifica a conveniência e a necessidade de que o controle punitivo continue a ser desempenhado como prioridade pelo Conselho Nacional de Justiça. Contudo, pode-se afirmar que a atual gestão do CNJ restringiu e mitigou o emprego de alguns instrumentos de *accountability* comportamental^{xvi}. Com isso, a Corregedoria Nacional de Justiça passou a ter uma intervenção subsidiária, seletiva e focalizada em questões macros do Poder Judiciário. A dúvida que perdura é se as corregedorias locais dos tribunais captaram a cultura de *accountability* introduzida pelo CNJ. E o desafio é saber se esse controle disciplinar

será efetivo ao ponto de combater e prevenir os desvios éticos e comportamentais dos magistrados e servidores.

No tocante ao caráter correicional, a experiência de *accountability* do CNJ se mostrou relativamente satisfatória, haja vista a realização de estudos analíticos das unidades judiciárias e administrativas dos Tribunais de Justiça, por meio de inspeções preventivas, a partir das quais vários procedimentos avulsos (Procedimentos de Controle Administrativo, Pedidos de Providência, Sindicâncias, Revisões Disciplinares, Avocações) foram instaurados, com objetivos de apurar ilegalidades específicas. E, nos casos de ineficiência das soluções pelos tribunais, a Corregedoria Nacional de Justiça protagonizou a realização de correições em diversos Tribunais de Justiça, entre os anos de 2013 e 2014, para apurar fatos determinados relacionados com deficiências graves nos serviços judiciais, administrativos ou notariais. Nessa situação, estão o Tribunal de Justiça do Piauí, do Amazonas e de Pernambuco, os quais demonstraram avanços e cumprimentos de parte das recomendações, ainda que persistam graves problemas estruturais. Contudo, há tribunais que só passaram por uma inspeção preventiva, tais como o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Nesses casos, por exemplo, as inspeções constataram vários serviços e atividades irregulares. Porém, a Corregedoria Nacional de Justiça não retornou, ainda que houvesse essa previsão nos relatórios finais das inspeções. Além do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, os quais constavam como novamente inspecionados pela Corregedoria Nacional, não se encontra qualquer publicação dos relatórios finais. Dessa forma, o trabalho do CNJ demonstrou sofrer resistência por parte dos Tribunais de Justiça de grande porte e de maior importância econômica. Isso justifica a crítica segundo a qual a atuação correicional da Corregedoria Nacional de Justiça ocorreu, ao longo dessa década, de maneira seletiva e mais incisiva em alguns Tribunais de Justiça em detrimento de outros.

Numa avaliação geral, o modelo de *accountability* institucional criado pelo CNJ, com o escopo instrumental de correicionar as atividades administrativas, judiciais e notariais, atende ao princípio da legalidade. É exercido de maneira impessoal e técnica e tem auxiliado na identificação de irregularidades e no aprimoramento de rotinas, além disso, tem incentivado o planejamento estratégico e possibilitado formas de controle social por meio do recebimento de denúncias e da realização de audiências públicas. Um dos desafios é intronizar essas novas ações nos tribunais, após se ajustarem às determinações e recomendações, de modo que passem a integrar suas governanças administrativas. E, por último, criar canais de divulgação, no portal da *internet*, que facilitem o acompanhamento das providências tomadas em cada caso de falha ou desvio encontrado pela Corregedoria Nacional de Justiça nas inspeções e correições.

6 BALANÇO DAS AÇÕES DO CNJ COM ESCOPOS

FINALÍSTICOS *Dever de Legalidade*

Nessa década, o CNJ exerceu com legitimidade a criação de sua própria *accountability* legal, na medida em que definiu, em diversas áreas, as regras que orientam as ações no Poder Judiciário nacional. Nesse sentido, foram disciplinadas, por exemplo, matérias sobre nepotismo (Resolução nº 07/2005), teto remuneratório dos magistrados (Resoluções nº 13 e 14/2006), proibição de nomes de pessoas vivas em prédios do Poder Judiciário (Resoluções nº 52/2008 e 140/2011), sobre diárias de magistrados (Resolução nº 72/2009), concurso público de ingresso de magistrados (Resoluções nº 75/2009 e 118/2010), concurso para delegação de notas e de registro (Resolução nº 80/2009), precatórios (Resoluções nº 115 e 123/2010) e sobre contratação de pessoas ficha limpa (Resolução nº 156/2012). Sendo assim, constata-se uma prerrogativa reforçada do CNJ em fiscalizar e controlar os atos dos Tribunais de Justiça, sob o crivo de um conceito amplo de legalidade. Com efeito, a atribuição do Conselho de criar um regime jurídico específico para o Poder Judiciário, no desempenho de

