

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A EFICÁCIA DA SUA POLÍTICA DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA DO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO

Governança e Legitimidade em Sistemas de Justiça

Luciano Athayde Chaves

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
lucianoathaydechaves@gmail.com

Mariana Albuquerque Melo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
mariana.melo.1511@gmail.com

RESUMO

A Crise do Poder Judiciário ensejou acirradas discussões acerca da eficiência da prestação dos serviços judiciários pelos órgãos judiciais, resultando na aprovação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, da qual surgiu o Conselho Nacional de Justiça, instituído não apenas para o controle da magistratura, mas também para exercer o papel de formulador de políticas públicas para o Judiciário nacional. O presente trabalho tem como objetivo examinar as características e a eficácia da política de atenção prioritária ao Primeiro Grau de jurisdição, bem como a da distribuição participativa do orçamento dos tribunais entre o primeiro e segundo graus, estabelecidas, respectivamente, nas Resoluções nºs 194 e 195, de 2014. Essas políticas tiveram como pressuposto o cenário de alta taxa de congestionamento do Primeiro Grau de jurisdição dos tribunais, juntamente com o constante aumento de processos novos de forma concentrada nessa instância, causando a sobrecarga aos atores judiciais do Primeiro Grau, diagnóstico que exigia realocação de recursos humanos e orçamentários. Adotando, como recorte, o estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte e do Tribunal Regional do Trabalho da 21a. Região, a pesquisa, além da pesquisa bibliográfica e documental, utilizou o instrumento de entrevistas com diversos atores envolvidos no processo organizacionais de aplicação das referidas políticas públicas. A partir dos dados e informações coletadas, observou-se que a eficácia da política pública depende do fortalecimento da atuação dos comitês regionais pelos tribunais e da efetivação de suas deliberações quanto às propostas administrativas e orçamentárias, por meio da gestão estratégica.

Palavras-Chave: Poder Judiciário; Governança judicial; Políticas públicas; Eficácia; democracia.

ABSTRACT

The Judiciary Crisis sparked discussions about the efficiency of the provision of judicial services by judicial bodies, resulting in a Review of Constitutional Amendment No. 45, 2004, qualified by the National Council of Justice, instituted only for the control of the judiciary, but also to exercise role of formulator of public policies for the national Judiciary. The present work aims to examine how resources and the policy of priority attention to the First Degree of

REALIZAÇÃO



jurisdiction, as well as the participatory distribution of the budget of courts between the first and the second degrees, respectively, in Resolutions nº 194 and 195, of 2014. These policies were based on the scenario of high levels of congestion in the First Degree of jurisdiction of the courts, including the continuous increase of new cases in a concentrated manner in this instance, causing the overload of First Degree judicial actors, for which requires reallocation of resources. human and budgetary. Adopting, as a cutout, the case study of the Rio Grande do Norte Court of Justice and the 21st Labor Regional Court. Region, a survey, in addition to bibliographic and documentary research, using the instrument of interviews with various actors involved in the organizational process of applying public policies. Based on the data and information collected, the use of public policy depends on strengthening the performance of the regional court committees and the effectiveness of their deliberations on administrative and budgetary fees and benefits, through strategic management.

Key-words: Judicial power; Judicial governance; Public policy; Efficiency; democracy.

Introdução

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, fixou o princípio da eficiência como vinculativo à atuação da Administração Pública, no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal de 1988. Tal se insere no contexto da Reforma Administrativa do Poder Executivo e Legislativo. Posteriormente, a Reforma do Poder Judiciário é estabelecida mediante a Emenda Constitucional nº 45, instituindo-se uma nova estrutura organizativa do modelo judicial brasileiro, com a criação do Conselho Nacional de Justiça [CNJ], enquanto órgão não apenas de controle da magistratura, mas de planejamento de todo o Judiciário. Além disso, incluiu o princípio da duração razoável do processo no rol das garantias fundamentais, com o escopo de acentuar o valor constitucional de uma distribuição de justiça que observe um tolerável tempo para sua consecução.

Conforme dados divulgados pelo Relatório Justiça em Números (2013), dos 92,2 milhões de processos, 82,9 milhões se encontravam no primeiro grau de jurisdição dos tribunais brasileiros, equivalente a 90% da quantidade total. Em 2014, houve o aumento de 28,2 milhões de processos novos, dos quais um percentual de 60% foi destinado ao primeiro grau do Poder Judiciário.

Essa realidade demonstra o contexto de sobrecarga do primeiro grau, sendo percebida a ausência de investimentos progressivos para amenizar ou eliminar as dificuldades estruturais dos órgãos por onde circulam a maior parte das demandas, mas que carecem, proporcionalmente, de atenção e investimentos por parte dos tribunais. Com base nesse diagnóstico, o CNJ instituiu a política pública judiciária de atenção prioritária ao Primeiro Grau de jurisdição, a partir da edição de uma série de resoluções, a partir de 2014, visando transformar aquela realidade a partir de diversas estratégias, como a redefinição de prioridades orçamentárias, redistribuição de força de trabalho e instituição de estruturas de “governança colaborativa”, com o propósito de aumentar a participação e o envolvimento de mais atores nas atividades de gestão e planejamento das ações da referida política.

O presente trabalho tem como objetivo examinar as características e a eficácia dessa política de atenção prioritária ao Primeiro Grau, bem como a da distribuição participativa do orçamento

REALIZAÇÃO



dos tribunais entre o primeiro e segundo graus, estabelecidas, respectivamente, nas Resoluções nºs 194 e 195, de 2014.

Tratando-se de um estudo sobre a eficácia de uma política judicial, isto é, uma investigação centrada nos resultados práticos de medidas administrativas a serem observadas no âmbito de um sistema judicial muito complexo, apoia-se na abordagem estrutural-funcional, descrita por Zaffaroni (1995), que considera que as instituições apresentam funções que implicam algumas diferenças entre o que se “diz” (funções manifestas) e o que se “faz” (funções latentes). No entanto, o essencial é perceber a latitude dessas diferenças, de modo que delas não resultem “disparate”, a negar a própria eficácia dos objetivos institucionais adotados e planejados.

Tendo em vista a dimensão estrutural do Poder Judiciário (Chaves, 2019; Chaves, 2020), bem como a necessidade de se examinar a percepção subjetiva dos atores judiciais envolvidos nas discussões locais de implementação da referida política pública, a pesquisa reclamou um recorte espacial. Por essa razão, a eficácia das políticas públicas do CNJ em destaque foi analisada no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) e do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT21), o que não apenas viabilizou a proximidade dos instrumentos de pesquisa com as fontes de evidência, como também permitiu estabelecer variáveis de contraste entre um tribunal estadual e um tribunal integrante do Judiciário da União, em especial relacionadas às respectivas culturas organizacionais.

