

ADVOGADO



ASP

Associação
dos Advogados
de São Paulo

10 ANOS DO
CNJ

O s dez anos do Conselho Nacional de Justiça.

Quando o Congresso Nacional preparava, em 2004, a Emenda Constitucional nº 45 para com ela reformar o Poder Judiciário, muito se discutiu sobre a criação de um órgão de controle formado por integrantes estranhos ao Poder: era o chamado controle externo.

A magistratura, indignada com a intervenção espúria do seu espaço, levantou-se em protesto veemente; o Parlamento, munido de denúncias e informações sobre a má atuação do Poder Judiciário, estava resoluto em dar uma resposta adequada aos desmandos da Justiça e a população aguardava com ansiedade uma solução mágica que fizesse a Justiça funcionar prontamente.

Com a emenda veio o controle, mas os parlamentares tiveram o bom senso de deixá-lo dentro da estrutura do Judiciário, subordinado ao Supremo Tribunal Federal (STF), com a participação majoritária de magistrados, na proporção de 9 para 15 membros, o que afastou a ideia de controle externo.

Mesmo assim, nasceu o novo órgão, chamado de Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a função de controlar a atuação administrativa e financeira do Judiciário e assegurar o cumprimento dos deveres pelos magistrados, com a pecha de controle externo.

Foi o novo órgão pessimamente recepcionado pela magistratura e não despertou entusiasmo na população: seria mais um órgão burocrático para

Eliana Calmon

Ministra aposentada do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

onerar o contribuinte e nada resolver, tal como tantos outros conselhos, corregedorias e ouvidorias espalhados no serviço público, pensava a maioria dos brasileiros.

Não foi fácil tirar do papel o CNJ, cuja criação só se efetivou em 2005, pela determinação do então presidente do STF, ministro Nelson Jobim, a quem coube a escolha dos primeiros magistrados para integrar o novo órgão, diante da recusa dos tribunais e dos próprios magistrados em participar da formação inicial.

Sem sede, abrigou-se o Conselho em modestíssimas dependências cedidas pelo STF, de onde também saíram de empréstimo móveis e equipamentos, arranjando-se o quadro funcional exíguo com servidores requisitados no próprio Judiciário. A estrutura do órgão era tão precária que se apostava na sua inutilidade. Como fazê-lo funcionar com tão pouca estrutura e com tantos problemas a resolver?

A concepção organizacional do novo Conselho embasou-se no que de mais moderno havia na administração empresarial: desburocratização, dados estatísticos da realidade existente nos tribunais, estabelecimento de metas a partir dos dados arrecadados, uso da informática para tudo, sem papel ou arquivos físicos – os procedimentos já nasceram informatizados.

Enquanto se estruturava o CNJ com os primeiros integrantes, providenciando-se inclusive a elaboração das normas internas, foram surgindo os bancos de dados, uma novidade no Judiciário brasileiro. Pela primeira vez em sua história o Poder Judiciário contabilizou os processos existentes e o número de juízes e servidores de todo o Poder, dados imprescindíveis para a elaboração do planejamento estratégico do órgão.

As dificuldades não foram poucas, porque os tribunais se recusavam a fornecer os dados solicitados pelo CNJ – por indisponibilidade de informações precisas ou por boicote ao sistema de controle. A duras penas, foram sendo montados os bancos de dados, cujo ápice de modernidade se

fez presente quando, na administração do ministro Gilmar Mendes, foi instituída a Meta 2, em fevereiro de 2009. Com essa meta tinha-se como propósito julgar até 31 de dezembro de 2009 os processos chegados à Justiça até dezembro de 2005.

A Meta 2, no entanto, extrapolou o objetivo inicial, passando a significar uma mudança de paradigma: a magistratura brasileira, em todos os tribunais e juízos, parou para separar e contar os processos. Pela primeira vez na história, o Judiciário vivenciou, com empenho inigualável, o cumprimento de uma meta. Com esse empenho foi possível avaliar como estávamos atrasados: processos com mais de 15, 20 anos aguardavam julgamento; outros, inteiramente superados, ainda tramitavam como processos sadios, quando deveriam estar, há anos, arquivados.

Avançando nesse monumental trabalho de reconstrução, com dados amontoados há mais de 200 anos, foi feita incursão ousada na área da informática. A modernização do Judiciário exigia fosse adotado um sistema único de informatização para substituir a babel encontrada nos tribunais, onde a falta de unidade, com a utilização de sistemas diversos, tornava-os ilhas isoladas, que não se intercomunicavam. Enquanto eram mantidos os sistemas encontrados para evitar a paralisação dos trabalhos, desenvolvia-se, dentro do novo órgão, o Processo Judicial eletrônico (PJe), exclusivo e próprio para o Judiciário, com a pretensão de unificar e uniformizar o processo eletrônico e os procedimentos de rotina.