sua *accountability*, impôs obrigações legais sobrepostas aos Tribunais de Justiça, como na hipótese das regras para construção de imóveis, os quais devem obedecer à lei geral de licitações (Lei nº 8.666/93) e à Resolução nº 114/2010 do CNJ.

O equilíbrio desse modelo de *accountability* legal se deu pela atuação do Supremo Tribunal Federal, o qual foi provocado inúmeras vezes para decidir sobre a constitucionalidade das inovações normativas do CNJ. Ilustrem-se com os casos do teto remuneratório e do subsídio dos magistrados, quando o STF suspendeu a eficácia do artigo 2º, da Resolução nº 14/2006, que concedia um subteto inferior aos magistrados estaduais, e do nepotismo, declarada integralmente constitucional. Contudo, o STF não decidiu ainda temas importantes, como a norma que regula a criação de varas e cargos no âmbito do judiciário (Resolução nº 184/2013 na ADI nº 5119) e a que estabelece critérios para promoção por merecimento (Resolução nº 106/2010 na ADI nº 4510).

Desse modo, tem-se um modelo de *accountability* legal com amplos poderes por parte do CNJ, o qual vem disciplinando áreas estratégicas da organização, do acesso e do funcionamento da estrutura judiciária. E, com respaldo do STF, o Conselho reafirmou a prevalência de sua interpretação sobre a legalidade de quaisquer atos relacionados aos controles administrativo e financeiro do Poder Judiciário. Ocorre que, a partir de 2014, o Conselho Nacional de Justiça tem se posicionado no sentido de que não deve atuar para solucionar todos os casos que afetam interesses individuais dos interessados. Nas palavras do atual presidente do Conselho, Ministro Ricardo Lewandowski: “um dos mais altos colegiados da República, sobretudo o mais alto colegiado do Poder Judiciário, não pode tratar de questões individuais. Temos que tratar das questões macro”^{xvii}. Como balanço geral dessa atuação do CNJ, conclui-se que se criaram regras para a correção das principais distorções na organização e no funcionamento dos serviços judiciários no Poder Judiciário. E, com sua recente postura seletiva no seu modo de intervir, o CNJ oportuniza, às corregedorias e às presidências dos tribunais, um novo espaço para demonstrar que podem aplicar a contento as ferramentas de *accountability* judicial institucional e comportamental.

Dever de Eficiência do Serviço Judiciário

A crise do Poder Judiciário costuma se relacionar com sua morosidade, com sua incapacidade de dar respostas a contento a todas as demandas e com o baixo rendimento dos resultados apresentados em comparação com as despesas de manutenção deste Poder constituído. Por isso, o enfoque da eficiência é fundamental para o bom funcionamento do Judiciário e para reverter essa percepção social.

A própria estruturação do CNJ pôs em prática uma mudança do enfoque burocrático para um enfoque gerencial na administração judiciária (NOGUEIRA, 2010). Em seus primeiros anos, a tônica da atuação do CNJ foi pela padronização e consolidação das informações. Segundo Oliveira (2015, p. 69), a utilização de dados coletados, como ferramenta básica de autoconhecimento e instrumento de tomada de decisão, representa um dos pontos fundamentais do movimento gerencialista. Com a implantação do sistema de tabelas processuais unificadas foi possível a padronização e a categorização dos processos judiciais existentes, possibilitando o conhecimento do fluxo processual dos Tribunais de Justiça, bem como um amplo campo de informações até então desconhecidos, tais como o número de casos novos, de processos julgados e casos pendentes. Esse enfoque quantitativo na coleta de dados gerenciais permitiu a elaboração de estudos estatísticos com abordagem macro, cujos resultados são publicados no relatório anual *Justiça em Números*, bem como de sistemas de dados de produtividade de cada magistrado e cada vara/juizado do país, numa perspectiva de apresentar o microsistema do judiciário através do sistema de consulta *Justiça Aberta*.

