

Organização do Poder Judiciário Brasileiro

GILMAR MENDES•

1. Introdução. 2. O Poder Judiciário Brasileiro
3. Gestão do Poder Judiciário. 3.1. Planejamento Estratégico. 3.2. Modernização do “processo produtivo” do Poder Judiciário.
5. Conclusão.

1. Introdução

O Poder Judiciário, diferentemente do Legislativo e do Executivo, que se encontram em relação de certo entrelaçamento, é aquele que de forma mais inequívoca se singulariza com referência aos demais Poderes. Nesse sentido, Konrad Hesse observa que não é o fato de o Judiciário aplicar o Direito que o distingue, uma vez que se cuida de afazer que, de forma mais ou menos intensa, é levado a efeito pelos demais órgãos estatais, especialmente pelos da Administração. Todavia, o que caracterizaria a atividade jurisdicional é a

• Presidente do Supremo Tribunal Federal do Brasil; Presidente do Conselho Nacional de Justiça do Brasil; Professor de Direito Constitucional nos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília-UnB; Mestre em Direito pela Universidade de Brasília - UnB (1988), com a dissertação *Controle de Constitucionalidade: Aspectos Políticos e Jurídicos*; Mestre em Direito pela Universidade de Münster, República Federal da Alemanha - RFA (1989), com a dissertação *Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht* (Pressupostos de admissibilidade do Controle Abstrato de Normas perante a Corte Constitucional Alemã); Doutor em Direito pela Universidade de Münster, República Federal da Alemanha - RFA (1990), com a tese *Die abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht und vor dem brasilianischen Supremo Tribunal Federal*, publicada na série *Schriften zum Öffentlichen Recht*, da Editora Duncker & Humblot, Berlim, 1991 (a tradução para o português foi publicada sob o título *Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, 395 p.). Membro Fundador do Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP. Membro do Conselho Assessor do “Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional” – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales - Madri, Espanha. Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Membro da Academia Internacional de Direito e Economia – AIDE.

prolação de decisão autônoma, de forma autorizada e, por isso, vinculante, em casos de direitos contestados ou lesados¹.

A Constituição de 1988 confiou ao Judiciário papel até então não outorgado por nenhuma outra Constituição. Conferiu-se autonomia institucional, desconhecida na história de nosso modelo constitucional e que se revela, igualmente, singular e digna de destaque também no plano do direito comparado. Buscou-se, assim, garantir a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e assegurou-se a independência funcional dos magistrados.

O modelo constitucional presente consagra o livre acesso ao Judiciário. Os princípios da proteção judicial efetiva (art. 5º, XXXV), do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII) e do devido processo legal (art. 5º, LV) têm influência decisiva no processo organizatório da Justiça, especialmente no que concerne às garantias da magistratura e à estruturação independente dos órgãos.

Quanto a isso, ressalte-se que a independência judicial é mais importante para a eficácia dos direitos fundamentais do que qualquer catálogo contido no texto constitucional², uma vez que, direitos humanos somente podem ser realizados quando limitam o poder do Estado. Assim, é a boa aplicação dos direitos fundamentais de caráter judicial – destacando-se a proteção judicial efetiva – que permite distinguir o Estado de Direito do Estado Policial.

Nesse sentido, o princípio da proteção judicial efetiva configura pedra angular do sistema de proteção de direitos, motivando a concepção de novas garantias judiciais de proteção da ordem constitucional objetiva e do sistema de direitos subjetivos. Tal ampliação dos mecanismos de proteção merece destaque, uma vez que tem influenciado o próprio modelo de organização do Judiciário.

¹ Konrad Hesse, *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, 20. ed., trad. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 1998, p. 411 e s.

² Martín Kriele, *Introducción a la teoría del Estado*, trad. Eugenio Bulygin, Buenos Aires: Depalma, 1980, p. 150; 159-160.

2. O Poder Judiciário brasileiro

A organização do Judiciário deve ser disciplinada de forma a observar os princípios previstos na Constituição.

A Constituição de 1988 dotou os tribunais brasileiros de um poder de autogoverno consistente na eleição de seus órgãos diretivos, elaboração de seus regimentos internos, organização de suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, no provimento dos cargos de magistrados de carreira da respectiva jurisdição, bem como no provimento dos cargos necessários à administração da Justiça (CF, art. 96, I).