A escolha por tais tribunais também se justifica haja vista que os comitês gestores regionais se reúnem em nível local, no próprio estado do Rio Grande do Norte. Na Justiça Federal, o comitê gestor regional se concentra no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com sede em Pernambuco. Comparativamente, o Tribunal Regional Eleitoral não possui quadro próprio de pessoal, e, portanto, não foi objeto deste estudo.

A pesquisa foi desenvolvida na modalidade descritiva, de acordo com a classificação adotada por Gil (2002), porquanto busca estabelecer as relações entre as variáveis das hipóteses levantadas, sendo utilizada a metodologia de estudo de caso de dois tribunais. Consiste no estudo de caso, estratégia de pesquisa abrangente, com base em diversas fontes de evidências, diante de diversas variáveis de interesse (Yin, 2001). Para tanto, as técnicas escolhidas foram a realização de entrevistas semiestruturadas e a coleta e análise de dados em documentos referentes ao tema. Foram entrevistados dois ex-conselheiros do CNJ e diversos membros dos Comitês de Priorização do TJRN e TRT21, sendo dois presidentes de associações de magistrados, um presidente do comitê gestor, um servidor eleito pelo tribunal, um servidor indicado pela associação dos servidores e um diretor de governança institucional.

Na primeira seção, busca-se traçar alguns conceitos e levantamentos bibliográficos acerca da crise do Judiciário, e o governo judicial. Na seguinte, analisa-se a função de elaboração de políticas públicas pelo CNJ. Na última seção, a discussão permeia o estudo de caso dos dois tribunais, quanto à implementação da política de atenção prioritária ao Primeiro Grau.

1. Poder Judiciário: crise, reforma, governo e governança judicial

A Constituição Federal de 1988 assegura, como direito fundamental, o acesso à Justiça a todos os brasileiros, pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual qualquer lesão

REALIZAÇÃO



ou ameaça a direito deve ser apreciada no âmbito judicial (inciso XXXV, do art. 5º). Não obstante, segundo a série histórica do Relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça [CNJ] (2020), ainda é alto o grau de litigiosidade no Brasil, apesar dos esforços traduzidos nas políticas públicas de metas de nivelamento. De outro lado, trata-se de uma litigiosidade que absorve um volume considerável de recursos públicos e cuja qualidade reflete uma série de distorções, como a reiterada ocorrência dos mesmos temas e controvérsias (Chaves, 2020).

A ineficiente prestação dos serviços judiciais e o insuficiente acesso à Justiça pela sociedade são fatores relacionados ao fenômeno designado como crise do Poder Judiciário brasileiro (Sadek, 2004; Falcão, Lennertz & Rangel, 2009), crise que, de alguma forma, articulava-se com problemas gerenciais do Estado brasileiro. Na década de 1990, o governo brasileiro inicia uma série de reformas administrativas, sendo referência desse processo a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que agregou o princípio da eficiência administrativa no *caput* do art. 37, da Constituição Federal, a ser observado por todos órgãos públicos, indistintamente, o que englobava, assim, a estrutura judiciária.

No período da década de 1990, não houve discussão propriamente da Reforma do Judiciário, por isso a Reforma Administrativa teve maiores impactos nos demais poderes, em especial no Executivo. Para Nohara (2012), a indiscutibilidade de uma reforma de cunho administrativo no âmbito judicial naquele momento se justifica pelas especificidades da atividade-fim do Poder Judiciário e seus objetivos, bem como decorre da autonomia do Judiciário enquanto poder estatal na sua própria gestão, e da existência de projetos de alteração da legislação processual voltados a uma tutela mais adequada ao jurisdicionado. Explícita, ademais, que a prestação jurisdicional difere em essência da função administrativa, posto que a primeira observa a inércia, definitividade e a substitutividade, em regra.

Isso não implica dizer que as tentativas de aproximar o Judiciário de uma gestão pública gerencial não estivessem na agenda. Datam do início da década de 90 os primeiros projetos no Congresso Nacional em torno de uma reforma judiciária. A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, representa o desdobramento desse processo, fruto de mais de uma década de tramitação no Parlamento, além de concretizar a maior reforma da estrutura organizacional do Judiciário desde a Constituição de 1988. Dentre outros aspectos, a referida Emenda fixou o princípio da duração razoável do processo no rol das garantias fundamentais, além de instituir o Conselho Nacional de Justiça, com complexas e desafiadoras atribuições.

A Reforma do Judiciário é marcada por algumas peculiaridades, em comparação com a Reforma Administrativa de 1990. Na Reforma Judiciária, não se questionava a forma de atuação estatal na função de prestação jurisdicional, mas sobretudo a efetividade da tutela jurisdicional. Outrossim, o cerne foi o aspecto temporal: a adoção do modelo gerencial no Judiciário teria por escopo a busca pela eficiência por meio da celeridade dos órgãos judiciários (Nohara, 2012).

Nesse sentido, a reforma judiciária buscou responder, ao menos em parte, ao debate da capacidade gerencial do Judiciário de exercer suas atribuições de prestador de serviços públicos, de que se reveste sua função de distribuição de justiça. Seu impulso também teve a ver com o aumento de protagonismo judicial no Brasil nas arenas política e social, sobretudo a

REALIZAÇÃO



partir dos anos 1990, cenário que implicou questionamentos quanto à eficiência, à probidade e ao controle social democrático do Poder Judiciário (Chaves, 2019).

Há, no entanto, questões que precisam ser consideradas quando se examina o Judiciário brasileiro a partir de uma abordagem organizacional, ainda pouco explorada (Santos, 1986). Uma delas tem a ver com ampla difusidade ou fragmentação da estrutura judiciária, com mais de 90 tribunais, em uma dualidade complexa de esferas (Federal e Estadual), onde atuam milhares de magistrados, servidores e outros prestadores de serviços, sem considerar outros atores processuais e auxiliares da justiça, como membros do Ministério Público e advogados (Chaves, 2020).