Criados os mecanismos de estrutura básica, iniciaram-se os trabalhos de gestão das tarefas a cargo da Justiça, muitos inteiramente fora do seu controle, como, por exemplo, a questão da supervisão e do gerenciamento do Sistema Penitenciário. Foram organizados os Mutirões Carcerários, com o propósito de mapear a situação dos presídios no Brasil, por todos ignorada.

Sem estatística dos encarcerados e sem a qualificação deles, se condenados ou à espera de jul-

gamento, a iniciativa do CNJ foi capaz de mostrar o absurdo número de presos provisórios espalhados pelo país afora, muitos há anos aguardando decisão. Os números, por si sós, fora os casos pontualmente escabrosos, foram capazes de mostrar o descontrole: de 2008 a 2010 foram analisados com os Mutirões Carcerários 104.969 processos, com a liberação de 20.045 presos encarcerados injustamente, sendo concedidos 33.434 benefícios. A face mais perversa dessa realidade está em dois pontos básicos: primeiro, permanecem encarcerados injustamente os mais pobres e humildes, sem condições de constituir advogados; segundo, enquanto preso provisoriamente, o encarcerado está fora do alcance de qualquer benefício legal destinado aos presos.

O sistema Justiça Aberta foi o primeiro passo de transparência da máquina burocrática.

Avançando na política de atenção ao sistema prisional, foram feitas sistemáticas inspeções nos presídios considerados em situação insustentável. Adotou o CNJ postura rigorosa, exigindo dos governadores estaduais providências para melhorar as instalações em piores condições, eliminando práticas inaceitáveis, como, por exemplo, serem os presos engaiolados em contêineres – mais de 100 contêineres foram desativados.

Em 2008 adota a Corregedoria do CNJ a primeira medida de controle de produtividade dos magistrados, com a criação de um banco de dados batizado de Justiça Aberta. Destinava-se, em princípio, a acompanhar a produção dos magistrados, com o registro da localização dos processos, a etapa em que se encontravam e o tempo de paralisação de cada um deles. O alcance do Justiça Aberta foi além, transformando-se em uma espécie de bússola, que facilitou o acesso dos cidadãos

a informações básicas sobre o processo do seu interesse, tais como: localização dos cartórios, dos juízes e dos tribunais; afinal, com quem estava e como estava o processo e qual a razão da paralisação. O sistema Justiça Aberta foi o primeiro passo de transparência da máquina burocrática, com a possibilidade de indicação da responsabilidade de atuação dos atores procedimentais, inclusive advogados.

Em outra iniciativa inovadora o CNJ, pela sua Corregedoria, iniciou incursão sobre as serventias extrajudiciais, outra área supervisionada e controlada pelo Judiciário. A partir de 2009 foram feitas inspeções nos cartórios extrajudiciais, com o esquadramento das atividades registrais, encontrando-se em muitos deles situação caótica, como, por exemplo, no Estado do Pará, onde foram canceladas centenas de títulos de propriedades. Naquele Estado se praticava grilagem às escâncaras e com o aval estatal via registradores, situação que também se estendia ao sul do Piauí e a oeste da Bahia, entre outros. Os concursos públicos realizados nos últimos anos para os cartórios extrajudiciais foram examinados com rigor e muitos deles anulados pela existência de fraude nas provas e/ou nos resultados.

O papel exercido pelo CNJ nesses dez anos de existência foi de grande relevância para a organização do Poder Judiciário, estando a Corregedoria como catalisador imediato dos problemas e das reclamações dos jurisdicionados. Ali chegaram centenas de reclamações contra juízes e desembargadores; pela Corregedoria desfilaram situações inimagináveis de corrupção, desmandos, injustiças, como também verdades e mentiras assacadas contra a magistratura. Por iniciativa da Corregedoria e atuação do Plenário, foram afastados mais de 50 magistrados, enquanto outros, após regular processamento, foram punidos com outras sanções. Assinale-se que a dura atuação da Corregedoria provocou quase uma centena de aposentadorias de magistrados, que, sentindo-se

ameaçados com o controle do CNJ, procuraram, com a inatividade, fugir de uma possível punição.