A avaliação de Nogueira (2015, p. 68) constata que essa fase foi importante para o gerenciamento dos tribunais, porque proporcionou um processo de autoconhecimento que o CNJ ofereceu como apoio aos tribunais, num primeiro momento, ao se nivelar e, em seguida, atribuir-lhes metas voltadas para a melhoria dos níveis de eficiência.

A crítica que tomou espaço, quanto à essa exigência de coleta de dados, diz respeito ao risco de esses estudos estatísticos se tornarem mais uma categoria de enfoque burocrático, uma vez ocasionam um excesso de medições que, em alguns casos, não possuem objetivos claros (FRAGALE, 2007) e não são inter-relacionados com muitos dos projetos desenvolvidos pelo CNJ. Ou seja, se a utilização das estatísticas foi importante na fase inicial do Conselho Nacional de Justiça, tais recursos devem ser empregados como instrumento de resolução de problemas e de formulação de políticas públicas. Como adverte Oliveira (2015):

as estatísticas do CNJ estão estagnadas nelas mesmas, pois há uma supervalorização da exposição dos dados coletados por meio de seminários, reuniões e relatórios com alto padrão gráfico. Visualiza um esforço maior na divulgação destes dados do que propriamente na utilização destas no processo de melhoria da eficiência. Aponta como um exemplo negativo a utilização dos rankings de eficiência dos tribunais, pois retiram do foco dos tribunais os aspectos de melhorias e uniformização de padrões. Os tribunais ficariam mais confusos com as dificuldades na escolha das prioridades e a atenção da disputa recai apenas na posição alcançada no ranking. Enquanto isso deixa de lado os motivos que promoveram melhorias ou dificuldades pelos tribunais na busca pela eficiência (Oliveira, 2015, p. 71).

De fato, o CNJ tornou a publicação dos seus relatórios estatísticos como o ponto alto do balanço anual de sua atuação, deixando de lado os motivos que promoveram melhorias ou dificuldades pelos tribunais na busca pela eficiência (OLIVEIRA, 2015). Não há um trabalho regionalizado, em cada tribunal, amparado nos dados estatísticos informados anualmente, com os propósitos de corrigir distorções, incrementar rotinas e consolidar práticas exitosas. O resultado é que os tribunais continuam agindo com autonomia administrativa, sem retroalimentarem seus planejamentos com os seus próprios dados estatísticos, na permanente tentativa de obedecer às metas traçadas nacionalmente pelo CNJ. Portanto, o Conselho não demonstrou ser capaz de transformar, nessa década, a produção de informações estatísticas na elaboração de políticas para solução dos problemas setoriais de cada Tribunal de Justiça. Mesmo numa perspectiva de compreensão dos problemas estruturais que assolam o Sistema Judiciário, o CNJ não avançou no enfrentamento de diversas questões essenciais, tampouco na propositura de soluções concretas.

É verdade que o CNJ compreendeu algumas causas que atravancam o serviço judiciário, como o uso predatório da justiça e o sistema recursal anacrônico, de modo que, desde 2006, protagonizou um movimento nacional pela conciliação, através do lançamento do *Dia Nacional da Conciliação*, cujo êxito deu ensejo à busca por mecanismos consensuais de solução de litígios (conciliação e mediação). A partir de 2010, foi instituída uma política nacional de tratamento de conflitos, com a criação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCS por todos os Tribunais de Justiça. Segundo consta no portal do CNJ, todos os Tribunais de Justiça instalaram seus CEJUSCS nas capitais e nas maiores comarcas. A importância da adoção sistemática e ampla de soluções consensuais de conflitos foi reafirmada pela Resolução nº 198/2014, a qual dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário para o sexênio 2015-2020, de maneira a ressaltar a importância da efetividade na prestação jurisdicional e apontar como cenário desejado a justiça mais acessível, a desjudicialização e o descongestionamento do Poder Judiciário.