De outro lado, as disposições constitucionais e legais reconhecem aos tribunais e juízes alto grau de autonomia, inclusive administrativa, o que acentua o isolamento das práticas de gestão, que pode ser compreendido na conhecida metáfora que associa o Judiciário a um “arquipélago” de tribunais. Nesse sentido, o Poder Judiciário se configura um poder difuso ou fragmentado, dotado de titularidade múltipla e indiferenciada (Chaves, 2019), com um modelo que mostra forte “concorrência intrajudicial” (Falcão, Lennertz & Rangel, 2009), na medida em que vários órgãos possuem semelhantes predicamentos de autonomia, não sendo, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça o único centro definidor de política judiciárias. O CNJ atua em concorrência com outros tribunais e conselhos de segmentos especializados, como o Conselho da Justiça Federal e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Por essa razão, a ideia de governo judicial, diante das particularidades do modelo institucional brasileiro, deve considerar sua natureza jurídico-constitucional bifronte: o exercício das autonomias institucionais do Judiciário, por seu conjunto de órgãos, abrange não somente aquelas de ordem político-discrecional, como definição de políticas públicas, mas também de cunho administrativo, de índole mais operacional (Chaves, 2019).

Sucedem que não é bastante, como visto, reconhecer que ao Judiciário compete a gestão de suas estruturas para a consecução de suas atribuições de distribuir justiça. O que se reclama, no cenário da administração gerencial, é a qualidade com que essas atividades administrativas são desenvolvidas. É nesse sentido que tem sido incorporada à gramática e às práticas de gestão a ideia de “governança”, termo apropriado da cultura das corporações privadas e transposto para o setor público, como forma de imprimir uma nova linguagem às novas práticas de gestão que vêm sendo aplicadas, como, por exemplo, a ênfase na ciência de dados (relatório Justiça em Números e o projeto *Datajud*, ambos do CNJ) e no planejamento estratégico dos tribunais.

Assim, a governança judicial, termo ainda sem uma delimitação muito clara, corresponde ao planejamento, acompanhamento e controle de atividades de organizações judiciais, de acordo com o gerenciamento dos recursos, capacidades, práticas e métodos de gestão, com vistas a uma melhor eficácia da atividade jurisdicional, tendo por base as regras e princípios da Constituição, legislação, normas gerais e instituições pertinentes. De outro lado, a qualidade da governança judicial pode ser avaliada mediante a adoção de quatro critérios: acesso à Justiça e equidade, efetividade das decisões judiciais, celeridade e transparência com a prestação dos serviços judiciais (Akutsu & Guimarães, 2015).

Nessa perspectiva, a governança estaria articulada com a ideia de “responsabilidade social” do Judiciário, no sentido de efetivar uma “qualidade de justiça”, a fim de se garantir uma jurisdição

REALIZAÇÃO



democrática. Por conseguinte, a prestação do serviço judicial não se resumia aos aspectos quantitativos e gerenciais, mas a uma dimensão mais complexa de *accountability* judicial, apoiado no tripé “independência, responsabilidade e eficiência”. Esse trinômio se apresenta como elemento fundamental para a legitimação da autonomia do Judiciário, enquanto instituição, bem como para a autonomia decisional dos magistrados, aspectos também construtores da reputação judicial (Garoupa & Ginsburg, 2015).

A Reforma Administrativa da década de 1990, contudo, não resolveu todos os problemas sociais relacionados à prestação dos serviços públicos. Por conseguinte, gerou uma maior pressão por parte da sociedade para melhoria dos serviços judiciais, e agravou os aspectos da Crise Judiciária, de modo a suscitar a necessidade de se reformar especificamente o Poder Judiciário, de maneira a adequá-lo ao modelo gerencial.

O quadro de alta litigiosidade e de dificuldade na redução dos estoques processuais permite considerar que o funcionamento do Poder Judiciário envolve questões bastante complexas, não apenas as de matriz processual ou jurisdicional, relativas à aplicação do Direito e à interpretação das leis, mas também outras importantes questões alusivas ao que se denomina de governança judicial, isto é, ao funcionamento da Justiça enquanto instituição que administra recursos pessoais e materiais, com o dever de fazê-lo com eficiência, transparência e responsabilidade (Akutsu & Guimarães, 2015).

Assim compreendida, a esfera judicial é multifatorial, sendo a administração da justiça formada por um conjunto de decisões de cunho administrativo e executivo, além de planejamento estratégico e de gestão. Os seus protagonistas (juízes e auxiliares) exercem um papel político, estabelecendo as diretrizes e orientações para todas as partes e agentes envolvidos, com resultados impactantes no acesso de toda a sociedade aos serviços públicos inerentes à Justiça. Nisso, os gestores e lideranças desempenham importante papel de planejamento com vista a se alcançar uma eficiente e eficaz prestação de serviços públicos judiciais, cujo fundamento maior é a garantia dos direitos fundamentais resguardados pela Constituição Federal.

No entanto, o cenário de fragmentação do Poder Judiciário brasileiro (Chaves, 2019) constitui um desafio para a concretização da unidade judicial, imprescindível para um todo harmônico e livre de indevidas interferências externas dos outros fatores. Esse problema vem sendo enfrentado pelas políticas judiciárias, instituídas pelo CNJ, cuja normatividade possui, em tese, eficácia perante todos os tribunais e juízes do país, exceto sobre o Supremo Tribunal Federal [STF].

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça é criado como uma inovação no modelo de governo judicial brasileiro, inspirado nas experiências europeias, mas agregado a um sistema que não subtraiu a autonomia dos tribunais, reforçada em 1988. Dentre as suas atribuições, destaca-se a possibilidade de implementação de políticas públicas, bem como a fiscalização e o poder disciplinar sobre os juízes.

Para os propósitos deste estudo, interessa-nos, mais precisamente, centrar a ótica na discussão sobre as capacidades do CNJ como formulador de políticas públicas, bem como sobre o potencial de eficácia dessas políticas.

REALIZAÇÃO



2. O papel do CNJ enquanto formulador de políticas públicas

Nas discussões em torno da inserção do Conselho Nacional de Justiça na estrutura do Poder Judiciário, em 2004, a questão da sua dimensão como formulador de políticas públicas ganhou relevo. É emblema desse debate constitucional o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367 (STF, 2005, *online*), em cuja decisão foi sublinhado que o CNJ “assume o dever jurídico de diagnosticar problemas, **planejar políticas e formular projetos**, com vistas ao aprimoramento da organização judiciária e da prestação jurisdicional, em todos os níveis, como exigência da própria feição difusa da estrutura do Poder nas teias do pacto federativo” (grifo nosso).