A autonomia administrativa e financeira materializa-se também na outorga aos tribunais do poder de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Além disso, a Constituição contempla algumas diretrizes básicas para a organização do Poder Judiciário como um todo, tais como: *i.* ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito no mínimo três anos de atividade jurídica; *ii.* promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento; *iii.* aferição do merecimento conforme o desempenho pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela freqüência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento; *iv.* a recusa do juiz mais antigo pelo voto fundamentado de 2/3 dos membros do Tribunal.

No entanto, a despeito dos avanços expressivos no tocante à racionalização de procedimentos realizada a partir da promulgação da Constituição de 1988, não se há de descuidar do contínuo esforço em vencer, vez por todas, a morosidade atribuída à Justiça, sem que, para isso, seja gerado qualquer prejuízo às garantias constitucionais dos cidadãos.

A esse respeito, a Reforma do Judiciário, implementada pela Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004, trouxe importantes inovações no âmbito do sistema judiciário brasileiro, voltadas aos objetivos do aumento da transparência e eficiência do Judiciário e capazes de fomentar a realização do princípio da segurança jurídica em um maior grau.

Nesse sentido, destaca-se, entre as inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de controle do Poder Judiciário, composto por representantes da magistratura, do ministério público, da advocacia e da sociedade civil, e encarregado de realizar a supervisão da atuação administrativa e financeira do Judiciário.

A concretização do princípio da proteção judicial efetiva pressupõe uma justiça célere e eficiente, tal concepção, implícita na própria idéia de acesso à justiça, foi explicitada pela inclusão do inciso LXXVII, do artigo 5º, da Constituição de 1988, realizada pela já referida Emenda Constitucional nº 45, no âmbito da Reforma do Judiciário, segundo o qual: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Para realizar esse objetivo, o aperfeiçoamento do serviço público de prestação da justiça passa pela busca incessante da melhoria da gestão administrativa, com a diminuição de custos e a maximização da eficácia dos recursos.

Por essa razão, uma das inovações mais importantes realizada pela Emenda Constitucional nº 45 foi a criação do Conselho Nacional de Justiça. Ao contrário da experiência de outros países, no Brasil, a instituição do Conselho Nacional de Justiça não ocorreu para responder a anseios da magistratura por maior autonomia e independência, nem para impedir a ingerência de outros Poderes no Poder Judiciário, mas sim como forma de integração e coordenação dos diversos órgãos jurisdicionais do país, por meio de um organismo central com atribuições de controle e fiscalização de caráter administrativo, financeiro e correicional.

No Brasil, como a autonomia e a independência do Poder Judiciário já são amplamente asseguradas desde a Constituição de 1988, a instituição do Conselho Nacional de Justiça visou, sobretudo, à adoção de mecanismos de controle eficaz da atividade administrativa dos vários órgãos jurisdicionais.

Constitui-se, pois, o Conselho Nacional de Justiça, mais como órgão de coordenação e planejamento das atividades administrativas do Poder Judiciário, do que propriamente como órgão disciplinador.

A autoridade exercida pelo Conselho Nacional de Justiça deve ter em vista suprir as necessidades dos diversos órgãos que compõem o Poder Judiciário brasileiro, considerando, como premissa inafastável, que tais órgãos são os primeiros responsáveis por seus próprios destinos. Assim, somente diante de sua inegável insuficiência ou deficiência, é que deverá o órgão central atuar.

Incumbe, assim, ao Conselho Nacional de Justiça responder aos desafios da modernização e às deficiências oriundas de visões e práticas fragmentárias da administração do Poder Judiciário

A atividade desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça, como órgão de coordenação e planejamento administrativo do Poder Judiciário, é fundamental para o aperfeiçoamento do sistema judiciário brasileiro e a concretização do ideal de uma justiça célere e eficiente, pressuposto necessário à realização do princípio da segurança jurídica.

O Conselho Nacional de Justiça tem, assim, a missão de formular a política e estratégia do Poder Judiciário, como um instrumento essencial para aumentar o grau de correção e eficiência da justiça brasileira.