Pelo que se observa, somente ao término de sua primeira década, o CNJ incluiu a estratégia da desjudicialização como uma meta na gestão dos Tribunais de Justiça. De fato, a premissa que orientou o CNJ no seu modelo de *accountability* focado na eficiência era de que os tribunais contavam com estruturas arcaicas, burocráticas, isoladas e pouco produtivas, por

isso as ações de *accountability* foram voltadas à reformulação de processos internos e à adoção de ferramentas de planejamento estratégico. Nesse sentido, a partir do 2º Encontro Nacional do Judiciário, em 2009, o planejamento estratégico se direcionou ao alinhamento e nivelamento com o estabelecimento de metas nacionais, as quais eram ligadas, no mínimo, a um dos objetivos estratégicos. Apesar do desafio estabelecido de cumprir metas anuais, o CNJ acreditava estar legitimado por serem esses compromissos votados e aprovados pelos presidentes de todos os Tribunais de Justiça durante esses encontros anuais. Ocorre que a heterogeneidade dos tribunais, quanto ao nível de eficiência gerencial já instalado, foi determinante para o alcance ou o fracasso no cumprimento dessas metas anuais. Revelava também que as metas nacionais eram descontextualizadas das realidades regionais, o que provocava excesso de serviço e apreensão em alguns tribunais, enquanto outras cortes de justiça cumpriam as metas com maior funcionalidade e não avançavam em seus desafios locais.

Fato é que, nos dois primeiros anos, foram indicadas 10 metas para o segmento da Justiça Estadual, cujo resultado foi considerado, num sentido geral, como desastroso (OLIVEIRA, 2015, p. 79). Algumas metas eram desafiadoras e demonstraram a fragilidade do judiciário estadual para a sua implantação. Como decorrência desse desempenho, a imprensa nacional elaborou diversas críticas, razão pela qual o CNJ considerou que aquela estratégia havia criado um grave problema de mensuração de produtividade (OLIVEIRA, 2015, p. 15), pois os indicadores das metas eram focados no curto prazo e não houve qualquer alinhamento com o planejamento orçamentário anual indispensável para a coordenação dos recursos nos projetos responsáveis pelo alcance desses objetivos. Como alternativa, a partir de 2011, houve uma revisão do modelo de metas proposto pelo próprio CNJ para adequar o foco estratégico nesses objetivos (OLIVEIRA, 2015): a) definição de metas por segmentos do Judiciário (por exemplo, a Justiça Estadual poderia ter metas diferentes da Justiça Eleitoral); b) redução da quantidade de Metas (não havia mais a obrigatoriedade de ter dez metas por ano); c) antecipação da divulgação de metas para os anos seguintes (divulgaram-se as metas dos anos de 2012 e 2013), facilitando a garantia de busca de recursos orçamentários que seriam vinculados diretamente a projetos de cumprimento das metas; d) foco nas metas não cumpridas em anos anteriores e reconhecimento pelo cumprimento (visava garantir a continuidade dos esforços e reconhecia os méritos das unidades judiciais que conseguiam o cumprimento).

A crítica mais recorrente a esse modelo de eficiência, como sinônimo de busca pela produtividade, relaciona-se ao conflito entre celeridade *versus* qualidade da prestação jurisdicional. Tal conflito enfatiza a superioridade quantitativa em relação à complexidade das decisões judiciais. Como resposta, o CNJ passou a exigir o cumprimento de metas específicas em áreas que demonstrassem a efetividade do serviço judiciário, como o julgamento de processos de improbidade administrativa, de corrupção e de homicídios. Assim, o CNJ acreditava estar exigindo produtividade e atenção prioritária em questões com ampla repercussão social.

Como saldo geral, a política de metas representou umas das principais ações de *accountability* do CNJ, uma vez que, para além de buscar a celeridade no julgamento de processos, auxiliou na reorganização interna dos tribunais. Dessa forma, o CNJ passou a considerar que, para alcançar uma *accountability* orientada para a eficiência do serviço público, precisava combater a principal causa da morosidade sistêmica da justiça brasileira: a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância. Para tanto, a Resolução nº 184/2013 passou a exigir que os anteprojatos de lei que implicassem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, apresentassem estudo técnico fundamentado, de forma que somente fossem apreciados caso demonstrassem estar os tribunais dentro de um intervalo de

confiança do seu respectivo ramo de Justiça quanto ao Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus. Além disso, com a finalidade de orientar a política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição (Resolução nº 194/2014) e a distribuição proporcional do orçamento nos órgãos do primeiro e do segundo graus do Poder Judiciário (Resolução nº 195/2014), previu-se a utilização dos novos índices de eficiência, como o Índice de Produtividade dos Servidores da Área Judiciária – IPS-Jud (o qual computa a média de processos baixados por servidor da área judiciária), o Índice de Atendimento à Demanda – IAD (verifica se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos) e o Índice de Produtividade dos Magistrados – IPM.