Importante sublinhar que a discussão acerca das políticas públicas e a sua relação com o Direito traz diversas possibilidades, e enfraquece a ideia de que ele constitui um ramo totalmente dissociado das demais áreas da sociedade, como a gestão, a política, e o funcionamento dos entes públicos e administrativos. Enxergar o Direito enquanto parte de uma dimensão institucional de políticas públicas, e componente de um arranjo institucional, de modo que compartilha responsabilidades e tarefas na implementação das políticas públicas juntamente com as demais instituições, é concretizar a ideia de que as regras de seu funcionamento e procedimentos viabilizam a articulação entre os atores ligados direta e indiretamente com as políticas públicas (Coutinho, 2013).

A atribuição do CNJ de formular políticas tem estreita ligação, portanto, com esse contexto e com o novo ambiente político e administrativo, que agitou as questões relacionadas com a modernização do judiciário, na direção de uma gestão mais gerencial e menos tradicional e formalista (Silva & Florêncio, 2011), assim como responde às pressões por *accountability*, ou seja, responsabilidade e transparência no setor judiciário (Garoupa & Ginsburg, 2008).

Assim, mostra-se como bastante complexa a natureza do CNJ. Conquanto tenha como função o controle interno¹, possui diversas funções que transbordam apenas a fronteira da disciplina, da vigilância. Cuida-se também de um órgão instituído para a alavancagem do Judiciário, mediante planejamento e desenvolvimento e aplicação de políticas judiciárias vocacionadas a melhorar a imagem e a performance dos tribunais, enquanto prestadores de um serviço público.

Nesse cenário, importa perceber o *design* e a dinâmica do modelo de governo judicial brasileiro, de modo a analisar a possibilidade de encaixe do CNJ diante dos tribunais, eis que estes, como já sublinhado, não perderam suas autonomias administrativas após a instalação do Conselho. Sob essa perspectiva, portanto, o modelo brasileiro possui peculiaridades que o torna misto ou híbrido, pois combina elementos típicos do modelo americano (modelo interno), como o alto nível de autonomia dos tribunais, com a presença de um órgão central de gestão e controle da magistratura, típico do modelo institucional europeu (Chaves, 2019).

Com esse perfil híbrido, o CNJ ocupa uma posição de hierarquia quanto aos demais conselhos e tribunais, à exceção do STF. Nada obstante, não se encontram estabelecidos limites ou fronteiras muito claras entre a atuação do CNJ e o exercício da autonomia dos tribunais, nem quanto aos demais conselhos judiciais, o que causa um campo de incerteza das fronteiras de atuação de cada um desses órgãos na seara do governo judicial e uma concorrência intrajudicial entre eles.

REALIZAÇÃO



Assim, a formulação de políticas públicas pelo CNJ torna-se uma função extremamente complexa perante a especificidade estrutural e a difusidade funcional do modelo judicial brasileiro. Torna-se necessário conhecer as diversas realidades locais dos tribunais e dos segmentos de justiça para o alcance da efetividade dessas políticas, o que vai de encontro às generalizações amplas, característica presente nas resoluções do Conselho.

Some-se a isso uma vocação imanente do Judiciário ao insulamento, na medida em que seus membros, ou seja, os magistrados que compõem a estrutura judicial, detêm autonomia jurisdicional, seja como órgãos singulares seja como órgãos coletivos de julgamento, e tendem a atuar de forma “equidistante e refratária a engajamentos organizacionais determinados”, como se a autonomia deles também abarcasse o domínio não-jurisdicional. Assim, o cenário de difusidade e fragmentação do Poder Judiciário também se revela pela própria natureza das funções a ele incumbidas, e, por conseguinte, pela tênue linha que separa a autonomia decisória das questões aparentemente não pertencentes à função jurisdicional (Chaves, 2019).

Logo, o CNJ foi criado e agregado como ator institucional ao governo judicial brasileiro, sendo-lhe reservadas novas funções institucionais, ao mesmo tempo em que a autonomia administrativa, orçamentária e financeira dos demais membros do Judiciário não foi modificada ou inteiramente suprimida, pelo menos, o que garantiu a continuidade do autogoverno dos tribunais e magistrados. Sucede que esse quadro acaba por sugerir novas zonas de tensão no âmbito das instituições judiciárias.

Isso decorre do fato de que a defesa de um centro de planejamento de políticas públicas resultaria na centralização da produção dos programas de ação integrada, com vinculação a todos os corpos judiciais. Não obstante, apesar de sua importância, essa nuance não garante necessariamente a adesão ou efetividade esperada com os programas, tampouco a uniformidade de execução, em um ambiente administrativo dirigido pelos detentores de parcela do próprio Poder (Chaves, 2019). Daí ser oportuna a advertência de Silva & Florêncio (2011, p. 126): “em razão de suas especificidades, as políticas judiciárias seguem rumos próprios e distintos dos arranjos por outras áreas de políticas públicas governamentais tradicionais (saúde, educação, trabalho, previdência etc) porque envolvem um aparelho judicial que se comporta de forma bastante diferenciada de outros serviços públicos”.

Assim, há diversos entraves na centralização em um único órgão das políticas públicas, com o escopo de se garantir uma suposta unidade dos corpos judiciais, no cenário de 18.141 magistrados e de noventa tribunais envolvidos (CNJ, 2019, *online*): a não exclusividade do governo judicial pelo CNJ; a existência de diversas fontes de custeio dos diferentes ramos do Poder Judiciário; bem como a multiplicidade das fontes normativas, federais e estaduais (Chaves, 2019).

Nesse sentido, constitui-se um grande desafio para a democracia assegurar a funcionalidade de um modelo institucional de governo judicial capaz de assegurar a autonomia da Justiça, bem como capaz de estabelecer responsabilidade no desempenho da função jurisdicional, instituindo mecanismos céleres de “responsividade” nos desvios de conduta e dos problemas na prestação judicial. Tal questão ultrapassa a natureza do controle do órgão competente, seja de controle interno ou de controle externo ao Poder Judiciário (Chaves, 2019).

REALIZAÇÃO



Nada obstante, não se pode negar o papel estratégico a ser exercido pelo CNJ como garantidor da sustentabilidade das políticas públicas nacionais do Poder Judiciário, “sem se perderem em meio à multiplicidade do Judiciário brasileiro” (Silva & Florêncio, 2011, p. 132). É nessa perspectiva que se sobressai, por exemplo, o seu importante papel de elaborar um relatório anual acerca da situação do Poder Judiciário, bem como propor providências aos entraves no âmbito da Administração da Justiça, atribuições que constam expressamente do art. 103-B, § 4º, inciso VII, CF. Trata-se de uma inovação necessária, vocacionadas a inserir o Poder Judiciário no debate público, suscitando diversas ideias quanto às suas atividades, problemas e possíveis soluções (Chaves, 2019).