3. Gestão do Poder Judiciário

A atuação do Conselho Nacional de Justiça enquanto órgão de controle encarregado de realizar supervisão da atuação administrativa e

financeira do Poder Judiciário está subdividida em cinco diretrizes: *i.* planejamento estratégico e coordenação da política judiciária; *ii.* modernização operacional e tecnológica; *iii.* ampliação do acesso à justiça, pacificação e responsabilidade social; *iv.* garantia de respeito às liberdades públicas e execuções penais; *v.* fiscalização e controle do funcionamento das serventias judiciais e extrajudiciais.

Como pressuposto dessa atuação institucional, está o desenvolvimento de pesquisas que permitam o conhecimento da realidade da justiça brasileira. Somente com o diagnóstico preciso dessa realidade é possível buscar soluções para os problemas estruturais e conjunturais do Poder Judiciário, bem como fomentar mudanças substanciais no sistema brasileiro de prestação de justiça.

Nesse sentido, destaca-se a importância do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça e do relatório “Justiça em Números”, organizado por este órgão, capaz de fornecer e sistematizar dados que permitem o melhor conhecimento do funcionamento da Justiça pelos próprios órgãos do Poder Judiciário, pelas instituições do Estado e pela sociedade civil.

Ressalte-se que, segundo os dados desse relatório, durante o ano de 2008 tramitaram na justiça brasileira 70 milhões de processos, sendo 57 milhões (81%) na Justiça Estadual, 6,9 milhões (9%) na Justiça do Trabalho e 6 milhões (8%) na Justiça Federal, evidenciando o alto grau de litigiosidade da sociedade brasileira.

Pesquisas desse tipo são essenciais para guiar a atuação do Conselho Nacional de Justiça e de todos os outros órgãos responsáveis pela organização do Poder Judiciário brasileiro. De tal forma, os indicadores de litigiosidade analisados no relatório “Justiça em Números” de 2008 demonstraram que, na Justiça Federal e dos Estados, o foco de morosidade está concentrado no primeiro grau e nos juizados especiais, detentores das maiores cargas de trabalho e das mais altas taxas de congestionamento, a

revelar a necessidade de uma atenção especial dos tribunais a estes segmentos.

Quanto a isso, medidas simples como a aplicação proporcional dos recursos orçamentários, a realocação de servidores, o investimento em infra-estrutura e tecnologia são desejáveis e podem, a curto ou médio prazo, alterar significativamente essa realidade.

Nesse sentido, merece destaque o fato de que, de maneira geral, os dados relativos ao judiciário brasileiro revelam que, para além dos investimentos de que a justiça brasileira carece, é preciso que se atue na reestruturação da própria gestão do judiciário brasileiro.

O modelo "mais do mesmo" – que repete ano após ano a rotina de mais orçamento, mais magistrados, mais varas, mais servidores etc – está falido, o que é evidenciado pelo fato de que, apesar do aumento contínuo desses fatores, o número de processos pendentes de julgamento continua crescente.

Evidencia-se, assim, que o Judiciário precisa buscar outras formas de atuação, novos rumos, o que passa por soluções preconizadas pelo Conselho Nacional de Justiça como o planejamento estratégico e a modernização do “processo produtivo” do Poder Judiciário.

3.1. Planejamento Estratégico

No tocante à melhoria da gestão dos tribunais, o Conselho Nacional de Justiça coordenou o trabalho de construção do “Planejamento Estratégico do Poder Judiciário”, aprovado pelos Presidentes dos 91 tribunais brasileiros no 2º Encontro Nacional do Judiciário, realizado em fevereiro de 2009, e institucionalizado pela Resolução nº 70, do Conselho Nacional de Justiça.

Tal iniciativa significa que, pela primeira vez na história no Brasil, todos os órgãos do Poder Judiciário passarão a atuar com propósitos comuns,

traduzidos em objetivos estratégicos, norteados por atributos de valor como: credibilidade, acessibilidade, celeridade, ética, imparcialidade, modernidade, probidade, responsabilidade social e ambiental e transparência.

Alinhados a temas estratégicos consensualmente estabelecidos e com o compromisso de planejar as suas ações para os próximos cinco anos - evitando-se assim a deletéria descontinuidade administrativa -, os órgãos do Poder Judiciário, já no ano de 2009, terão a seu dispor instrumento capaz de produzir um verdadeiro “choque de gestão”.