Portanto, o modelo atual de *accountability*, focado na eficiência, utilizou-se de dados estatísticos produzidos para orientar ações e programas concretos que repercutam no funcionamento dos Tribunais de Justiça. Pode-se avaliar que, ao final de sua primeira década, o CNJ promoveu uma substancial reformulação de padrões e de cultura *accountable*, cuja implantação vem sendo progressiva e mediada pela transparência, pela participação dos magistrados e servidores e por um controle social efetivo.

Dever de Qualidade

A dimensão da qualidade do serviço público judiciário não é tarefa de fácil avaliação, porque as ações judiciais produzem resultados intangíveis e as decisões judiciais envolvem partes distintas, que saem do processo litigioso com percepções diferentes, quando não opostas entre si. Em termos amplos, a qualidade é definida como um indicador geral, composto dos demais indicadores de desempenho, ou seja, um judiciário de qualidade seria aquele cujos recursos são geridos com eficiência, as demandas são julgadas com celeridade e seriedade, busca-se o amplo acesso aos usuários e a atenção a demandas com grande repercussão social ou com *déficit* de programas judiciários.

Compreendido esse conceito, serão apresentadas as ações e programas do CNJ que visaram incrementar a qualidade do serviço judiciário, sem adentrar no campo da avaliação, por envolver outros ramos do conhecimento científico. Frise-se que foco do CNJ não foi a busca pela qualidade individual das decisões judiciais, porque já existiam instrumentos suficientes de controle e de correção, que compreendiam desde o sistema recursal, passando pelo recrutamento técnico e pela permanente capacitação do corpo de juízes, até a punição disciplinar dos magistrados com conhecimentos insuficientes para o desempenho da função. De fato, a dinâmica do Conselho Nacional de Justiça, ao assumir o papel de protagonista da governança judiciária, foi identificar as demandas que precisavam de atenção prioritária pelos órgãos de cúpula dos Tribunais de Justiça e de oferecer planos de ações que aprimorassem a prestação desses serviços judiciários e correlatos. Consultando-se o site oficial^{xviii}, observam-se diversos programas capitaneados pelo CNJ ao longo dessa década, destacando-se os seguintes: *Começar de Novo* (Ressocialização de presos e egressos do sistema carcerário), *Cidadania nos Presídios* (Aplicação de alternativas penais com enfoque restaurativo), *Violência contra a Mulher*, *Cadastro Nacional de Adoção*, *Assuntos Fundiários*, *Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas*, *Combate à Corrupção* (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - Enccla); *Fórum da Saúde* (Monitoramento e resolução das demandas de assistência à Saúde), *Audiência de Custódia* (Análise inicial sobre o cabimento e a necessidade de prisão ou imposição de medidas alternativas), *Redescoberto os Juizados Especiais*, *Doar é Legal* (Incentivo à doação de órgãos, células e tecidos), *Segurança Pública* (Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – Enasp) e *Precatórios* (Padronizar a gestão de precatórios nos tribunais).

Considerando-se as temáticas abordadas, a criação desses programas revelou-se de vital importância para a melhoria da qualidade do serviço judiciário ou, pelo menos, para promover impactos positivos na imagem institucional dos Tribunais de Justiça e,

principalmente, do próprio CNJ. Cada um desses programas recebeu um tratamento especial quando de seus lançamentos por determinação dos respectivos Presidentes e Corregedores idealizadores. Porém, ainda que a avaliação de desempenho de cada programa demande um estudo específico, pode-se afirmar que todos eles enfrentaram o problema da descontinuidade administrativa, haja vista que deixaram de receber visibilidade e estrutura necessárias para a manutenção de seus resultados a partir do momento em que ocorreram as alternâncias na direção do CNJ.