Desse modo, o CNJ se traduz em fonte de inovação, em um cenário em que alguns valores democráticos são incorporados ao Judiciário, especialmente quanto ao tripé da independência, responsabilidade e eficiência, *accountability*, planejamento estratégico. Isso também tem permitido algum nível de controle social do Judiciário.

Referente à função normativa, destacam-se as Resoluções de n.ºs 194 e 195, privilegiadas neste estudo, tendo em vista a importância do seu escopo, que tem a ver com a previsão de medidas mais duras e consistentes para a priorização do 1º Grau de jurisdição, onde tramita a maior parte dos processos, mas que, inversamente, apresenta déficits estruturais que foram progressivamente diagnosticados pelas análises de dados do Conselho, sem as devidas ações de nivelamento organizacional pelos tribunais. Em razão do propósito desta política de promover mudanças organizacionais nos tribunais, a análise de sua eficácia, enquanto política pública, mostra-se útil para identificação da maturidade institucional do modelo de governo judicial no Brasil, principalmente quanto ao grau de efetividade das atribuições do CNJ.

A Resolução n.º 194, vigente desde 26 de maio de 2014, institui a política nacional de atenção prioritária ao Primeiro Grau de jurisdição, com o fim de se assegurar uma maior equalização da força de trabalho das instâncias de primeiro grau em relação às de segundo grau. Para tanto, intenta alcançar a proporcionalidade do número de processos distribuídos e analisados por cada uma dessas instâncias, em relação ao número de servidores envolvidos.

Ademais, a Resolução n.º 195, do CNJ, de 03 de junho de 2014, implementa alguns aspectos a serem concretizados pelos tribunais no tocante à gestão orçamentária. A partir dela, os orçamentos devem ser distribuídos entre os órgãos do primeiro e segundo graus de jurisdição, de acordo com a média de processos judiciais e de casos novos. A proposta orçamentária do tribunal deve prever especialmente a alocação dos recursos de natureza não vinculada em tais instâncias, de modo que a parte discricionária do orçamento deve priorizar a equalização orçamentária entre os graus de jurisdição.

Portanto, a partir das linhas gerais dessa política pública, pode-se perceber não apenas sua importância para como fator de potencial melhoria organizacional das estruturas judiciárias, mas também o nível do desafio de sua implementação junto às dezenas de tribunais, porquanto toca em pelo menos três pontos muito sensíveis das tradições da gestão judiciária: (a) o paradigma da concentração das decisões administrativa nos órgãos de vértices dos tribunais, como a presidência ou colegiados superiores; (b) critérios objetivos para a gestão de pessoas; e (c) o debate participativo sobre orçamento.

REALIZAÇÃO



3. A eficácia da polícia de atenção prioritária ao 1º Grau (Resoluções nºs 194 e 195, de 2014, do Conselho Nacional de Justiça): um estudo de caso

Com o propósito de examinar a eficácia da política pública de priorização do Primeiro Grau, esta parte da pesquisa consiste no estudo de caso de dois tribunais, um do segmento da Justiça Comum e o outro da Justiça do Trabalho, ambos do estado do Rio Grande do Norte. Para tanto, foram utilizados, além da pesquisa documental, instrumentos de pesquisa que permitissem captar as percepções de importantes atores institucionais envolvidos na construção e na aplicação dessa política pública, desde ex-integrantes do Conselho Nacional de Justiça até atuais integrantes das administrações dos tribunais selecionados para o estudo de caso.

Nesse sentido, foram realizadas entrevistas, por meio de videoconferência, com alguns ex-conselheiros e ex-secretário-geral do CNJ, os quais participaram ativamente das discussões quanto às políticas públicas de priorização ao Primeiro Grau, bem como a alguns membros dos comitês gestores regionais dos dois tribunais estudados.

Na análise documental, foi privilegiado o exame das atas das reuniões dos comitês, instrumentos normativos de instituição do comitê e pedidos de providências junto ao CNJ, buscando-se extrair dessas fontes de evidência elementos capazes de indicar o grau de efetividade da política pública no âmbito de cada realidade organizacional.

As variáveis analisadas nas entrevistas com os membros, foram: atribuições dos membros; periodicidade das reuniões e composição e quantidade de membros dos comitês; melhorias advindas das políticas públicas; deliberações dos comitês e seus resultados ao tribunal; democratização interna entre magistrados e servidores; equalização da força de trabalho e recursos orçamentários entre os graus de jurisdição; efetivação do diálogo social e institucional com os programas, projetos e ações do comitê.

Nas entrevistas dos ex-conselheiros, as variáveis analisadas foram as funções assumidas pelo CNJ ao longo da sua trajetória; a importância do seu papel de formulador de políticas públicas; contexto histórico, político e social do Judiciário na época da aprovação da política de atenção prioritária ao Primeiro Grau, e sua eficácia; as resistências e dificuldades de implementação, de acordo com as peculiaridades de cada segmento de Justiça.

Quanto ao acesso aos dados pela fonte documental, houve dificuldades na obtenção das atas das reuniões. No TJRN a dificuldade se remeteu às reuniões sobretudo dos últimos anos (não há nenhuma ata pública desde 2017 do comitê no site oficial), enquanto no TRT 21ª Região, houve insuficiência de documentos (atas e atos normativos) acerca do funcionamento do comitê nos anos englobados entre 2014 a 2017. Ademais, verificou-se também a existência de dois pedidos de providências ao CNJ, pelas entidades representativas, para que se cumprissem os termos da Resolução nº 219. A Tabela 1 apresenta os documentos e as lacunas de informações detectadas, situação também a indicar problemas de transparência pública nesses tribunais:

REALIZAÇÃO



Tabela 1 - Quadro comparativo em função da quantidade de reuniões e da quantidade de membros do comitê por tribunal

	Tribunal de Justiça do RN		TRT da 21ª Região	
	Nº de membros	Nº de reuniões	Nº de membros	Nº de reuniões
2014	N.I	1	N.I	N.I
2015	N.I	N.I	N.I	N.I
2016	N.I	1	N.I	N.I
2017	N.I	N.I	N.I	N.I
2018	12	N.I	N.I	1
2019	12	N.I*	12	3
2020	12	0	12	N.I**

Tabela 1. Legenda: N.I.: Não informado.