Assim, a partir de objetivos estratégicos comuns a todo o Poder Judiciário, eleitos de forma consensual, programas são desenvolvidos, com espectro nacional e local, na busca de um serviço público padrão, em que o compartilhamento de conhecimentos, boas práticas, sistemas e estruturas contribui para o aprimoramento dos serviços e para a eliminação gradativa da desigualdade entre os diversos segmentos da Justiça Brasileira.

Com este objetivo, diante dos diferentes estágios de desenvolvimento dos tribunais brasileiros, a revelar a necessidade de um nivelamento mínimo dos serviços judiciais postos à disposição da sociedade, os presidentes dos tribunais brasileiros também se comprometeram com o cumprimento, ainda no ano de 2009, de 10 Metas Nacionais, quais sejam: *i.* desenvolver e alinhar o planejamento estratégico plurianual (mínimo de cinco anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário; *ii.* identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos aqueles distribuídos até 31 de dezembro 2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores); *iii.* informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à internet; *iv.* informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos; *v.* implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias, *vi.* capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas, *vii.* tornar acessíveis na internet as informações processuais, com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça; *viii.* cadastrar todos os

magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais; *ix.* implantar núcleo de controle interno; *x.* implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.

Dentre estes objetivos que devem ser realizados até o dia 31 de dezembro de 2009, destaco a chamada “Meta 2”: identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos aqueles distribuídos até 31 de dezembro 2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores). Desafio que exige um redobrado esforço de cada um dos magistrados brasileiros e de cada um dos servidores do Poder Judiciário, uma vez que, somente com o engajamento efetivo de todos será possível mostrar à sociedade que o Judiciário, unido, é capaz de entregar serviços judiciais em prazo razoável.

Quanto a isso, os dados colhidos até o momento tem sido animadores. Assim, até julho de 2009, segundo as informações prestadas pelos 86 tribunais que já identificaram todos os processos distribuídos até 2005, dentre os 91 tribunais que compõem o sistema judiciário brasileiro, já foram julgados 496.246 processos relativos à “Meta 2”, sendo que, em janeiro de 2009, 47 tribunais informaram ter menos de 1000 processos relativos à “Meta 2”, enquanto 26 tribunais informaram possuir entre 1000 e 100.000 processos à julgar até o final do ano.

Merece ainda destaque o fato de que quatro dentre esses tribunais já atingiram a meta e outros dois tribunais aproximam-se da conclusão, já tendo completaram 90% do objetivo, de forma que, a eles, está sendo proposta uma nova meta, qual seja: que tentem julgar, até o final de 2009 todos os processos distribuídos até 31 de dezembro de 2006.

3.2. Modernização do “processo produtivo” do Poder Judiciário

Importante ainda destacar, quanto ao tema da gestão e planejamento estratégico do Poder Judiciário, os esforços que têm sido realizados para a modernização do “processo produtivo” do Poder Judiciário.

Assim, o Conselho Nacional de Justiça tem fomentado a utilização de instrumentos capazes de aumentar a eficiência operacional e, em última análise, modernizar a forma tradicional de solucionar as demandas, mormente com uso da tecnologia, a saber:

a) Sistema CNJ de Processo Eletrônico (Projudi) – sistema de tramitação totalmente eletrônica de processos judiciais desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça, em software livre. O sistema proporciona mais agilidade, transparência e rapidez no trâmite judicial. O Projudi permite aos usuários utilizar o meio virtual em todos os procedimentos, da proposição de ações até o julgamento.