7 CONCLUSÃO

O artigo forneceu elementos para aprofundar o conhecimento sobre o modelo de *accountability* adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, no segmento da Justiça Estadual, no período de 2005 a 2015, classificando as ações em dimensões instrumentais e finalísticas

Numa avaliação final, tem-se que o modelo de *accountability* do CNJ, adotado nessa década, não decorreu exclusivamente de uma corrente teórica específica. Gestada pela histórica reclamação de crise no poder judiciário, impulsionada pelas ideias de reforma do Estado e criada após um pacto republicano entre os três poderes instituídos, o Conselho Nacional de Justiça desenvolveu ações decorrentes de um legítimo processo de deliberação política entre seus conselheiros, mas sob forte liderança do presidente do STF.

A *accountability* do CNJ corrigiu, em especial, falhas referentes aos valores do republicanismo no âmbito do poder judiciário. Com efeito, os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade nortearam inúmeras ações programas do Conselho. Para tanto, o CNJ ultrapassou os limites tradicionais da legalidade, na medida em que exercitou seu poder regulamentar de maneira intensa. Assim sendo, constata-se que o CNJ não se ateu aos padrões clássicos do liberalismo, o que pode representar uma distorção em suas atribuições. E, quanto à democracia, o CNJ facilitou o acesso à informação, à gestão compartilhada e à instalação de canais de controle social, mesmo sendo necessário o seu constante aprimoramento.

Como conclusão, tem-se que o CNJ não conseguiu implementar um modelo definido de *accountability* aos Tribunais de Justiça, por razões relacionadas à descontinuidade administrativa de suas ações, ao seu baixo grau de institucionalização e à seletividade de sua atuação, o que comprometeu a consolidação de um sistema homogêneo de regras e de práticas de *accountability*.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. “Finanças públicas, democracia e accountability”. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BANCO MUNDIAL. *O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. World Bank. Whashington D.C., 1997.

_____. *Comprehensive legal and judicial development. Toward and agenda for a Just and equitable society in the 21st century*. Washington: BancoMundial, 2001.

BOTTINI, Pierpaolo; RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. “Primeiro Passo”. In: BOTTINI, Pierpaolo, RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 13-28.

- BRODY, D. C. 2008. *The Use of Judicial Performance Evaluation to Enhance Judicial Accountability, Judicial Independence and Public Trust*. Denver University Law Review, Denver, v. 86, n. 1, p. 1-42.
- CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. *Juízes para o mercado? Os valores recomendados pelo Banco Mundial para o Judiciário em um mundo globalizado*. Revista CEJ, V. 7, n. 23. Brasília: 2003
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzir para o português?* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, p 30-50, fev.-abr., 1990.
- DOMINGO, Pilar. *Judicial Independence and Judicial Reform, Accountability and Transitional Justice in Latin America*. In Schedler, Diamond and Plattner, 1999.
- DUARTE, Francisco Carlos. *Súmulas vinculantes e o federalismo judicial*. Curitiba: Panóptica, ano 1, n. 8, maio – junho, 2007.
- FALCÃO, J.. “O múltiplo Judiciário”. In: Sadek, M. T. *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 115-137. 2006.
- FRAGALE FILHO, R. S. “Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa”. In: Coutinho, J. N. M., Morais, J. L. B., Streck, L. L. (Orgs.). *Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar. 2007.
- GOMES, A. O., & Guimarães, T. A. *Desempenho no judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa*. Revista de Administração Pública, 47 (2), 379-401. 2013.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. C. “Introduction”. In: _____. (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999.
- MIGUEL, Luís Felipe. “Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política”. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 25, p. 165-175, 2006.
- _____. “A democracia e a crise da representação política: a accountability e seus impasses”. In VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004, p. 01-17.
- MOTA, A. C. Y. H. A. *Accountability no Brasil: os cidadãos e os meios institucionais de controle dos seus representantes*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. 2006.
- NOGUEIRA, J. M. M. *A Gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário Brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. 2010.
- O’DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 44, 1998.
- _____. “Democracia Delegativa”. *Journal of Democracy en Español*, Santiago, v. 5, n. 1, p. 7-23, 2009. jul. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2015.
- OLIVEIRA, L. G. L. “Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro”. In: *Encontro de Administração Pública e Governança*, 6, Anais... ANPAD, Belo Horizonte, MG, Brasil. 2014.

