

# POLÍTICAS JUDICIÁRIAS TRANSPARENTES, EFICIENTES E RESPONSÁVEIS

## TRANSPARENT, EFFICIENT AND ACCOUNTABLE JUDICIAL POLICIES

*José Antonio Dias Toffoli*

*Richard Pae Kim*

**RESUMO:** Este artigo é uma reflexão acerca de políticas públicas judiciárias e de suas premissas no Brasil, com ênfase no papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nelas. O método de pesquisa utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental, com análise de algumas ações específicas do CNJ durante os anos de 2018 a 2020. O artigo lança luz sobre a observância dos princípios da transparência, da eficiência e da responsabilidade na gestão pública do Judiciário Brasileiro e discorre sobre os avanços necessários nesse domínio, propondo reflexões, em seu final, a respeito da integridade pública prevista na Resolução CNJ nº 410, de 23 de agosto de 2021.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas judiciárias. Conselho Nacional de Justiça. Transparência, eficiência e responsabilidade na gestão pública.

**ABSTRACT:** This article is a reflection on judicial public policies and their premises in Brazil, with emphasis on the role of the National Council of Justice (CNJ) in them. The research method used was bibliographic and documentary research, with an analysis of some specific actions of the CNJ during the years from 2018 to 2020. The article sheds light on the observance of the principles of transparency, efficiency and accountability in the public management of the Brazilian Judiciary Power, and discusses the necessary advances in this field, proposing reflections, in its end, regarding public integrity in CNJ Resolution nº 410, of August 23, 2021.

**KEYWORDS:** Judicial public policies. National Council of Justice. Transparency, efficiency and accountability in public management.

### 1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal Cidadã brasileira, com fortes traços democráticos, o Poder Judiciário passou a protagonizar o papel de efetivo garantidor dos direitos constitucionais, em especial, a tutela dos direitos fundamentais. Aliás, não existe regime democrático sem que haja um projeto político-normativo fundado na soberania popular, na separação de poderes, na superioridade da Constituição Federal e na sustentação da Justiça, por meio do respeito pleno aos direitos.

Para que o Poder Judiciário possa realizar de forma concreta o ideal democrático, aquele há de ter uma funcionalidade também democrática, diante de sua legitimidade constitucional. Há de desempenhar as tarefas de maneira mais idônea, transparente e eficiente possível (ZAFFARONI, 1995, p. 43-44).

O Judiciário, além de garantir os referidos direitos, quer sejam fundamentais ou não, fá-lo-á, não apenas pelo exercício da atividade jurisdicional, mas, como qualquer outro poder estatal, por meio de políticas públicas – no caso, judiciárias – respeitando-se sempre alguns princípios, como veremos adiante, que são os da transparência, eficiência e respeito à responsabilidade pública e social.

Para que o Poder Judiciário nacional pudesse cumprir adequadamente a sua missão, o constituinte derivado concluiu ser necessária a formação de mais um órgão, com competências de âmbito nacional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que restou criado em 14 de junho de 2005, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, que trouxe a “Reforma do Poder Judiciário”.

Este Conselho passou a atuar como protagonista na elaboração de políticas públicas judiciárias a fim de resolver determinados problemas que deram ensejo à sua própria criação. Dentre eles, podemos citar: a) morosidade no julgamento das ações e recursos; b) descumprimento de alguns dos princípios que regem a Administração Pública; c) questionamentos sobre sua transparência; d) ineficiência de algumas corregedorias e ouvidorias; e) falta de qualidade técnica na gestão administrativa, financeira e orçamentária; f) ausência do uso de técnicas de gestão pública; e g) ausência de interlocução com outros atores das políticas públicas (KIM, 2015, p. 115-136).

Conforme bem lembrado pelo eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que presidiu o CNJ entre 2008 e 2010, diferentemente do que ocorreu em outros países, a instituição desse Conselho em nosso país não se deu para responder a anseios da magistratura por maior autonomia e independência, tampouco

para impedir a ingerência de outros poderes perante o Judiciário, mas para integrar e coordenar os “diversos órgãos jurisdicionais nacionais, por meio de uma instituição central com atribuições de controle e fiscalização de caráter administrativo, financeiro e correccional” (MENDES, 2012).