b) BACEN JUD – sistema informatizado que permite aos juízes cadastrados no Banco Central reter judicialmente valores disponíveis em qualquer instituição bancária por meio eletrônico, para execução de ordens de penhora ou indisponibilidade;

c) CCS – O Banco Central e o Conselho Nacional de Justiça assinaram termos de cooperação técnica que substituem atos processuais realizados em papel pela consulta eletrônica ao Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS). Por meio do CCS é possível identificar possíveis fraudes como a utilização de “laranjas” em crimes de “lavagem” de dinheiro;

d) RENAJUD – interliga o Judiciário e o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, possibilitando a efetivação de ordens judiciais de restrição de veículos cadastrados no Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM;

e) INFOJUD – permite ao Poder Judiciário o envio à Secretaria da Receita Federal de requisições judiciais de informações protegidas pelo sigilo

fiscal, bem como o acesso às respostas, por meio de ferramenta eletrônica segura e gratuita;

f) Cadastro Nacional de Improbidade Administrativa – reúne os dados de pessoas ou empresas que tenham sido condenadas, na esfera cível, pela má administração de recursos públicos;

g) Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA) – permite o cadastro e o controle de todos os bens apreendidos em procedimentos criminais, tornando possível uma melhor gestão desses bens pelos tribunais e, em breve, a alienação eletrônica desses bens;

h) Sistema Hermes – Novo sistema de malote eletrônico para o envio de correspondências oficiais internas e externas que permite que cartas precatórias, cartas de ordem, requerimentos e informações em habeas corpus e em agravo de instrumento, ofícios, circulares, requerimentos administrativos, mandados de prisão, alvarás de soltura ou qualquer outro documento de interesse do Judiciário passem a ser enviados eletronicamente.

Nesse contexto, merece ainda destaque o projeto “Justiça Integrada”, que incentiva o compartilhamento recíproco da estrutura física e administrativa de foros pelos diversos segmentos da Justiça. Assim, mediante acordo de parceria, a utilização de unidades judiciárias por outros segmentos do judiciário de menor capilaridade no território nacional, além de reduzir custos, amplia a acessibilidade à prestação jurisdicional.

Vale ainda destacar o projeto “INTEGRAR”, que inaugurou uma nova forma de atuação do Conselho Nacional de Justiça: o trabalho em parceria com os tribunais para a otimização das rotinas cartorárias e a introdução de boas práticas em busca da melhoria dos serviços judiciários.

Além disso, acreditando ser dever do Poder Judiciário, em todos os seus níveis, prestar contas à sociedade do serviço que lhe é atribuído e dos recursos que executa, o Conselho Nacional de Justiça já deu significativos passos no sentido de determinar transparência na divulgação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário, como, por exemplo, o desenvolvimento de um

sistema que confira total publicidade à execução orçamentária de todos os tribunais. É preciso avançar para além do modelo tradicional de buscar a correção, muitas vezes tardia, de fatos consumados e o simples dever de transparência, por si só, representa um eficiente instrumento de prevenção.

4. Conclusão

As recentes inovações trazidas para o sistema judiciário brasileiro pela atuação do Conselho Nacional de Justiça pretendem possibilitar a concretização da promessa constitucional de um judiciário célere e efetivo.

Cabe ainda mencionar os contínuos esforços realizados no sentido de se estimular a resolução extrajudicial de conflitos, acreditando-se ser necessário debelar a cultura “judicialista” que se estabeleceu fortemente no país – evidenciado pelo imenso número, de 70 milhões de processos em andamento no ano de 2008 –, segundo a qual todas as questões precisam passar pelo crivo judicial para serem resolvidas, o que faz o Judiciário ser chamado a atuar na solução de questões sobre as quais seu pronunciamento poderia se dispensado.

Somente dessa maneira o Judiciário deixará de ser o único escoadouro dos reclamos mais iminentes da cidadania, garantindo-se, assim, o objetivo da maior proteção jurídica, com a menor intervenção possível do Judiciário.

Ressalte-se que a modernização da administração do poder judiciário é uma necessidade diante da garantia constitucional de efetividade da justiça, mas, além disso, é um pressuposto para o desenvolvimento do país, uma vez que, a segurança da resolução célere de conflitos é requisito necessário para o desenvolvimento econômico e incentivo para a atração de investimentos.

Assim, espera-se que os contínuos esforços realizados, no sentido de se modernizar o sistema de justiça brasileiro, sirvam, não só para

garantir a concretização do direito constitucional de acesso à justiça, mas, também, de estímulo para o desenvolvimento nacional.

Quando o Judiciário opera com eficiência, as garantias constitucionais são preservadas, a desigualdade se reduz, a sociedade se fortalece e, com ela, o Estado de Direito.