

O JUIZ E A GOVERNANÇA DO PODER JUDICIÁRIO: DO MODELO BUROCRÁTICO AO DEMOCRÁTICO

Luciano Athayde Chaves*

“Não há dúvida de que há ‘má vontade para a democratização deste ramo do Estado’ [Poder Judiciário] (José Eduardo Faria *et alii*). Pode-se afirmar que os sucessivos *stablishments* latino-americanos têm procurado valer-se politicamente dos poderes judiciários ou, pelo menos, de neutralizá-los, para que não perturbem o seu exercício de poder”.

Eugenio Raúl Zaffaroni

RESUMO: O presente texto tem como objetivo discutir a gestão judiciária a partir da ideia de governança, dentro de um contexto de necessária transição do modelo conservador para um modelo democrático de gestão judiciária. Nesse propósito, busca destacar os bloqueios para a efetivação da governança e ressalta as boas iniciativas nessa direção.

PALAVRAS-CHAVE: Juiz . Poder Judiciário. Governança. Democracia.

1. INTRODUÇÃO: CONFIANÇA NO PODER JUDICIÁRIO E EXPECTATIVA DE SUA EFICIÊNCIA

Apesar da crescente presença do Poder Judiciário nos debates públicos atuais, ainda é reduzida a quantidade de reflexões acerca de suas características históricas e de seu funcionamento.

Essa “opacidade” na análise da questão judiciária não é um dado novo, contudo. Eugenio Raul Zaffaroni, em obra já clássica sobre o Poder Judiciário, chama nossa atenção para a frequente pobreza de análise,

* Juiz do Trabalho da 21ª. Região (RN). Titular da 2ª Vara do Trabalho de Natal/RN. Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Ciências Sociais (UFRN, 1998). Foi Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça (2012) e Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (2009-2011).

quando se pretender refletir sobre as funções e a dinâmica dos seus órgãos, inclusive assentando a necessidade de um *olhar pluridisciplinar* para a validade de qualquer investigação (cf. ZAFFARONI, E. R. *Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 21-2).

A partir dessa ótica, **uma incursão sobre o universo judiciário deve considerar a complexidade de seus fenômenos**, as suas relações de poder, as interações sócio-políticas de seus atores, os padrões ideológicos aplicados em sua dinâmica funcional e seus rituais, além de outras possíveis dimensões.¹

Por essa razão, o problema da administração dos órgãos que integram o sistema de justiça² **não pode ser estudado apenas por um viés, seja ele o da administração pública**, ou apenas por critérios corporativo-funcionais.

Assentada essa primeira preocupação de ordem metodológica, sublinho que a sociedade vem, progressivamente, aproximando sua atenção ao Poder Judiciário, tendo em vista o maior protagonismo que vem este a exercer no denominado *Estado Constitucional* (Zagrebelsky), na concretização de direitos fundamentais e no próprio exercício do *judicial review* ou controle dos atos do Poder Público.³

No entanto, trata-se de uma aproximação que mostra, pelo menos, duas frentes, potencialmente “tensiogências”: **confiança**, na medida em que a sociedade deposita no sistema de Justiça a esperança de uma resposta às suas pretensões, atribuindo-lhe, como prefere Garapon, o atributo de *guardião das promessas* (democráticas e sociais); **expectativa de eficiência**, vertente consubstanciada na demanda por uma resposta razoavelmente rápida e eficaz, e não somente no que se refere à declaração de direitos, mas também – e quiçá principalmente – na entrega material do resultado de seus direitos subjetivos assegurados nas decisões judiciais.

Da tensão entre essas duas dimensões, dessas duas projeções da sociedade sobre o Poder Judiciário, é possível diagnosticar uma quadro de *crise*, assim resumido por Werneck Vianna:

O que se designa, então, como crise do Poder Judiciário nada mais é do que a sua súbita adaptação à feição contemporânea da sociedade brasileira, sem estar equipado material, conceitual e doutrinariamente para dar conta da carga de novos

problemas que a sociedade passou a lhe apresentar (1997, p. 12).

No que se refere à administração do aparelho judicial – aspecto prestigiado neste ensaio –, aquela expectativa encontra escudo, do ponto de vista normativo, em expresso comando constitucional pela eficiência na gestão dos recursos públicos (art. 37, CF) e, por certo, na prestação de seus serviços.

Na atividade dos atores do Poder Judiciário, isso significa também qualidade na prestação das tutelas jurisdicionais, a *tempo e modo*.

Assim, **a garantia institucional do *autogoverno*, atribuída ao Poder Judiciário pelo arts. 96 a 99 da Constituição Federal⁴, constitui-se ao mesmo tempo um dever** de exercer sua autonomia administrativo-financeira em prol daquelas expectativas, em ordem a assegurar, no exercício da jurisdição, a própria independência de seus membros.

É dizer: o ***autogoverno* ou *Governo dos Juízes***⁵ não é uma barreira de isolamento dos órgãos judiciários que integram o sistema de justiça, mas uma oportunidade de integração autônoma dos magistrados ao Estado e à sociedade, sem claudicar ou se deixar corromper em razão de necessidades de subsistência, de estrutura e de auto-organização.

Nesse contexto, o problema da *governança judiciária* se apresenta, externamente, na forma de uma demanda social pela melhoria de seus serviços, em especial após a Emenda Constitucional n. 45/2004 elevar a duração razoável do processo à dimensão de direito fundamental (art. 5º, LXXVIII, CF).

Internamente, os aspectos diretores da *governança* afetam os atores da prestação jurisdicional (magistrados e servidores), e dizem respeito a todos os fluxos que envolvem a administração dos órgãos do Poder Judiciário, em todos os seus graus.

É nessa quadra que se inserem temas como: a) a repartição das atribuições administrativas de *autogoverno*; b) a (des)concentração e (des)centralização administrativa; c) os critérios de aplicação dos recursos orçamentários, financeiros, materiais e humanos; d) questões inerentes ao exercício do poder disciplinar e da denominada disciplina judiciária; dentre outros.

Nessa linha, mostra-se preocupante a forma como algumas abordagens vêm sendo apresentadas no que se refere à administração judiciária,

a partir da premissa da **desqualificação dos magistrados** para o enfrentamento desses desafios, forte na (pré)conceito de que os atos de gestão não se inserem dentro de suas expertises, o que recomendaria a adoção de outro modelo, **que confine os magistrados tão-somente à consecução das atividades finalísticas de suas “naturais” atribuições, quais sejam, os atos tipicamente jurisdicionais**, atribuindo-se (ou, numa mercê, *delegando-se*) a gestores/administradores profissionais a tarefa de pensar, planejar, coordenar, supervisionar e executar os atos inerentes aos recursos materiais e de pessoas necessários ao suporte daquela atividade-fim do Poder Judiciário: a prestação da jurisdição.⁶

Como se vê, cuida-se de um argumento de tipologia *ad hominem*, de fortes cores desqualificantes, o que não chega a surpreender, na medida em que, como já anotou Zaffaroni, **tem sido muito comum a análise dos temas que perpassam o Judiciário a partir de simplificações metodológicas e imputações de defeitos aos juízes**, iniciativas, em suas palavras, que nada mais fazem “do que impedir o debate sério sobre a seleção dos juízes, a direção e a distribuição orgânica de funções do Poder Judiciário” (1995, p. 21).

Por outro lado, qualquer debate sobre as atribuições não-jurisdicionais dos magistrados deve, a meu ver, considerar que - em que pese as transformações sociais, institucionais e políticas promovidas na ordem constitucional, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, passando pela Emenda n. 45/2004 -, **o modelo orgânico interno dos tribunais permaneceu praticamente inalterado**, em homenagem ao tipo **conservador ou burocrático**, de **pouca ou baixíssima participação coletiva** nos atos de gestão interna dos tribunais, como frisou Andrei Koerner:

Nesse processo, também não foi questionado o modelo burocrático de organização judiciária, em que os juízes são subordinados aos órgãos de cúpula do Judiciário, cujos critérios na tomada de decisão a respeito de suas carreiras nem sempre são explicitados. Neste modelo não é garantida a independência interna dos juízes, que se voltam às suas carreiras individuais e mantêm uma atitude de isolamento tanto em relação aos seus colegas do Judiciário e associações com fins não-corporativos

como no tocante aos administradores públicos e às lideranças políticas ou das organizações sociais ('O debate sobre a reforma judiciária.' *Novos Estudos*. CEBRAP, N.º 54, julho 1999, pp. 11-26).