* Não obstante não constar a informação no portal do TJRN, dois membros entrevistados informaram ter havido 4 (quatro) reuniões no referido ano; no entanto, um outro membro relatou ter havido somente uma única reunião.

** Não obstante não constar a informação no portal do TRT da 21ª Região, dois entrevistados relataram que houve 1 (uma) reunião no referido ano. Dentre eles, um informou que a segunda reunião deverá ocorrer até o dia 24 de julho de 2020 (para aprovar a proposta orçamentária definitiva); e a terceira reunião até o dia 31 de julho de 2020 (para avaliar o Plano Temático da Prestação Jurisdicional).

De outro lado, constatou-se que o Comitê Gestor Orçamentário e o Comitê Gestor de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição formam um único comitê, em ambos os tribunais, conforme hipótese autorizada no artigo 6º, da Resolução nº 195, sendo ambos instituídos por meio de portaria de cada um dos tribunais.

A dificuldade de efetivação das políticas públicas de priorização do Primeiro Grau de jurisdição, segundo relato de um dos entrevistados, ex-conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, concentra-se sobretudo na implementação da Resolução nº 219, tendo em vista sua natureza ser executória, como desdobramento da Resolução nº 194, no tocante à redistribuição da força de trabalho. Por isso, o exame da eficácia das políticas constantes das Resoluções nºs 194 e 195 não pode se restringir aos aspectos preparatórios, programáticas e principiologicos

REALIZAÇÃO

nelas contidos, já que alguns aspectos mais formais não sofrem tanta resistência para serem observadas de forma mais recorrente nos tribunais.

Esse aspecto das Resoluções nºs 194 e 195, que estabelece a obrigação, por exemplo, de criação do comitê gestor regional em cada tribunal, foi ressaltado por um dos entrevistados, ex-conselheiro do CNJ, como uma faceta de menor resistência. No entanto, seguindo uma certa tradição histórica brasileira, acrescenta o entrevistado que muitos desses comitês possuem existência apenas *pro forma*, e portanto, foram criados tão somente formalmente, para cumprir requisitos legais, para comprovar documentalmente ao Conselho o atendimento das suas Resoluções, carecendo, contudo, de concretas deliberações e funcionamento. Após essa constatação, foram fixadas alterações na Resolução nº 194, pela Resolução nº 283, para garantir a paridade entre os magistrados, proibindo haver superioridade na quantidade de juízes do segundo em relação aos de primeiro grau no comitê, ajuste que pode ser considerado uma tática do CNJ para evitar o asfixiamento dos comitês pela influência hierárquica dos órgãos de vértice dos tribunais.

Sob o aspecto do controle do Conselho, um dos entrevistados explicou haver uma forte correlação entre a fiscalização da implementação das políticas públicas do CNJ pelos tribunais e a gestão e presidência do STF e do CNJ, uma dimensão do problema da descontinuidade de programas e projetos e a grande dependência que o órgão revela do perfil do seu presidente (Chaves, 2019, p. 376; Pereira, 2019). Assim, não obstante a política de priorização do Primeiro Grau ser um programa de caráter permanente do Conselho, às vezes não há continuidade no seu controle, na vigilância de sua aplicação pelos tribunais, diante da mudança do presidente desses órgãos.

Outra dificuldade relatada diz respeito à redistribuição de cargos e funções e, por conseguinte, distribuição orçamentária no âmbito dos tribunais, problema agravado diante dos tribunais da Justiça Comum, porquanto nesta há uma legislação diferente para cada tribunal, por conseguinte, cada tribunal precisa de aprovação da Assembleia Legislativa para a criação de novos cargos, para cada uma de suas instâncias. Enquanto na Justiça do Trabalho e na Justiça Federal há legislação mais homogênea, com os cargos e funções comissionadas pré-definidas, na Justiça Estadual a imagem de arquipélago bem representa a dimensão do problema de fragmentação da organização judicial, em contraste com a ideia de unidade de Justiça, assentada, por exemplo, pelo STF no julgamento da ADI 3367 (STF, 2005, online).

3.1. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte

Quanto às atuações e atribuições dos membros do Comitê de Priorização, um dos entrevistados demonstrou ter a função de solicitar atualização dos estudos referentes ao tribunal, bem como apresentar as demandas dos magistrados e juízes e da própria sociedade, além de fazer cumprir as resoluções, sobretudo a de nº 219. Outro entrevistado apresentou que sua atuação era nessa linha de defesa do interesse dos jurisdicionados.

Não obstante não haver unanimidade quanto à voz do comitê e de suas deliberações perante a Administração dos tribunais, predominou a visão de que a alta administração dos tribunais é um fator determinante para a decisão das diretrizes a serem adotadas pelos tribunais, fato que pode ser confirmado pela baixa quantidade de reuniões realizadas, e da ausência de atas e

regulamentações do comitê. Portanto, a abertura do comitê para que tenha suas deliberações atendidas ou não varia em função da mudança da gestão do tribunal.

A periodicidade das reuniões do comitê não possui definição prévia. Nesse sentido, um dos entrevistados relatou a determinação das reuniões pelo próprio presidente do comitê, a depender do surgimento das demandas, situação que, para ele, não prejudica o bom funcionamento. Apesar dessa visão positiva, o fato de não ter havido nenhuma reunião do ano corrente já demonstra o prejuízo dessa sistemática. Outro entrevistado demonstrou perplexidade com a inexistência de um calendário das reuniões. Ademais, isso foge ao previsto na Resolução nº 194, alterada pela de nº 283, que impôs a fixação de calendário anual, a ser definido e publicado pelo tribunal, mostrando, assim, disparidade entre o plano de validade e o plano de eficácia da política pública em exame.

A composição e quantidade de membros dos comitês se mostram adequadas na visão dos membros entrevistados. Eles percebem haver representatividade por parte dos membros indicados pela associação dos magistrados e pela associação dos servidores. Entretanto, ressalta-se que a composição está em desacordo com aquela fixada na Resolução nº 283, com alterações na Resolução nº 194, fixando uma nova estrutura ao comitê. Além disso, diante da ausência de negociação entre o comitê e o tribunal, a partir dos relatos dos entrevistados e de qualquer documentação pública nesse sentido, não há evidência de que os interesses da sociedade têm sido protegidos.