Em 2010 o CNJ, já conhecido e admirado pela população brasileira, merecedor de confiança pelas soluções apresentadas aos problemas postos pelos jurisdicionados, adota postura de vanguarda, buscando solucionar problemas crônicos a envolver a Justiça.

Uma das boas iniciativas foi a retirada das sucatas de aeronaves pertencentes a empresas aéreas desativadas ou falidas dos aeroportos brasileiros, por força do Programa Espaço Livre. Também sob a tutela desse programa, aeronaves que foram apreendidas pela Justiça e que apodreciam nos pátios passaram a ser por ela utilizadas, principalmente pelos Estados de maior dimensão territorial, onde as urgências judiciais exigiam presença imediata da autoridade.

Em outra magnífica iniciativa, o CNJ, acionado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, instituiu o Programa Justiça Plena, com o propósito de dinamizar processos que se arrastavam há anos, embora fossem de grande importância política e social para o Brasil. Mais de uma dezena de feitos foi solucionada por interferência do CNJ, livrando-se o país de graves problemas internacionais, por força do mau funcionamento da Justiça brasileira, avaliados perante a Corte de Direitos Humanos de São José da Costa Rica.

Em outra iniciativa salutar, o CNJ, pela sua Corregedoria, passou a fiscalizar, nos tribunais, o setor de precatórios, pessimamente administrado, o que era uma porta aberta para corrupção e desmandos, conforme se verificou em alguns Estados, como, por exemplo, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Nele identificou-se grande desfalque no setor, de onde foram afastados dois desembargadores e alguns funcionários. No Estado de São Paulo não eram pagos precatórios há mais de três anos, quando foi a Corregedoria Nacional acionada pela Ordem

dos Advogados. Com a interferência do órgão, foi o setor inteiramente reestruturado, reiniciando-se os pagamentos.

Enquanto o CNJ exercia de fato o seu papel de órgão fiscalizador, quebrando a tradição de inutilidade das corregedorias, a magistratura, insatisfeita e embalada pelo corporativismo exacerbado e cego, nunca deixou de tentar, em verdadeira queda de braço, a independência do Poder Judiciário segundo os seus próprios critérios.

As resistências tiveram início antes mesmo de ser instalado o CNJ, quando a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) acionou o STF, alegando ser inconstitucional a criação do órgão, em ação direta de inconstitucionalidade (Adin nº 3.367-DF). A ação foi julgada em 13 de abril de 2005, oportunidade em que o STF, à unanimidade, tecendo loas ao órgão, afastou os vícios formais apontados, pontuando ter o CNJ duas grandes atribuições: controlar a atividade administrativa e financeira do Judiciário e exercer o controle ético-disciplinar de seus membros. O relator, ministro Cezar Peluso, foi enfático ao afirmar ter o novo órgão recebido uma alta função política de aprimoramento do Judiciário, sendo antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, no limite de suas responsabilidades constitucionais, dessem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas.

A mesma associação, anos depois, voltou ao ataque, chamando mais uma vez o STF para decidir sobre a incompetência investigativa do órgão (Adin nº 4.638-DF). Pretendiam inutilizar a Resolução nº 135, regulamentadora do processo disciplinar administrativo, baseada em uma canhestra interpretação do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal. Mais uma vez o STF, em 8 de fevereiro 2012, decidiu em favor do CNJ, reconhecendo a competência investigativa concorrente com os tribunais de Justiça, ensejando a competência para

dar início a processo disciplinar contra qualquer magistrado, de primeira, segunda ou terceira instância. Vencida estava uma das mais duras batalhas contra o CNJ, exatamente na questão de maior importância para a magistratura: sanção disciplinar de seus integrantes, assunto que, teimosamente, nunca desistiram as associações de manter enfeixada *interna corporis*.

Em outra investida, a partir da dura atuação da Corregedoria Nacional no combate à corrupção, diversas sindicâncias e procedimentos disciplinares foram instaurados, inclusive contra magistrados paulistas, após inspeção nas folhas de pagamento, com pedidos de explicação para a origem do patrimônio constante na declaração de bens entregue à Receita Federal. Diversas ações foram ajuizadas pelas associações de magistrados, inclusive uma representação criminal contra a corregedora.

Após dez anos de existência, podemos dizer que a atuação do CNJ foi um sucesso.

Não foi pequeno o movimento das associações objetivando, ao fim e ao cabo, deixar a magistratura fora de investigações patrimoniais. Argumentavam haver quebra de sigilo fiscal e utilização de informações sigilosas pelo CNJ. Não tiveram êxito mais uma vez.