Logo, qualquer conclusão sobre o modelo de governança mais ajustado aos atuais valores constitucionais precisa, antes de tudo, **considerar quais os esforços e as experiências de efetiva governança têm sido assegurados ao conjunto da magistratura**, e, portanto, quais as limitações e problemas dessas experiências.

O presente texto pretende refletir, *de forma crítica*, sobre o problema da administração judiciária e desafios, considerando alguns aspectos condutores: a) o papel dos atores do Poder Judiciário no panorama do seu autogoverno; b) as características do Poder Judiciário; c) as formas de governança (conservadora e participativa); d) os pontos de bloqueio e os de melhoria para uma governança mais participativa; e) os resultados plausíveis de outros meios de governança.

2. GESTÃO E GOVERNANÇA: ESTABELECENDO ALGUMAS DEFINIÇÕES ESTIPULATIVAS

Como questão metodológica no enfrentamento dos temas relacionados com a administração judiciária, tenho como fundamental assentar em que condições e significados emprego os termos *gestão e governança*.

Isso porque são termos plurissignificantes ou plurívocos, cujas definições lexicográficas ou históricas não se mostram suficientes para apreender a complexidade do significante, dentro do contexto em que os utilizamos (para a semiótica, a dimensão *pragmática*).

No *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, tempos a definição lexicográfica de *gestão*: "ação de gerir; gerência; administração; gestão de negócios, diz-se quando uma pessoa administra os negócios de outra, por eles se responsabilizando solidariamente, mas sem autorização legal". Já o termo *governança* aparece como algo relativo a governo.

Percebe-se, assim, que estamos a **investigar também as possíveis definições estipulativas⁷ para os termos *gestão e governança***, nomeadamente no cenário da administração da Justiça.

O termo *governança* é relativamente recente no espaço público, e tem sido introduzido no glossário da Administração Pública por

influxo de organismos internacionais, com o fito de amplificar a ideia de administração pública.

Nesse esforço de estipulação de uma definição que açambarque a complexidade atual das funções atinentes ao poder e à soberania do Estado, a governança tem sido compreendida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções.⁸

A origem do termo, como sublinham Luiz Akutsu e Tomás de Aquino Guimarães, está relacionada, seja no espaço corporativo ou no público, ao contexto de controle e eficiência do sistema, constituindo-se em “ferramenta analítica para compreensão dos fatores que organizam a interação dos atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo” (*Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro*, Revista Direito GV, v. 8, n. 1, São Paulo, Jan/Jun 2012).

Desse modo, a *governança* encerra uma ideia mais ampla que a gestão ou administração *stricto sensu*. Enquanto este último significante – a *gestão* – se assenta num contexto operacional e tático (rotinas administrativas, resposta imediata a problemas e contingências), o primeiro – a *governança* – projeta um significado de planejamento de ações, busca de objetivos de mais largo prazo e com maior alcance, transcendendo um ciclo mais curto de titularização do comando da organização ou de órgão da administração pública.

É nesse sentido que se pode tomar, por exemplo, a Resolução n. 70 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre “dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário” como exemplo da dinâmica de *governança*, na medida em que pensa a administração em mais largo prazo, com a adoção de políticas institucionais e públicas⁹ que transcendem os mandatos bienais dos dirigentes dos tribunais, fomentando a concretização de objetivos que demandam maior tempo de execução e avaliação de resultados.¹⁰

Tenho tomado essa complexidade do termo, portanto, para ampliar o contexto de *gestão judiciária* ou *administração judiciária* (que adoto, aqui, como equivalentes), **em ordem a promover uma visão de mais continente.**

E, nessa ótica, incluo no seu estudo e dinâmica não apenas as personagens tradicionais do palco judiciário, mas outros atores sociais

que se integram ao problema do sistema de justiça, seja para nele influir diretamente, seja para dele esperar respostas sociais compatíveis com as expectativas criadas pela ordem constitucional (*acesso à justiça, duração razoável do processo, efetividade das tutelas jurisdicional, moralidade na gestão de pessoas e de recursos públicos, ética pública, função pedagógica e pacificadora da jurisdição*, dentre outras).

Nesse contexto de *governança* do Poder Judiciário, por exemplo, estou de acordo com o Prof. Joaquim Falcão, que compreende, em seu âmbito de protagonização, dentre outros atores: o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, os Tribunais Superiores, a Procuradoria-Geral da República, a Ordem dos Advogados do Brasil, os representantes dos tribunais da União e estaduais, as associações de magistrados, o Ministério da Justiça e sua Secretaria da Reforma do Judiciário e o Congresso Nacional (cf. *A governança do Judiciário*. Correio Braziliense, Brasília, 16.12.2010, p. 29).¹¹

Logo, quando se fala em *governança*, cuida-se não somente de um olhar interno, de mera gestão da máquina judiciária, mas da própria **projeção da garantia institucional de autogoverno do Poder Judiciário**, que implica estabelecer também olhares e relações externas aos domínios dos tribunais, até porque muitos avanços internos dependem de articulação institucional com os outros Poderes, tendo em vista os traços de harmonia e interação fixados na organização política prevista na Constituição Federal.

Como acentuam Akutsu e Guimarães, os Pactos Republicanos firmados em favor dos avanços no Poder Judiciário (2004 e 2009) indicam que os problemas do sistema de justiça não podem apenas ser enfrentados pelas dinâmicas de gestão tradicionais, mas por uma *governança* que concretize a construção de consensos republicanos, o que demanda uma postura também de articulação político-institucional do Judiciário.

Disso resulta que não pode mais se constituir objeto de estranhamento a presença de um diálogo entre os representantes do Poder Judiciário e os demais Poderes da República, em ordem a obter – *pela ação política que se projeta da governança judiciária* – as condições necessárias para, por exemplo, a aprovação de reformas institucionais e processuais que assegurem mais eficácia às atividades da Justiça, bem como em ações que promovam a internalização de direitos e deveres, a ressocialização de condenados, a higidez dos direitos fundamentais, a redução da

litigiosidade, e outros matizes normativos e valorativos que ainda demandam concretização em nossa ordem jurídica e social.

Também no plano aparentemente interno, o **Judiciário precisa estabelecer diálogos com o Parlamento e com o Poder Executivo**, como sucede em temas como: remuneração dos magistrados e servidores, lei anual orçamentária, criação de novos tribunais, criação de cargos, dentre outros.

A ideia de *governança* também se relaciona com outro aspecto importante no Estado contemporâneo: o *accountability*, que pode ser singelamente compreendido como o dever de prestar contas, interna e externamente.¹²

A consecução dessa obrigação de governança implica a adoção de estratégias de interação com a sociedade civil e com os demais atores do sistema de justiça, esclarecendo as políticas judiciárias de otimização do uso dos recursos públicos, bem como fornecendo indicadores confiáveis para a avaliação, ainda que quantitativa, das atividades dos magistrados de todo o país.

Essa postura de abertura é emblemático exemplo da moderna *governança*: **a transparência é a pedra de toque da legitimação do Poder Judiciário**.

E, a partir dessa imagem menos opaca e mais translúcida, o Judiciário deve não somente dar exemplo, mas ser exemplo para todos os demais Poderes. Cuida-se de postura de eticidade que o legitima a concretizar, por exemplo, os princípios fundantes da Administração Pública, amalgamados no art. 37 da Constituição.

2. O PODER JUDICIÁRIO: DO MODELO BUROCRÁTICO AO MODELO DEMOCRÁTICO. UMA TRANSIÇÃO POSSÍVEL?

O enfrentamento do tema da *governança* também exige considerar as características do Poder Judiciário no Brasil, nomeadamente o que sucedeu antes e depois da Constituição Federal de 1988; bem como os possíveis sopros de abertura e democracia após a Emenda Constitucional n. 45/2004.

É que compreender a historicidade de sua dinâmica interna muito revela sobre as condições em que certas críticas são feitas e, de outro lado, as possibilidades para se defender outro perfil de administração dos órgãos que integram a complexa e musculosa estrutura judicante no Brasil.

Para essa abordagem, adoto os modelos descritos por Koerner (1999), em texto elaborado à época do debate em torno da reforma do Poder Judiciário, em metodologia que me parece ainda guardar atualidade.