Ademais, apesar de não se garantir o direito a voto aos membros representantes das entidades associativas, a inexistência do direito a voto não parece afetar o livre exercício de suas atuações perante o comitê. Todos os membros possuem voz no comitê, em condição de igualdade com os demais, participando das mesmas reuniões que os demais, exceto daquelas que porventura tenham por objetivo único a votação das propostas.

A efetivação do diálogo social e institucional com o comitê, segundo os entrevistados, tem sido verificada mediante entidades representativas, bem como pelos próprios magistrados, envolvidos diretamente com a prestação jurisdicional e com os anseios sociais do Judiciário. Porém, diante do cenário aqui apresentado, diferentemente do pensamento otimista, os interesses sociais têm sido negligenciados perante a fraca atuação do comitê.

No tribunal, não foi encontrada nenhuma informação no portal eletrônico institucional acerca da implementação da distribuição de força de trabalho, tampouco dos recursos orçamentários alocados entre os graus de jurisdição. Os entrevistados relataram algumas discussões sobre realocação de pessoal, mas o tribunal propôs em contrapartida uma horizontalização ao invés de verticalização da força de trabalho, em um primeiro momento, e portanto, não foi pactuada nenhuma negociação, pois não se chegou a um consenso.

A democratização interna entre magistrados e servidores nas questões das políticas públicas e o maior envolvimento com resultados institucionais foram verificadas apenas no plano formal, tendo em vista que as propostas do comitê não foram efetivadas, revelando os desafios que essa dimensão da participação encontram no modelo de governo judicial, na linha como apontou Chaves (2019).

REALIZAÇÃO



De outro lado, na percepção de um dos entrevistados, as deliberações do comitê restaram inócuas, perante as dificuldades de negociação com a Alta Administração do tribunal. Constatou-se, inclusive, a abertura de um Pedido de Providência junto ao CNJ (nº 0005863-97.2019.2.00.0000), para implementação das disposições da Resolução nº 219, instaurando-se o Processo de Inspeção nº 0010177- 23.2018.2.00.0000, com inspeção em dezembro/2018, fixando-se algumas diretrizes ao tribunal.

A realidade crítica permanece, conforme verifica-se nos dados do Painel de Acompanhamento da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, do CNJ: a taxa de congestionamento da primeira instância do TJRN era correspondente a 77,1% em 2014; em 2018, a 77,06%, já em 2015, esse índice atingiu o maior patamar: 86,01%.

3.2. O Tribunal Regional do Trabalho da 21a. Região

No Comitê de Priorização deste tribunal, as atribuições dos membros identificadas pelos entrevistados foram em especial a fiscalização orçamentária, além da elaboração da peça orçamentária. Esse relato se mostra alinhado com a entrevista de um dos ex-integrantes do CNJ, ao ressaltar que a fiscalização constitui a principal função do comitê.

Todavia, quanto à periodicidade das reuniões, houve um ponto bastante crítico levantado, de que os encontros ocorrerem com única finalidade de cancelar o orçamento. Pelo relato, carecem de discussões as áreas que compõem o orçamento, argumentando-se pela necessidade de maior número de reuniões. Isso evidencia a inefetividade da fiscalização orçamentária por parte do comitê. Apesar disso, esses entrevistados demonstraram haver preocupação do comitê no sentido de calendarizar as reuniões.

Relacionado a isso, os entrevistados foram uníssimos na percepção de que a Alta Administração do tribunal tem permitido uma maior abertura ao funcionamento do comitê, bem como tem efetivado as deliberações e propostas. No entanto, frente ao baixo número de reuniões e a quase inexistente discussão acerca da distribuição orçamentária, comprovada pela consulta ao teor das atas das reuniões, verifica-se que as deliberações não têm se voltam à equalização da alocação de recursos entre os graus de jurisdição, nem quaisquer outras medidas relevantes relacionadas às Resoluções nº 194 e 195. Há, aqui, portanto, uma contradição entre a narrativa dos entrevistados e o cenário que a pesquisa documental pode colher. Embora seja positivo que o ambiente organizacional esteja aberto para o funcionamento do Comitê, sua relevância institucional, como projeção da eficácia da política pública em exame, somente se materializa mediante medidas concretas, propostas pelo Comitê e acolhidas pela alta administração dos tribunais.

Tendo em vista que a aprovação do orçamento requer apoio do Comitê à proposta prévia, e posteriormente, à proposta definitiva, os entrevistados defendem a importância de maiores debates orçamentários, não se limitando a uma mera votação e aprovação da peça orçamentária com base no ano anterior ou na sugestão do setor de gestão estratégica. Relataram ser imprescindível tal medida, para realocação das previsões de orçamento, com vistas a se concentrar nas áreas que exigem maior investimento.

No quesito composição do comitê, os entrevistados consideram adequadas a quantidade e representatividade. No entanto, um entrevistado destacou a dificuldade dos assentos com

REALIZAÇÃO



origem nas indicações do tribunal na substituição desses membros, quando preciso, posto que as regras formais internas requerem que o próprio tribunal nomeie outro membro. E, segundo ele, a indicação por parte do tribunal propicia a nomeação de membros que não se identificam com as atribuições do comitê.

Com isso, destacou-se uma maior consciência no trato com a coisa pública por parte dos membros do comitê, para os quais as políticas públicas têm melhorado o ambiente de governança e, principalmente na gestão estratégica do tribunal. A PEC dos gastos tem permitido um maior controle e publicização dos gastos, contribuindo para uma maior transparência e efetividade do orçamento público. Contudo, diante da inefetividade do comitê para deliberações mais qualificadas sobre as questões orçamentárias, e apesar da visão positiva apresentada, evidencia-se que esse quesito se mostra enfraquecido.

Verificou-se a existência do Procedimento de Controle Administrativo nº 0007559-42.2017.2.00.0000, solicitado junto ao CNJ pela Associação dos Magistrados do Trabalho da 21ª Região. O acordo proposto pelo comitê trazia uma flexibilização da resolução. Sua homologação ocorreu após o prazo estabelecido pela Resolução nº 219, diante da inércia do tribunal, fixando-se uma implementação progressiva. A realocação de pessoal tem realocado orçamento de forma indireta entre os graus de jurisdição.

Quanto à efetivação da linha de atuação de diálogo social e institucional, os entrevistados relataram haver algumas críticas, de tal sorte que esse aspecto ainda não alcançou um patamar razoável. Apesar deles reconhecerem a importância da sociedade e das instituições na participação em programas do comitê, posto a atividade-fim do tribunal ser a prestação jurisdicional à sociedade, o diálogo social se mostra incipiente.