Após dez anos de existência, podemos dizer que a atuação do CNJ foi um sucesso, provando ser viável a correção de rumo na administração do Poder Judiciário, possibilitando possa funcionar a Justiça dentro de uma estrutura moderna e eficiente. Para tanto, temos, porém, de remover alguns óbices antigos e tradicionais, preconceitos vetustos e sobretudo a ideia de controle do Poder pelos próprios magistrados, via associações de classe, em que se cultivava um corporativismo arraigado a uma equivocada forma de manutenção de poder.

Modernamente podemos afirmar que o exercício do poder passa necessariamente pela credibilidade e pela viabilidade institucional; domina quem sabe funcionar com eficiência e eficácia; é merecedor de respeito quem se faz respeitar não pelo discurso, mas pelas ações e pela seriedade comportamental. Daí a falta de foco dos que pretendem manter a Justiça refém de prerrogativas e privilégios que só no passado foram instrumento de domínio.

Vejo com preocupação o desmanche do CNJ, com a paralisação de programas importantíssimos, como, por exemplo, os Mutirões Carcerários, o Justiça Plena, o Espaço Livre, o Projeto Pai Presente; com a desativação ou a falta de manutenção de cadastros e bancos de dados, tais como o Cadastro Nacional de Adoção e o Justiça Aberta; com a falta de fiscalização dos cartórios extrajudiciais, dos setores de precatórios nos tribunais; e, sobretudo, com o afrouxamento da atividade censória aos magistrados. Mas a preocupação maior está no porvir, quando estamos com um Anteprojeto de Lei Orgânica da Magistratura (Loman) que colocará uma pá de cal sobre tudo que conseguimos nestes dez anos.

Está bem clara no anteprojeto a ideologia da autolimitação, quando desconsidera o CNJ, colocado como o último dos órgãos a integrar o Poder Judiciário; também ignora inteiramente a forma e a estrutura organizacional, a gestão financeira e orçamentária justamente do órgão criado para uniformizar e dinamizar a administração. Com a nova lei, as sanções disciplinares só poderão ser aplicadas pelo CNJ por maioria absoluta, o que deixa a função disciplinar única e exclusivamente nas mãos dos magistrados porque, dos 15 conselheiros, cuja maioria absoluta é 8, 9 são juízes; o procedimento disciplinar regulado no projeto transforma o CNJ em um órgão recursal, ao prever a competência do tribunal e do órgão especial para as sindicâncias e os procedimentos administrativos, com prejuízo da atuação do CNJ, que só poderá apreciar o feito

como órgão administrativo recursal; até a competência advocatória foi limitada, reservada, excepcionalmente, nos casos de inércia, omissão ou irregularidade na atuação dos tribunais.

A competência do CNJ está no anteprojeto expressa em *numerus clausus*, deixando explicitado ser proibida a criação de outras atribuições por resolução; também está expresso que o CNJ não terá nenhuma interferência sobre a vida financeira dos tribunais, com a só possibilidade de emitir parecer técnico; as metas do CNJ, para serem implantadas, deverão contar com a aprovação dos tribunais. Deixa o parágrafo único do art. 275 do Anteprojeto da Loman, expressamente, a impossibilidade de o CNJ suspender os efeitos de decisões judiciais, sendo clara a intenção de transformá-lo em órgão recursal, ao dispor sobre a atribuição do plenário para julgar os recursos de ofício nas decisões disciplinares, como consta do inciso VII do art. 278; na votação para aplicação de pena dis-

ciplinar nas sessões plenárias do Conselho, prevalecerá, em caso de empate, o voto que aplique sanção de menor gravidade (art. 279).

Por fim, o projeto transforma a Corregedoria Nacional em um apêndice da Presidência, porque incumbe ao presidente a atribuição de examinar todos os pedidos e requerimentos, liminarmente, antes da distribuição, inclusive os pedidos dirigidos à Corregedoria. Assim, só chegarão ao corregedor os pleitos selecionados pelo presidente.

Esse é o retrato do futuro CNJ após a aprovação da nova Loman, quando ficará sedimentada a intenção que já se anuncia: o CNJ deverá transformar-se em mais um órgão burocrático na estrutura do Poder Judiciário.

Ao comemorarmos o aniversário de dez anos desse órgão que representou a esperança de todos os brasileiros na condução a um Judiciário com transparência e controle, só nos resta aplaudir dizendo: foi muito bom enquanto durou. ■