Para esse autor, os formadores de opinião sobre a questão do sistema de justiça e estrutura do Poder Judiciário poderiam ser caracterizados em várias posições, das quais, para os efeitos de nossos objetivos, destaco duas: *corporativo-conservadora* e *democrática*.

A posição *corporativo-conservadora* seria aquela que predomina nos atores judiciários dos estamentos mais elevados da estrutura judiciária (Tribunais Superiores e de 2º Grau), ainda que também presente na opinião de outros. Para essa posição, as dificuldades por que passa o Judiciário não demandam grandes mudanças estruturais, tampouco um órgão administrativo de controle. Mais recursos orçamentários e modernização da legislação processual produziriam avanços significativos para a melhoria geral do sistema.

Sobre esse modelo, pontuou Koerner:

A força desta posição resulta de seu caráter tradicional, pois ela se confunde com a própria formação do Judiciário independente no país. Acentuado durante o regime militar, o conservadorismo no Judiciário permaneceu intocado durante a transição democrática. Nesse processo, marcado pela continuidade dos quadros políticos e burocráticos, bem como dos modelos de administração pública, não houve o debate nem as pressões políticas que conduzissem a mudanças profundas na forma de organização do Judiciário (1999, p. 12)

É dizer: enquanto a Constituição Federal de 1988 amplificou as garantias institucionais – inclusive ao assegurar o *autogoverno* do Judiciário –, bem assim o papel do Judiciário no cenário da República, **não se viu, por outro lado, um debate sobre o funcionamento interno de seus órgãos**, razão pela qual, de modo geral, **mantiveram-se as tradicionais estruturas administrativas** e modelos de gestão, tendo como marca a grande concentração de atribuições nas figuras, por exemplo, dos presidentes dos tribunais.

Daí a oportuna observação de Koerner:

Assim, foram ampliados os poderes de controle do governo pelo Judiciário e sua independência externa, isto é, sua autonomia decisória em relação aos outros poderes do Estado, mas sem que houvesse a discussão do modelo segundo o qual seriam estabelecidas formas de controle político e social do uso de recursos públicos pelos órgãos administrativos do Judiciário (1999, p. 13).

No entanto, como já destacado anteriormente, em polifonia com esse mesmo autor, esse modelo apresenta uma tendência (até de forma paradoxal) de arrefecimento da independência interna dos Juízes, tendo em vista o **grau de verticalidade nas relações administrativas**. Nessa ambiência, segundo Koerner, reforça-se duas características que vão de encontro ao modelo de *governança*: **individualismo e isolacionismo**¹³.

A posição que defende um modelo mais democrático para o Poder Judiciário se apoia não somente em uma expectativa de maior aproximação de seus membros com a sociedade, mas também no influxo dos valores constitucionais em suas decisões.

No aspecto da administração, esse modelo permitiria uma maior desconcentração dos atos de gestão, bem como uma maior integração/participação dos membros da Magistratura nas deliberações internas, como sublinhou Koerner:

Tal posição é defendida por alguns juízes, profissionais do direito e pesquisadores. De um ponto de vista corporativo, ela representa vantagens para a maior parcela dos juízes, não só os de primeira instância, em início de carreira, mas os que se situam em posições intermediárias. Esses juízes estão excluídos dos órgãos dirigentes e não participam das decisões relevantes sobre a política judiciária, em razão da concentração dos poderes de direção nos membros mais antigos dos tribunais superiores. Desta forma, a posição critica o controle da cúpula judicial sobre sua carreira e atividade, bem como a falta de controle sobre as decisões

administrativas e disciplinares dos tribunais. As suas propostas ampliam a autonomia funcional dos juizes e sua participação na tomada de decisões (1999, p. 14).

A distinção entre esses modelos ultrapassa apenas os domínios da administração judiciária, na medida em que o modelo conservador tende a recrutar e manter um tipo de magistrado mais burocrático, não somente na reprodução de métodos decisórios mais aproximados do positivismo francês, **mas também na passividade diante dos esquemas de gestão, reproduzindo-os, apenas.**

Noutras palavras, o modelo burocrático pouco oferece para a construção de uma identidade institucional do Juiz, bloqueando uma das vertentes mais importantes da *governança*, que é a ideia de integração/participação.

Mais do que isso: com o incremento da demanda pelo acesso à Justiça, esse modelo tem mostrado **progressivas evidências desse quadro de insuficiência**, como procurou resumir Tâmara de Azevedo Severo Alves dias, a partir de aportes da administração científica:

O modelo burocrático, tão valorizado pelos líderes do passado, onde o gerente atuava verticalmente, com instrumentos puramente formais e normais, obedecendo à lógica hierárquica, vem demonstrando não ser mais suficiente, pois mais do que saber o que devem fazer, as pessoas querem oportunidades de utilizar seu conhecimento, talento e competências, e para sentirem-se importantes e envolvidas na construção do futuro da organização a que pertencem. Os líderes precisam descobrir que seu papel mudou de forma significativa; como consequência, o comportamento precisa também mudar. O desafio crítico em que se encontram se refere ao fato de assumirem novas responsabilidades, que devem estar envolvidas não apenas para o atendimento das metas organizacionais, como também para o desenvolvimento de pessoas e novos líderes capazes de dar continuidade ao constante processo de

adaptação das organizações no contexto em que se inserem.

Nessa linha de raciocínio, um dos aspectos mais relevantes a ser tratado é da Gestão Judiciária principalmente, no papel do juiz administrador que busca soluções eficientes e práticas na conquista da produtividade através de mecanismos inovadores, comprometimento com a otimização de recursos públicos, desburocratizando procedimentos, produzindo recursos de qualidade e gerindo pessoas comprometidas e motivadas (*O papel do juiz na gestão contemporânea*. Brasília-DF, mimeo, 2009, p. 13).

Se o Juiz não se sente integrado ao sistema de administração judiciária, salvo em raras situações, não se pode seriamente falar em governança.

Essa é uma das razões pelas quais os projetos de metas de nivelamento¹⁴, por exemplo, têm causado tanta repercussão (e muitas vezes negativas) na base da Magistratura Nacional.

É que esses projetos não conseguem ultrapassar os biombos de insatisfação quanto à gestão interna dos órgãos judiciários, nomeadamente a forma de aplicação dos recursos, o debate prévio de projetos, as assimetrias estruturais e de pessoal, as políticas de criação de novos órgãos ou decisões de remanejamento dos existentes, dentre outros aspectos.¹⁵

Ainda que, de modo geral, a distinção entre esses dois modelos ainda me pareça válida e presente, há avanços que merecem registro.

A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi, nessa perspectiva, uma das mais destacadas inovações da Emenda Constitucional n. 45/2004, na medida em que inovou no cenário tradicional da administração judiciária, agregando novos atores, com amplificados poderes de supervisão administrativa e desenvolvimento de projetos: os conselhos administrativos¹⁶, encimado pelo Conselho Nacional de Justiça.

No que toca à Magistratura, a forma de composição do CNJ teve, a meu ver, forte influência do modelo conservador, já que não apresenta qualquer mecanismo de participação da coletividade dos Juízes na escolha de seus membros.

As indicações são feitas pelos tribunais superiores, o que, a meu

ver, tem afastado o conteúdo de envolvimento dos membros do Poder, elemento indispensável para não só legitimar a atuação do órgão como projeção do coletivo, mas também para amplificar o debate em torno de projetos e propostas, o que seguramente haveria se a indicação fosse precedida de uma escolha pelo corpo e não só pela cúpula dos órgãos judiciários.

Mesmo registrando esse ponto de melhoria, tenho que a presença de representantes de todos os níveis da Magistratura na composição do CNJ e também dos magistrados auxiliares na Presidência, na Secretaria-Geral, na Corregedoria e em outros órgãos internos do Conselho é sinal de avanço que não pode ser desprezado.

No caso da Secretaria-Geral, talvez seja um dos maiores avanços do Conselho Nacional de Justiça, na medida em que concretiza uma governança da Magistratura em desenho que chega mesmo a se distanciar do modelo conservador. Coordenando as tarefas executivas que emanam das decisões do Conselho e de sua Presidência, o Secretário-Geral espelha a virtude de uma governança que assenta a desconcentração administrativa, formando quadros e aplicando o olhar dos membros do Poder nas tarefas de gestão do Conselho.¹⁷

Também merece registro, nesse mesmo contexto, o fato de que o Departamento de monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), instituído pela Lei Federal n. 12.106/2009, para funcionar no âmbito do CNJ, também é, nos termos do seu art. 2º, coordenado por “um juiz auxiliar, nomeado pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça e supervisionado por um Conselheiro, designado pelo Plenário”.