Conclusão

O contraste do estudo de caso entre os tribunais, objeto de estudo deste trabalho, permite concluir o enfrentamento de dificuldades e resistências para a efetivação da política de atenção prioritária ao Primeiro Grau e da distribuição orçamentária e igualitária entre os dois graus de jurisdição, por parte dos comitês.

No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, diante da ausência de atas e documentos que comprobatórios da fixação de medidas efetivas para tais políticas públicas, além da solicitação de pedido de providência ao CNJ, pelas associações de magistrados, além do fato de ter sido requerido tão somente no final de 2019, a existência do comitê se mostrou como meramente *pro forma*.

No Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, apesar da homologação de providências no sentido de combater o descumprimento da Resolução de equalização de orçamento e de força de trabalho, perante o CNJ, após resistência do tribunal em implementá-la, o funcionamento do comitê gestor regional evidencia sua inefetividade no sentido de promover discussões pertinentes à alocação orçamentária.

Portanto, constatou-se haver algumas discrepâncias entre tais tribunais, de modo que no TJRN as políticas públicas objeto do estudo têm se mostrado desprovidas de eficácia, diante do pedido de providências apresentado, ao tempo em que no TRT após embates, têm sido implementada

REALIZAÇÃO



progressivamente, apesar da necessidade de maior concretização da atuação do comitê. Logo, o estudo confirmou o cenário nacional de grandes resistências, sobretudo no segmento da Justiça Comum, mas também na Justiça do Trabalho, verificando-se vários entraves para o seu funcionamento, o que tem contribuído para a perpetuação do congestionamento do Primeiro Grau.

Referências

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF. (13, abril, 2005). Relator: Min. Cezar Peluso. Recuperado a partir de <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>.

Akutsu, L. & Guimarães, T. A. (2015). Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, 49 (4), 937- 958.

Chaves, L. A. (2019). *O arquipélago da Justiça: o modelo do governo judicial no Brasil e o controle da magistratura*. Tese de doutorado, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará, Brasil.

Chaves, L. A. (2020). Quanto custa a justiça? Uma análise econômica da litigiosidade no poder judiciário brasileiro. *Revista do Conselho Nacional de Justiça*, 4 (1), p. 132-144. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/57>.

Conselho Nacional de Justiça - CNJ. (2013). *Justiça em Números*. Recupeado de: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>.

Conselho Nacional de Justiça - CNJ. (2019). *Justiça em Números*. Recupeado de: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>.

Coutinho, D. R. (2013). O direito nas políticas públicas. In: *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP.

Falcão, J.; Lennertz, M.; Rangel, T. A. (2009). O controle da administração judicial. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, FGV, v. 250. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4138/2921>.

Garoupa, N., & Ginsburg, T. (2015). *Judicial reputation*. The University of Chicago Press, Chicago.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Nohara, I. P. (2012). *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas.

Nohara, I. P. (2019). *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

REALIZAÇÃO



Pereira, J. C M. (2019). *Descontinuidade na Administração Judiciária*. Análise das Iniciativas do CNJ na Execução Penal. Anais do ENAJUS - Encontro de Administração da Justiça.

Resolução nº 194. (26, maio, 2014). Institui a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônica / Conselho Nacional de Justiça, nº 92, p. 2, de 28 maio 2014.

Resolução nº 195. (03, junho, 2014). Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônica / Conselho Nacional de Justiça, nº 97, p. 2, de 04 junho 2014.

Resolução nº 219. (26, abril, 2016). Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônica / Conselho Nacional de Justiça, nº 67, p. 65-92, de 27 abril 2016.

Sadek, M. T. (2004). Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10001>.

Sadek, M. T. A. (2014). CNJ: impactos no judiciário e na sociedade. Dez anos de reforma do judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça. *Revista dos tribunais*, São Paulo.

Santos, B. S. (1986). Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 21, p. 11-44. Recuperado de: <http://www.ces.uc.pt/rccs/includes/download.php?id=298>.

Silva, J. A; Florêncio, P. A. L. (2011) Políticas judiciárias no Brasil: o judiciário como formulador de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 62(2), p. 119-136.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (2005) Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF, julgada em 13 de abril de 2005. Recuperado de: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Zaffaroni, E. R. (1995). Poder judiciário: crise, acertos e desacertos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Apêndices, anexos e notas de final de texto

Anexo A - Roteiro de entrevista semiestruturada nº 1(membros do Comitê Gestor Regional)

1. Quais suas atribuições no Comitê?
2. O Comitê possui voz perante a alta administração do tribunal?

REALIZAÇÃO



3. Quais as melhorias advindas das Políticas Públicas do CNJ?
4. Qual a periodicidade das reuniões?
5. A quantidade é suficiente?
6. A quantidade de membros e a composição são suficientes?
7. Avalia que o Comitê tem permitido a democratização interna?
8. Qual o grau de envolvimento dos integrantes?
9. Como o Comitê tem efetivado o diálogo social e institucional nas suas atuações?
10. Quais as propostas ou ações do Comitê no sentido de equalizar o quantitativo de pessoal e recursos orçamentários?

Anexo B - Roteiro de entrevista semiestruturada (ex-conselheiros do Conselho Nacional de Justiça)

1. Quais as funções preponderantes do CNJ desde sua criação?
2. Qual a importância da formulação de Políticas Públicas pelo CNJ?
3. Qual contexto histórico, político e social das Resoluções nºs 194 e 195?
4. Como avalia a efetividade dessas políticas?
5. Quais as principais resistências apresentadas pelos tribunais?
6. Há algum segmento de justiça com maior resistência?
7. Quais os entraves do Poder Judiciário na prestação de uma tutela jurisdicional eficiente?

ⁱ Na referida decisão do STF, na ADI 3367 (STF, 2005, online), foi ressaltado que a presença de membros externos à magistratura na sua composição não torna o CNJ um órgão de controle externo, na medida em que os integrantes vinculados aos tribunais formam a maioria do Conselho. Trata-se de um argumento baseado apenas na regra de maioria, mas que não pode ser inteiramente aceito sem levar em consideração que a presença de membros indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Ministério Público e pelas Casas do Congresso Nacional levam, de algum modo, o olhar sociedade sobre o controle do Judiciário, podendo - e não raro isso acontece - integrar maiorias nas discussões, considerando as clivagens internas dos próprios membros egressos do Judiciário, já que, oriundos de segmentos diversos, não formam um pensamento necessariamente único sobre as diversas questões debatidas no âmbito do Conselho.

REALIZAÇÃO