OLIVEIRA, K. M. M., Oliveira Filho, S. M., Oliveira, L. G. L., & Nogueira, J. M. M. “O sistema Eficiência. JUS como ferramenta de mensuração da eficiência de unidades judiciárias e de magistrados no estado do Ceará”. In: *Iberoamerican Academy of Management*, 8, *Proceedings...* FGV-EAESP, São Paulo, SP, Brasil. 2013.

PELEJA JUNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2ª edição, 2011.

PINHO, J. A. G. & SACRAMENTO, A. R. S. “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368. 2009.

PRZEWORSKI, A. “O Estado e o cidadão”. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J. & SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP. 1999.

RODRIGUES, Leandro do Nascimento. *O Conselho Nacional de Justiça como Instrumento de Accountability Horizontal: Análise do Período 2005-2007*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, UNB, Brasil, 2008.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

RULLI NETO, Antonio. *Controle Externo do Poder Judiciário no Brasil*. Tese de doutorado da Faculdade de Direito da USP. São Paulo: USP, 2007.

RUSSELL, Peter H. *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. O'Brien University of Virginia Press, 2001.

SADEK, Maria Teresa. *O Judiciário em debate*. São Paulo: Ed. Sumaré, 2003.

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

SCHEDLER, Andreas. "Conceptualizing Accountability" *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Ed. Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

ⁱ Concepção burkeana de representação.

ⁱⁱ O'Donnell (1997, p. 52) sintetiza sua preocupação com a mesma questão posta por Madison e os federalistas: como construir poderes que, em um espírito liberal e republicano, refreiem as tentações usurpadores de outros poderes e que ainda satisfaçam à demanda democrática de propiciar governos não se esqueçam de que são devedores frente àqueles que são a fonte de sua pretensão de governar?

ⁱⁱⁱ Vide Ferejohn (1999) e Brody (2008).

^{iv} Declaração do Ministro Lewandowski (CNJ, 2014, p. 16).

^v Justificativas elencadas na Resolução n. 79/2009 do CNJ.

^{vi} Nota final constante no *link* <http://cnj.jus.br/programas-e-acoefs/justica-aberta>. Acesso em 05 de maio de 2016.

^{vii} Vide em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/cnj-tira-do-ar-dados-sobre-a-productividade-de-juizes/>. Acesso em 05 de maio de 2016.

^{viii} Trecho da entrevista ao portal Uol/Congresso em foco, em 01/07/2015. Acesso em 05 de maio de 2016.

^{ix} Vide em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/58496-secretario-geral-do-cnj-fala-sobre-a-cnipe>. Acesso em 04 de maio de 2016.

^x Com o TJDF, TJSC, TJRS, TJSP, TJAM, TJAL, TJMS e TJPR.

^{xi} *Vide* em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/58542-oito-tribunais-ja-aderem-a-cnipe-nesta-primeira-etapa>. Acesso em 04 de maio de 2016.

^{xii} As únicas informações oficiais mencionam que se trata de um sistema de busca de informações que abrangerá os Tribunais e Cartórios Judiciais e Extrajudiciais do país. Contudo, não existe qualquer *link* disponível.

^{xiii} Segundo a Coluna de Claudio Humberto do portal Diário do Poder, 25/11/2013. Ver em <http://www.diariodopoder.com.br/noticia.php?i=6435226066>. Acesso em 06 de maio de 2016.

^{xiv} Por decorrência da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, o termo magistrado engloba os juízes, desembargadores e ministros de tribunais superiores.

^{xv} Conforme Relatório da Corregedoria Nacional de Justiça do ano de 2014.

^{xvi} O Presidente do CNJ contesta essa percepção ao informar que 04 magistrados foram aposentados compulsoriamente em 2015. Ver em <http://www.conjur.com.br/2016-fev-02/cnj-puniu-cinco-magistrados-afastou-outros-dois-2015>. Acesso em 12 de maio de 2016.

^{xvii} *Vide* em <http://www.espacovital.com.br/publicacao-31339-cnj-passaria-a-julgar- apenas-casos-de-interesse-geral>. Acesso em 18 de maio de 2016.

^{xviii} *Vide* em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas>. Acesso em 22 de maio de 2016.