Os dois outros maiores ramos do Poder Judiciário da União, a Justiça do Trabalho e a Justiça Federal, também têm seus conselhos superiores, sendo que o da Justiça Federal é, inclusive, anterior ao da Justiça do Trabalho. É que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho foi criado pela Emenda n. 45/2004.

Em que pese, em ambos, o assento e o direito a voz terem sido assegurados às associações de classe dos magistrados, não há sequer representatividade na composição, de acordo com os níveis da judicatura, estando ausentes, por exemplo, membros do 1º Grau de jurisdição.¹⁸

Nos tribunais regionais e estaduais, em especial a partir da Res. n. 72/2009, ampliou-se a participação dos Juízes-auxiliares junto à

denominada *alta administração*¹⁹ (Presidência, Vice(s)-Presidência(s), Corregedoria, Escola Judicial, etc.).²⁰

Tenho insistido na importância dessa atuação, pois representa avanços em relação ao modelo tradicional e conservador das estruturas de gestão (cf. CHAVES, Luciano Athayde. 'O judiciário que queremos: reflexões sobre o planejamento estratégico do Poder Judiciário'. *Revista da Escola Nacional da Magistratura* (Associação dos Magistrados Brasileiros). Brasília, ano 7, n. 6, nov. 2012, p. 356-374.).

Mas, também aqui é preciso reconhecer que o modelo de auxílio ainda é embrionário entre nós, e carece de maior debate quanto ao alcance de seus propósitos e poderes efetivos de gestão.

Apenas coadjuvar, muitas vezes ombreando-se com os demais servidores-assessores, não me parece que seja igualmente um desenho institucional que traduza *governança dos Juízes*. É preciso avançar na concretização de modelos de gestão descentralizada, em cujas linhas sejam atribuídas aos Juízes Auxiliares determinadas funções, observando-se, sempre, que eles são membros do Poder, mesmo – e principalmente – nas indispensáveis tarefas de administração.

Creio que, nessa questão dos Juízes Auxiliares, temos muitas etapas ainda para avançar.

Também destaco, nessa linha de progressos, o papel dos diretores de foro. Tenho testemunhado que, em muitas localidades e em relação a diversos ramos do Poder Judiciário, **trata-se de um exemplo muito interessante de governança**, na medida em que proporciona integração dos juízes na administração da Justiça, como também projeta desconcentração da complexa tarefa de gerir os negócios públicos.

Além disso, essa experiência contribui decisivamente para o aperfeiçoamento do magistrado nas atividades de gestão, formando-se, assim, quadros para oferecer, a tempo e modo, à alta administração, uma das atuais carências institucionais e motivo de fortes críticas da sociedade.

Sucedem que, em muitos casos, essa tarefa de administração do foro não é sustentada por uma estrutura administrativa mínima, tampouco é assegurado ao Juiz diretor do foro autonomia para, ouvindo o coletivo dos juízes que atuam naquela localidade, definir a aplicação de recursos, humanos e materiais.

Nessa mesma linha, há exemplos de divisão da estrutura administrativa judiciária em regiões ou áreas, com o fito de proporcionar desconcentração.²¹

Mesmo na escolha dos dirigentes dos tribunais, onde pouco se avançou desde a redemocratização, há uma notícia que merece destaque.

No Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul, foi aprovada emenda regimental, **assegurando uma consulta prévia a todos os magistrados para a indicação dos nomes para os cargos de direção do tribunal e da escola judicial**. Embora não tenha caráter vinculante, trata-se de uma interessante experiência de abertura político-administrativa.²²

Esses exemplos estão a revelar, em síntese, que a abertura democrática, de que é marco a Constituição Federal de 1988, não proporcionou um amplo debate acerca do modelo de administração judiciária, ainda que tenha assegurado o *autogoverno* ao Poder Judiciário.

Mesmo a Emenda n. 45/2004, apresentada como a primeira etapa da *reforma do Judiciário*, **pouco avançou na direção de sua democratização interna**.

Na leitura de Mattos e Bollmann, a democratização interna do Poder Judiciário deveria ser um corolário da própria abertura democrática que se inaugura a partir da Assembleia Constituinte que promulgou o atual Texto Fundamental. E mais: deveria tê-lo feito na exata medida em que se procurou democratizar o acesso à justiça e assegurar aos seus juízes as garantias mais amplas para o exercício da jurisdição.

Nas palavras desses autores:

Se a prática democrática é determinada pela Constituição ao Estado, ela deve influenciar não só a atividade final do Judiciário, mas também as suas relações internas. É a democratização interna que interioriza os valores necessários para sua prática externa, sob pena de haver uma incompatibilidade genética que cause ruídos à atividade jurisdicional, refletindo, por consequência, na própria sociedade. Logo, no âmbito da democratização do Poder Judiciário, dentre de suas atividades-meio, são medidas que devem ser buscadas como técnicas para fortalecimento dos valores democráticos: (1) eleição dos dirigentes do Poder Judiciário pelos Juízes; (2) ampliação da participação dos Juízes nas decisões dos conselhos (CNJ, CJF e CSJT), seja diretamente, seja indiretamente, por meio das associações; (3) garantia de participação dos juízes na gestão

orçamentária dos tribunais; e (4) aprimoramento dos mecanismos de planejamento estratégico dos tribunais (MATTOS, Fernando Cesar Baptista de & BOLLMAN, Vilian. 'Democracia e Poder Judiciário: propostas para uma nova justiça brasileira. *Revista da Escola Nacional da Magistratura* (Associação dos Magistrados Brasileiros). Brasília, ano 7, n. 6, nov. 2012, p. 311).

Portanto, mesmo na experiência após a Emenda n. 45/2004, pode-se concluir que os avanços em temas relacionados à gestão judiciária não se mostram suficientes para assegurar a ideia de que houve uma transição do modelo conservador para um modelo democrático, isto é, **de maior participação do coletivo dos magistrados.**

Nesse contexto, **a ideia de governança é, portanto, ainda um objetivo a ser alcançado.**

3. OS MAGISTRADOS E A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA: PROTAGONISTAS DA GOVERNANÇA DO SISTEMA DE JUSTIÇA OU ATORES DE SUA DISFUNCIONALIDADE

É papel do Juiz a administração das *coisas* da Justiça? É correto esperar dele o exercício dessas funções ou é disfuncional essa atividade?

Essas indagações me parecem constituir o *leitmotiv* daqueles que sustentam que um dos problemas da ineficiência do Poder Judiciário é a entrega da gestão de suas estruturas e seus recursos a magistrados, que não teriam a capacidade técnica para cumprir esse papel, **ainda que se compreenda que a Constituição Federal assegurou a autonomia institucional** (administrativa, orçamentária e financeira) aos tribunais.

Pesquisando sobre o atual perfil institucional do Poder Judiciário, destacou Maria Tereza Sadek que é possível afirmar a existência de uma relação direta (ou seja, do tipo causa-efeito) entre a qualidade ou eficiência da gestão e a redução de bloqueios processuais, isto é, cujo resultado, se positivo, seria o "*incremento significativo de desempenho*".

E reconhece a prof.^a Sadek que a administração eficiente do sistema de justiça somente entrou muito recentemente na agenda do Poder Judiciário:

A rigor, nem os cursos de Direito, nem as escolas de Magistratura costumavam reservar espaços em

sua grade de disciplinas para questões relacionadas à gestão administrativa e financeira. Apesar dessa deficiência, exigia-se do juiz ‘algo’ muito além de sua formação como bacharel, ou seja, que ele também fosse um administrador. Esta expectativa até poderia ser razoável quando a complexidade era menor e o número de processos acentuadamente inferior. Certamente deixou de ser com a progressiva complexidade e com a extraordinária multiplicação na demanda pelos serviços do Poder Judiciário (SADEK, Maria Tereza. ‘Poder Judiciário: uma nova construção institucional’. *Revista da Escola Nacional da Magistratura* (Associação dos Magistrados Brasileiros). Brasília, ano 7, n. 6, nov. 2012, p. 404).

Ainda que sua abordagem não chegue a concluir pela inconveniência da protagonização do Juiz nos atos de gestão e, portanto, de governança, **sua crítica é apropriadamente bem destinada a um problema de formação.**

No entanto, como vimos, **o modelo conservador não integra ou pressupõe essa integração necessária do Juiz na administração da Justiça.** É pouco diagnosticar que ele é o gestor de sua unidade judiciária, quando sabemos que o nível de autonomia, tradicionalmente, é muito baixo.

Logo, em linha de princípio, **sustento que esse problema de formação é corolário do próprio modelo** vigente, que **do Juiz, em geral, pouco se exige**, fomenta, conserva ou estimula no que se refere à *governança*.

Mais direta, no entanto, é a crítica que faz o Poder Executivo ao papel do Juiz na administração dos órgãos judiciários.

Com destaque para a frase “Juiz não deve gerir”, a revista eletrônica *Consultor Jurídico* divulgou matéria sobre a manifestação do Secretário da Reforma do Judiciário (órgão vinculado ao Ministério da Justiça), Flávio Croce Caetano, em evento realizado no Tribunal Regional Federal da 3ª. Região, segundo a qual “*o problema do Judiciário está na gestão dos tribunais*”:

Segundo Caetano, é preciso criar duas novas carreiras no Judiciário: uma para a gestão do tribunal e outra para administrador jurídico. “O

juiz tem uma excelente formação jurídica e deve se empenhar nessa função, e não em administrar”, defende. O primeiro cargo, segundo ele, seria responsável pela administração do tribunal, e o segundo para acompanhar o juiz e ser seu braço direito em questões administrativas do gabinete (Disponível em <www.conjur.com.br>. Acesso em 21.09.2013)

A proposta do Secretário da Reforma, no mesmo evento, foi recebida com convergência pelo presidente daquele tribunal, que afirmou, de acordo com a mesma fonte: “Nós precisamos de um gestor. O juiz deve julgar e não ser um gestor”, mesma opinião compartilhada pelo presidente da Ordem dos Advogados, seccional São Paulo, também presente ao evento.

Parece-me, no entanto, que reconhecer que há problemas no desenho e na dinâmica funcional da administração judiciária **não implica desqualificar os atores centrais da instituição, os membros do Poder, os Juízes**, como protagonistas de uma *governança* para os tribunais.

A percepção da baixa qualidade e/ou eficiência da administração judiciária é resultado, certamente, de um processo multifatorial. Mas, não se pode afastar um argumento que me parece muito razoável: **a centralização da gestão resulta que a Magistratura, a rigor, e de forma coletiva, jamais foi convidada a participar desse processo.**

Talvez por isso, não se cogita de uma maior preparação dos graduados em Direito, ou mesmo candidatos à Magistratura, nos temas relacionados com a gestão, administração ou governança. Ademais, **por que se exigir essa preparação se é rarefeita a tarefa de gerir a máquina judiciária?**

O que é mais interessante, no enfrentamento desse tema, é que, em muitos países (Espanha, Portugal, França e Argentina, por exemplo), é ponto central da agenda institucional de suas Magistraturas uma maior autonomia administrativa do Judiciário, que ostenta a fundamental independência funcional, mas é dependente do Poder Executivo para todo o mais no que se refere à administração (contratação de servidores, equipamentos, estrutura física e sua manutenção).

É dizer, aquilo que **temos, o autogoverno, é algo que o Judiciário de outros países almejem.** E por quê?

Como acentua Zaffaroni, o *autogoverno* é atividade que está

impregnada da própria ideia de independência da Magistratura (1995, p. 35). Por essa razão, **não me parece uma escolha possível aos Juízes**. Pelo contrário, **ter o controle de seu espaço e de suas estruturas é elemento fundamental para assentar sua independência**.

Por isso, **não deve impressionar que o Judiciário seja praticamente o único alvo dessas críticas**. Vários outros órgãos públicos (parlamentos e universidades, por exemplo) são autogovernados, **sem qualquer crítica quanto à capacidade ou incapacidade de seus gestores**.

Não se pode pensar em *autogoverno* do Judiciário, como projeção de sua independência, se os juízes, interna ou externamente, estão a depender das decisões políticas de gestores (servidores-diretores) ou membros do Poder Executivo. A autonomia administrativa, como faceta do autogoverno, não permite esse nível de delegação.

Entre nós, de outro lado, a Resolução n. 70/2009 do CNJ, em sua virtude, **concita os juízes a incorporarem a gestão judiciária no seu rol de expertises**, porque é da boa gestão que pode fluir uma melhor justiça.

Nessa pisada, tenho que as propostas de retirada dos magistrados da cena da gestão, privando-lhes da *governança*, podem implicar, na raiz, **queda no nível de sua independência** e, por outro lado, concretizar uma ideologia: deixando-se o juiz dependente quanto à gestão das coisas da Justiça, fragiliza-se sua autonomia, em risco, portanto, à própria democracia, que somente se fortalece com juízes independentes, em todos os matizes.

O autogoverno do Poder Judiciário está, como vimos, assegurado na Constituição Federal. Porém, isso não quer dizer que tenhamos, nos nossos órgãos judiciários, um cenário de *governança*, com desconcentração administrativa, participação, democracia interna, qualificação, dentre outros elementos indispensáveis para uma eficiente prestação de serviços.

Longe disso. A falta de democracia interna, mercê do resistente modelo de gestor burocrático, próprio do modelo conservador, tem bloqueado uma mudança que todos esperamos nessa área da administração.

É por isso que os atuais estudos de ética na Magistratura não se descuidam desse aspecto da formação do juiz, voltado à sua qualificação técnica para assumir, em todo o seu potencial, tarefas de gestão.

No magistério do Desembargador José Renato Nalini (*Ética para um Judiciário transformador*. São Paulo: RT, 2011, p. 39), a despeito das qualidades do magistrado contemporâneo, *“cumprirá melhor as suas*

obrigações se aperfeiçoar os trâmites, fluxos e praxes judiciais, adotar sistemas ótimos para gerenciar os processos, administrar bem as pessoas e criar um ambiente colaborativo. Liderar é compreender que o juiz não é apenas um técnico elaborador de peças jurídicas. É um profissional polivalente”.

Nessa perspectiva, insere-se no rol de *expertises* do magistrado, a serem desenvolvidos nos cursos de formação inicial ou continuada, **os saberes atinentes à administração judiciária**, em ordem a ampliar o conjunto de competências indispensáveis para o exercício regular de suas atividades.

Por isso, o argumento *ad hominem* (ou *falácia*) não pode amplificar as propostas de retirada dos magistrados de suas funções de gestão, na medida em que ainda é muito recente a percepção de que precisamos avançar mais na formação e recrutamento de profissionais mais preparados para esses desafios.

E mais: não se pode negar que **a governança dos Juízes decorre diretamente da Norma Fundamental**. Por isso, cabe aos magistrados a liderança da gestão, com a imprescindível colaboração dos auxiliares de gestão, integrantes dos estratos de assessoramento superior, e dos demais servidores:

O juiz estará sempre à frente de uma equipe de profissionais, compondo um micro sistema responsável por uma fatia da prestação jurisdicional de toda a instituição. Daí por que ele estará incumbido da função de administrar essa equipe, atividade-meio à sua função principal de prestar jurisdição, diretamente responsável pelo seu sucesso. O juiz que souber administrar sua equipe oferecerá à sociedade uma prestação jurisdicional mais ágil e eficiente. O próprio Presidente de Tribunal, quando um bom administrador²³, encontrará soluções criativas, ousadas e inovadoras capazes de conjugar eficiência com custo reduzido. Nesse contexto, considerando a importância desse atributo ao magistrado moderno, é imprópria a discussão acerca do perfil desse novo modelo (ALVES, 2009, p. 12).

No entanto, de nada adianta essa preparação se não houver igualmente avanços na desconcentração administrativa e na ampliação da participação

de maior número de magistrados nessas atividades.

E esse processo de desconcentração é fundamental, em ordem a – progressivamente – ter-se a **formação de quadros**.

Um gestor local se prepara para ser um diretor de um grande foro. Por sua vez, este prepara-se para exercer outros cargos na sequência de sua carreira, de modo que, mais adiante, na posição de presidente do tribunal, por exemplo, não teria, em tese, dificuldades para entender de temas como orçamento público, gestão de pessoas, etc.

O modelo atual, ao contrário, implica na recorrente frase pronunciada por líderes institucionais: “*administrar é complicado; não nos preparamos para isso*”; “*a burocracia pública é por nós desconhecida*”, dentre outras.

Visando o enfretamento desse quadro, faz o Desembargador Cesar Ruiz Abreu uma interessante proposta, que se relaciona com a criação do *Conselho de Gestão, Modernização, de Políticas Públicas e Institucionais* no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Considerando que integra esse Conselho a chamada Alta Administração (Presidente, Vice-Presidente, Corregedor e Vice-Corregedor), sob a fiscalização e controle do Tribunal Pleno, propõe que a execução das decisões do Conselho não seja delegada aos servidores do tribunal, como costuma acontecer, mas a membros do próprio Poder, com as seguintes características:

Seria o auxiliar uma espécie de executivo, com a função de dar cabo a duas tarefas fundamentais: a) ajudar o presidente e a cúpula diretiva do tribunal na tomada de decisões, trazendo à discussão a opinião da máquina administrativa; e b) supervisionar o cumprimento dessas diretrizes políticas encetadas pelo Tribunal Pleno.

Diretamente ligado ao presidente, e por este escolhido pessoalmente, com ele despacharia as matérias não delegadas e de maior significação administrativa ou política. Esse modelo evitaria: *primeiro*, a impropriedade da subdelegação de atribuições à pessoa não qualificada como membro de Poder; e, *segundo*, reservaria ao presidente maior tempo à adequada e eficiente representação da instituição e ao exame mais apropriado das opções políticas fundamentais, para pensar e refletir sobre

os grandes temas que angustiam o Judiciário, seus agentes e a quem servem, a sociedade (ABREU, 2012, p. 351-2).

E arremata:

A escolha de um desembargador para o exercício de função de controle administrativo da execução das decisões políticas do Presidente do Tribunal e de sua cúpula diretiva parece constituir uma garantia de eficiência e um passo decisivo em prol da comunidade administrativa e do Governo Judiciário, a partir do Tribunal Pleno (ABREU, 2012, p. 352).

O que me parece importante nessa proposta é a percepção da necessidade/oportunidade de maior participação do *corpo da Magistratura* na sua governança.

Preocupa-me, sobremaneira, que atualmente seja elevado o nível de delegação de poderes de gestão a não-membros do Poder. Por isso, essa proposta inova, **ao considerar a presidência de um tribunal ou mesmo um conselho de administração o centro gravitacional da governança**, orbitando em torno do seu eixo diversos níveis e matizes de atores – Magistrados – na consecução de suas políticas.

Na execução de suas tarefas, certamente esse *corpo* contará com o apoio indispensável dos servidores, alguns especializados em áreas de progressiva importância (como, por exemplo, tecnologias da informação). Essa atividade coadjuvante, no entanto, não pode se constituir no centro gravitacional, como hoje, na prática, sucede em decorrência da alta concentração de tarefas na alta administração dos tribunais, aspecto gerador da disfuncionalidade que tenho presente: o *governo dos juízes* nem sempre é dos juízes.

Por isso, **tenho insistido no risco da propagação da ideologia que desqualifica a Magistratura**: no limite, trata-se de uma ideia que, **ao tempo em que ignora toda a historicidade de baixa participação democrática do *corpo* da Magistratura nas coisas do Judiciário**, também acaba por **fragilizar a independência funcional desse Poder**.

E essa fragilização do *autogoverno*, na percepção do *corpo*, resulta

na perda de autonomia e independência individual. O juiz que se vê de tudo dependente e não protagoniza internamente, é mais susceptível à cooptação, seja por questões funcionais (progressões na carreira, remoções, retribuições e vantagens), seja mesmo, como projeção das primeiras, em sua própria higidez de consciência ao distribuir jurisdição.

Por fim, enfrento outra crítica ao papel do juiz como protagonista da gestão judiciária, qual seja, a de que essa função lhe retiraria de sua atividade-fim, que é a de prestar jurisdição.

Tenho como frágil a crítica, na medida em que a própria Constituição Federal não tomou essas funções como incompatíveis. Além disso, creio que é possível, no nível da maioria dos órgãos jurisdicionais, combinar harmonicamente as duas tarefas, na medida da desejável razoabilidade.

Assim, não vejo inconveniência ou prejuízo à jurisdição que o juiz busque se integrar nos planos de *governança* de sua instituição, interagindo no plano geral e no seu local de atuação. O mesmo se aplica aos integrantes dos tribunais, que também assumem a tarefa habitual, por exemplo, de gerir seus gabinetes, seções, turmas e/ou câmaras.

Por certo que em determinadas tarefas (presidentes de tribunais, corregedores, diretores de grandes foros, Juízes Auxiliares, dentre outras), a dedicação deve ser integral. No entanto, nessas hipóteses, o afastamento temporário dos magistrados para a consecução dessas atividades de *governança* é mais compensado com os ganhos institucionais que seu trabalho pode oferecer. É dizer: os resultados da *governança* são diretamente experimentados pela atividade-fim, pois a elevação da qualidade institucional, o incremento de novos recursos (humanos e materiais) e a implementação de novos fluxos de trabalho e de tecnologias (inclusive da informação) trazem benefícios diretos para a prestação jurisdicional.

Assim, a dedicação do magistrado nessas tarefas – total ou parcialmente – é medida impregnada de progressos para o Poder Judiciário.

Nesse contexto, é muito reducionista a leitura de que nossos problemas no sistema de Justiça estão relacionados com as funções de gestão exercidos pela Magistratura.

Os espaços de avanços neste tema são tantos, que somente após uma nova institucionalização do Poder Judiciário, na qual a *vontade de Constituição* (Konrad Hesse) se traduza num ativismo dos magistrados na direção da governança, poderiam as críticas à administração da Justiça serem levadas a sério.

Na quadra atual, as hostis investidas à gestão do Judiciário devem ser tomadas como a tradução de uma ideologia política tendente apenas ao enfraquecimento da Magistratura brasileira.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redemocratização política, cujo marco jurídico é representado pela Constituição Federal de 1988, reforçou as garantias do Poder Judiciário, dentre as quais a garantia do *autogoverno*.

Trata-se de um desenho de organização política de grande importância, almejada por vários outros sistemas de justiça comparados.

Nada obstante, mantiveram-se, em grande medida, os traços tradicionais de gestão típicos do **modelo conservador**, marcado por forte concentração das funções administrativas, desenho que pouco foi alterado após a Emenda n. 45/2004.

Nesse perfil, a ideia de *governança*, que sugere participação e formulação de políticas estratégicas e mais duradouras, sofre grandes bloqueios e limitações, e não permite que a Magistratura, enquanto *corpo*, exerça suas funções no âmbito da administração judiciária na extensão compatível com os desafios da atual demanda social por eficiência e transparência.

Alia-se a esse bloqueio o curso de uma **ideologia de desqualificação técnica dos Juízes** para o exercício de suas funções de gestão, circunstância que ostenta grande potencial de fragilização do Poder Judiciário, e, no limite, **arranha sua independência**.

Em que pese a presença de alguns avanços importantes, **ainda estamos distante da concretização do modelo democrático**, que considere que o *autogoverno*, na perspectiva da *governança* do Poder Judiciário, não se alcança sem mecanismos como **desconcentração administrativa, participação do corpo da Magistratura nas coisas da Justiça e diálogo institucional**.

Por isso, creio que o problema não é considerar a presença do Juiz nos atos de gestão uma disfuncionalidade, mas sim proporcionar as condições funcionais e institucionais para que a *governança* seja efetivamente exercida pelos Juízes.

Somente a partir da presença de um contexto desse porte é que poderemos, criticamente, avaliar os caminhos a trilhar, no sentido da

eficiência da administração da Justiça e, ao final, da própria qualidade do sistema de Justiça que temos.

Nessa ótica, **jurisdição e administração devem estar em simbiose na agenda e na *ethos* (Weber) dos Juízes**, já que ambas as funções derivam diretamente da Constituição Federal. Por isso, desse destino os Magistrados não podem se esquivar, como lembra a inesquecível admoestação de Mário Moacyr Porto: “*a Magistratura – como toda atividade artística – não é uma profissão que se escolhe, mas uma predestinação que se aceita*” (cf. *Estética do direito*).

THE JUDGE AND THE GOVERNANCE OF THE JUDICIARY: FROM THE BUREAUCRATIC MODEL TO THE DEMOCRATIC ONE

ABSTRACT: This paper aims to discuss the judicial management from the idea of governance, within a context of a necessary transition from conservative model for a democratic model of judicial management. In this way, seeks to highlight the blocks for effective governance and highlights the good initiatives in this direction.

KEYWORDS: Judge. Judiciary. Governance. Democracy.

Notas

¹ É o que procura fazer, por exemplo, Boaventura de Sousa Santos em suas abordagens sobre o funcionamento do sistema de justiça, inclusive o brasileiro (cf., por todos, *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007).

² Tomo a expressão “sistema de justiça” de modo mais restrito para os efeitos deste texto, em ordem a significar o conjunto de todos os órgãos, administrativo e jurisdicionais, que integram o Poder Judiciário. Há um conceito mais amplo, que agrega, por exemplo, o sistema penitenciário e de ressocialização, a advocacia pública e privada, o Ministério Público e a Defensoria Pública, por exemplo.

³ Sobre o tema, consultar: VIANNA, L. W *et alii* (*Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997); SANTOS, B. S (2007); ZAFFARONI, E. R (1995); GARAPON, Antoine (*O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: 1999); FÁRIA, José Eduardo (org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros: 2002.

⁴ Já no atual regime constitucional, o Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, tem reiterado a força normativa desse preceito do *autogoverno* do Poder Judiciário, como estampam os seguintes arestos: “AUTONOMIA DO ESTADO-MEMBRO. A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO COMO EXPRESSÃO DE UMA ORDEM NORMATIVA AUTÔNOMA. O PODER DE CONFORMAÇÃO DO CONSTITUINTE ESTADUAL NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO. LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE. **POSTULADO**

DO AUTOGOVERNO DA MAGISTRATURA. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL, MEDIANTE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, PROIBIR A REALIZAÇÃO DE PROVA ORAL, DE CARÁTER ELIMINATÓRIO OU CLASSIFICATÓRIO, NOS CONCURSOS PÚBLICOS EM GERAL, NOTADAMENTE NOS DE INGRESSO NA MAGISTRATURA E NO MINISTÉRIO PÚBLICO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA (ADI 1080 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29.06.1994); (grifei) “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSELHO ESTADUAL DE JUSTIÇA INTEGRADO POR MEMBROS DA MAGISTRATURA ESTADUAL, AUTORIDADES PERTENCENTES AOS OUTROS PODERES, ADVOGADOS E REPRESENTANTES DE CARTÓRIOS DE NOTAS DE REGISTRO E DE SERVENTUÁRIOS DA JUSTIÇA. A criação, pela Constituição do Estado, de Conselho Estadual de Justiça com essa composição e destinado à fiscalização e ao acompanhamento do desempenho dos órgãos do Poder Judiciário é inconstitucional, por ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal), de que são corolários o **autogoverno dos Tribunais** e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (arts. 96, 99 e parágrafos, e 168 da Carta Magna). Ação direta que se julga precedente, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 176 e 177 da parte permanente da Constituição do Estado do Pará, bem como a do artigo 9º e seu parágrafo único do Ato das Disposições Transitórias dessa mesma Constituição (STF, ADI n. 137, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 14.08.1997). (grifei)

⁵ A expressão “Governo dos Juízes” é plurissignificante e tem uma densa construção histórica. No contexto europeu continental, a expressão foi originalmente relacionada com o problema da autonomia da Magistratura quanto à orientação ideológica que sustentava os interesses do Estado. Lembra, no entanto, Dalmio Dallari que “a expressão ‘governo dos juizes’ não é considerada um despropósito nos Estados Unidos da América, onde o papel político dos juizes está implícito na organização constitucional dos Poderes e onde, mais do que isso, a influência política do Judiciário é tão grande que é possível falar-se numa ‘revolução constitucional’ promovida pelos juizes. A simples leitura da Constituição, que foi elaborada no momento da criação do Estado norte-americano, em 1787, deixa evidente que se pretendeu dar ao Judiciário a condição de Poder do Estado, equivalente aos demais. Foi assegurada plena autonomia ao Poder Judiciário, com a possibilidade de atuação mais ampla, o que foi e tem sido intensamente aproveitado pelos juizes” (O poder dos juizes. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 91) (grifei). Como se vê, a ideia de Governo dos Juizes une, de forma indissociável, tanto a autonomia (*inclusive administrativa*) de atuação como a independência jurisdicional, a ponto de, a partir da experiência americana do *judicial review*, reconhecer-se a possibilidade de controle judicial dos atos dos demais Poderes. Afora isso, o diálogo com esse texto do Dallari nos permite também refletir sobre nossas influências, é dizer, as influências na formação de nosso modelo de Poder Judiciário, aspecto pouco explorado em nossa tradição do estudo das coisas da Justiça e do próprio Direito. Para maior aprofundamento sobre as características de duas tradições referenciais para nós (*Civil Law e Common Law*), sugiro a leitura de GARAPON, Antoine & PAPADOPOULOS, Ioannis. *Julgar nos Estados Unidos e na França: cultura jurídica francesa e common law em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008).

⁶ Cf., sobre o tema, pronunciamento do Secretário da Reforma do Judiciário, na qual defende a proposta de criação de uma carreira específica no âmbito dos tribunais, responsável pela administração do tribunal (Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em 10.09.2013). Aprofundaremos o diálogo com essa posição mais adiante neste ensaio.

⁷ Sobre a relação entre linguagem e direito; definições lexicográficas e estipulativas, cf. WARAT, Luis Alberto. *O direito e sua linguagem*. Porto Alegre: Fabris, 1995.

⁸ Cf. <www.significados.com.br>. Acesso em 10.9.2013.

⁹ Sobre a ideia de políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário, cf. FREITAS, Vladimir Passos

de. 'Judiciário também deve ter as suas políticas públicas'. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em www.conjur.com.br. Acesso em 22.09.2013.

¹⁰ Da Resolução n. 70/2009, do CNJ, destaco o Rol dos valores inseridos no art. 1º, inciso III: “a) credibilidade; b) acessibilidade; c) celeridade; d) ética; e) imparcialidade; f) modernidade; g) probidade; h) responsabilidade Social e Ambiental; i) transparência”.

¹¹ A Resolução n. 70/2009 do CNJ reforça essa pluriparticipação na governança quando estabelece, no seu art. 2º, inciso III, § 4º o seguinte: “Os tribunais garantirão a participação efetiva de serventuários e de magistrados de primeiro e segundo graus, indicados pelas respectivas entidades de classe, na elaboração e na execução de suas propostas orçamentárias e planejamentos estratégicos”. Mais adiante, no art. 6º-A, ao tratar do Encontro Nacional do Poder Judiciário, a mesma Resolução assegura a participação de tribunais, corregedorias e associações de Magistrados, inclusive nas reuniões de preparação (inciso III, §§ 1º e 2º).

¹² É dentro dessa proposta de prestação de contas que se inserem diversas iniciativas do Conselho Nacional de Justiça e de seu Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), instituído pela Lei n. 11.364/2006, tendo como maior emblema desse esforço o Relatório Justiça em Números, divulgado anualmente. Note-se que o inciso II, do art. 5º da referida Lei dispõe que constitui objetivo do DPJ “desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira”.

¹³ Ainda que, nesse contexto, não se possa minimizar a grande importância do movimento associativo de Magistrados, que tem funcionado, muitas vezes, como uma força de resistência na arena de tensão provocada pelo modelo conservador, uma vez que este não considera a desconcentração da tomada de decisões e a maior participação como vetores dirigentes da administração.

¹⁴ Conselho Nacional de Justiça, Resolução n. 70/2009, art. 2º, § 1º, inciso II.

¹⁵ É de lembrar que a fixação de metas de nivelamento não decorre de uma decisão direta e vertical do Conselho Nacional de Justiça. Nos encontros preparatórios, de que trata a referida Resolução n. 70/2009, são coletadas propostas de metas dos representantes dos tribunais, ainda que algumas propostas também sejam feitas pelos membros do CNJ (o que sucedeu, por exemplo, com a Meta 18 para 2013, sobre o julgamento das ações de improbidade administrativa, tema sugerido diretamente pelo CNJ, a partir do seminário sobre o assunto, realizado entre 31 de maio e 1º de junho de 2012, em Brasília/DF, sob a coordenação do Cons. Gilberto Martins). Sucede que a forma de escolha desses representantes dos tribunais não está bem clara. Em alguns casos, sequer são Magistrados, e sim servidores que atuam nos órgãos de gestão de metas e/ou de planejamento estratégico dos tribunais. Por outro lado, também não se pode mensurar a qualidade do debate prévio em instâncias locais. Tudo isso facilita uma percepção, nem sempre exata, de que as metas de nivelamento são verticais. Essa percepção é, a partir desse quadro, habitualmente e simbolicamente apropriada ao nível local (dos tribunais e sua corregedorias), de forma a se lhe exigir cumprimento em vista da hierarquia administrativa, o que agudiza o estranhamento da base da Magistratura com os propósitos do planejamento estratégico do Poder Judiciário e das próprias metas como seu elemento integrador, embora não único.

¹⁶ Como o Conselho da Justiça Federal preexiste à Emenda n. 45/2004, a novidade ficou por conta do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (cf. art. 111, § 2º, inciso II, CF).

¹⁷ No ano de 2013, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho também passou a contar com um Secretário-Geral integrante da carreira da Magistratura do Trabalho. Também no Tribunal Superior Eleitoral, a Secretaria-Geral atualmente é titularizada por um Magistrado.

¹⁸ No caso do CSJT, o Projeto de Lei n. 4591/2012, oriundo do Tribunal Superior do Trabalho e que dispõe sobre a sua estrutura e competências, pode alterar um pouco esse quadro. É que o substitutivo, aprovado na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, passou a prever, na composição do Conselho, “um Juiz do Trabalho, vitalício e titular de Vara do Trabalho,

eleito pelo Tribunal Pleno do Tribunal Superior do Trabalho”. Caso aprovado, revela o texto um avanço, ao incluir representante do Primeiro Grau, ainda que reproduza o modelo conservador na indicação, e também seja em tese baixa a sua capacidade de influência em um colegiado administrativo de 12 membros.

¹⁹ Adoto essa expressão “alta administração” apenas para destacar que, em muitos casos, no âmbito de determinado tribunal, cuida-se do último nível administrativo, a quem compete dar a última palavra.

²⁰ A Resolução n. 72/2009 foi alterada, em 2012, pela Resolução n. 149, que acresceu outra hipótese de convocação de Juiz Auxiliar, ao dispor que: “[...] a Presidência do Tribunal também poderá convocar um juiz auxiliar para atuar exclusivamente na gestão e supervisão dos procedimentos relacionados aos precatórios e requisições de pequeno valor”. Cuida-se de um avanço significativo, uma vez que o CNJ adotou essa possibilidade após o julgamento de casos de corrupção em setores de gestão de precatórios. A presença do Juiz na direção desse setor, auxiliando diretamente o Presidente, foi considerada como fundamental para a melhoria, a transparência e a segurança do sistema de execução indireta contra a Fazenda, aspecto que considerado de profunda conexão com a ideia de autogoverno e governança do Poder Judiciário.

²¹ Sobre o exemplo da Justiça de Santa Catarina, cf. ABREU, Cesar Augusto Minoso Ruiz. ‘Judiciário do novo tempo’. *Revista da Escola Nacional da Magistratura* (Associação dos Magistrados Brasileiros). Brasília, ano 7, n. 6, nov. 2012, p. 334-55).

²² Trata-se da Resolução Administrativa n. 18/2013, que apresenta o seguinte teor: “Art. 1º O processo de consulta previsto nos parágrafos 1º e 12 do artigo 16 do Regimento Interno do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região reger-se-á na forma dos artigos que seguem. Art. 2º O processo de consulta será conduzido por uma Comissão, formada por três integrantes, sendo dois Desembargadores indicados pelo Pleno do Tribunal e um Juiz indicado pela Associação dos Magistrados do Trabalho da 4ª Região - AMATRA IV. Parágrafo único. A Comissão de Consulta será presidida pelo Desembargador mais antigo na carreira. Art. 3º O Pleno formará a Comissão de Consulta até a primeira sexta-feira útil do mês de setembro e indicará os nomes dos Desembargadores elegíveis que comporão a nominata da consulta, nos termos do art. 102 da Lei Complementar nº 35/1979. § 1º A AMATRA IV indicará, até a primeira quinta-feira do mês de setembro, o seu respectivo representante. § 2º A comissão indicará, no prazo de dois dias, o servidor que atuará como seu secretário. Art. 4º A nominata para eleição da Direção da Escola Judicial será composta de todos os Desembargadores do Tribunal, observado o art. 227-C do Regimento Interno do Tribunal, admitida a recusa. Art. 5º Será disponibilizado na rede interna do Tribunal, com acesso restrito aos magistrados, espaço específico para cada Desembargador constante da nominata da consulta realizar apresentação única. Art. 6º A consulta será realizada na última segunda, terça e quarta-feira do mês de setembro, por voto secreto em meio eletrônico, na rede interna do Tribunal. § 1º No espaço para votação, estarão indicados os nomes constantes das nominatas, sendo que cada juiz consultado votará em dois nomes, na forma prevista no § 1º do artigo 16 do Regimento Interno, e dois nomes para a Escola Judicial, na forma do artigo 227-C, do Regimento Interno. § 2º Após concluído o voto, o magistrado receberá um comprovante eletrônico do ato, sem indicação do conteúdo da sua escolha. Art. 7º A apuração dos votos será concluída até às 10h do dia subsequente ao da consulta, sendo o resultado divulgado pela Presidência do Tribunal e encaminhado ao Tribunal Pleno. Art. 8º Os casos omissos serão decididos pela Comissão de Consulta. Art. 9º A presente Resolução Administrativa entra em vigor na data de sua publicação”.

²³ Nosso grande desafio, em termos de planejamento estratégico, e, portanto, de mais longo prazo, é assegurar que as boas práticas e as políticas públicas, debatidas e aprovadas democraticamente no âmbito de cada tribunal, consigam normalmente ultrapassar o biênio da gestão de um(a) presidente de tribunal. O caráter mais permanente do Poder Judiciário e de seus juízes (cf. Alexander Hamilton, *Os federalistas*) nos permite pensar em mais perenidade de ação.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Cesar Augusto Minoso Ruiz. 'Judiciário do novo tempo'. *Revista da Escola Nacional da Magistratura* (Associação dos Magistrados Brasileiros). Brasília, ano 7, n. 6, nov. 2012.
- AKUTSU, Luiz & GUIMARÃES, Tomás de Aquino. 'Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro', *Revista Direito GV*, v. 8, n. 1, São Paulo, jan./jun. 2012.
- CHAVES, Luciano Athayde. 'O judiciário que queremos: reflexões sobre o planejamento estratégico do Poder Judiciário'. *Revista da Escola Nacional da Magistratura* (Associação dos Magistrados Brasileiros). Brasília, ano 7, n. 6, nov. 2012.
- DALLARI, Dalmo. O poder dos juízes. São Paulo: Saraiva, 1996.
- DIAS, Tâmara de Azevedo Severo Alves. *O papel do juiz na gestão contemporânea*. Brasília-DF, mimeo, 2009.
- FALCÃO, Joaquim. 'A governança do judiciário'. *Correio Braziliense*, Brasília, 16.12.2010.
- FREITAS, Vladimir Passos de. 'Judiciário também deve ter as suas políticas públicas'. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em www.conjur.com.br. Acesso em 22.09.2013.
- GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: 1999.
- _____. & PAPADOPOULOS, Ioannis. *Julgar nos Estados Unidos e na França: cultura jurídica francesa e common law em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008
- KOERNER, Andrei. 'O debate sobre a reforma judiciária'. *Novos Estudos*. CEBRAP, n. 54, julho 1999.
- MATTOS, Fernando Cesar Baptista de & BOLLMAN, Vilian. 'Democracia e Poder Judiciário: propostas para uma nova justiça brasileira'. *Revista da Escola Nacional da Magistratura* (Associação dos Magistrados Brasileiros). Brasília, ano 7, n. 6, nov. 2012.
- NALINI, José Renato. *Ética para um judiciário transformador*. São Paulo: RT, 2011.
- PORTO, Mário Moacyr. *Estética do direito*. Disponível em www.portal.tce.pb.gov.br/2011/05/estetica-do-direito/. Acesso em 29.9.2013.
- SADEK, Maria Tereza. 'Poder Judiciário: uma nova construção institucional'. *Revista da Escola Nacional da Magistratura* (Associação

dos Magistrados Brasileiros). Brasília, ano 7, n. 6, nov. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

VIANNA, L. W *et alii*. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

WARAT, Luis Alberto. *O direito e sua linguagem*. Porto Alegre: Fabris, 1995.

ZAFFARONI, E. R. *Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.