A despeito de ainda não se encontrarem pacificadas algumas questões afetas aos limites de suas competências, não há dúvida de que as atividades que o Conselho Nacional de Justiça vem desenvolvendo como órgão de planejamento e de coordenação do Judiciário nacional têm se mostrado essenciais, não só para alcançar soluções aos problemas acima elencados, mas também para garantir a eficácia dos direitos fundamentais e possibilitar a evolução das políticas públicas judiciais, inclusive aquelas ligadas à gestão pública administrativa dos tribunais, como desenvolveremos neste trabalho.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS E SUAS PREMISSAS: O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

De proêmio, há que se salientar que os estudos sobre o tema no âmbito jurídico são recentes, o que impede, por ora, que se apresente um único conceito de política pública (SOUZA, 2003, p. 11-24). As políticas são públicas não por sua dimensão, mas por seu caráter imperativo, ou seja, porque são revestidas de decisões e ações tomadas pelas autoridades políticas do poder público. Estas são diretrizes, princípios norteadores de ações do poder público, regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. Isto só se concretiza se houver uma gestão estratégica de qualidade e eficiente.

Aplicando-se as modernas teorias da administração<sup>1</sup> ao aparelho público, o posicionamento estratégico, ou planejamento estratégico, como se sabe, é a criação de uma posição única e valiosa que deve envolver um conjunto de atividades que deve ter, como objetivo fundamental, atingir os resultados pretendidos de forma diferencial, sustentável e de forma satisfatória ao usuário de seus serviços. Logo, o planejamento estratégico auxilia as organizações a delinear seus objetivos, especificando as ações adequadas que devem ser executadas para atingi-los.

São verdadeiras políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicação de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas (TEIXEIRA, 2002), eis que as “não-ações”, as omissões deliberadas

também são formas de manifestação de políticas, pois representam opções dos gestores.

Política não se traduz em apenas uma decisão, mas num conjunto de decisões inter-relacionadas com metas e processos necessários para que possam ser alcançadas. Os elementos que a compõem, fundamentalmente, são: estabelecimento de diretrizes; fixação das ações, princípios e metas; trabalho conjunto entre sociedade civil e governo; definição do financiamento a cargo do poder público; e, a toda evidência, o pressuposto para a implantação das políticas públicas decorre de uma análise política, com a interpretação das causas e consequências da ação de um poder.

Também pode ser entendida como a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção de direitos, portanto, pode ser entendida como instrumento de ação de um poder ou de governo, fundado em três eixos: validação pela lei; diretrizes para sua execução e aplicação para a realização de interesses públicos ou coletivos.

As políticas públicas podem ter distintos suportes legais. Os fundamentos de validade podem estar em dispositivos constitucionais, em leis complementares ou ordinárias ou, ainda, em atos normativos, como decretos e portarias, ou até mesmo podem estar fundadas em atos negociais, como em contratos de concessão de serviço público, por exemplo.

Segundo Fabio Konder Comparato, a política pública se apresenta como uma atividade, “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”, ou seja, são “os atos, decisões ou normas que a compõem, tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico que lhes é próprio” (COMPARATO, 1998, p. 45). Em seu trabalho, ficou evidenciada a defesa da tese de que a política pública teria natureza jurídica de normas e atos.

Para Maria Paula Dallari Bucci, no entanto, a política pública é um programa de ação governamental que resulta de um processo ou de um conjunto de processos juridicamente regulados visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. E deve esta buscar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Com precisão científica, a jurista Maria Paula Dallari Bucci traz para o mundo jurídico a definição adequada de política pública, como sendo, pois, um “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto

<sup>1</sup> Vide artigo de Michael E. Porter, sobre “O que é estratégia” na prestigiada obra da Harvard Business Review. (CHRISTENSEN, et. al., 2018, p. 187-224).

de processos juridicamente regulados” (BUCCI, 2006, p. 121), deixando claro a natureza jurídica de que se trata de um grande processo composto de diversos outros processos, tanto é que a autora propõe na referida obra um “painel de análise jurídica processual” com a consideração de vários ‘processos estatais’ pertinentes” (BUCCI, 2006, p. 161), quais sejam: a) um processo administrativo, na medida em que é a matriz de organização do processo decisório no âmbito da Administração Pública; b) o processo legislativo, diante do interesse no exercício da iniciativa governamental (ou de um poder como salientaremos abaixo) sobre a elaboração das leis; c) o processo judicial, na medida em que o Poder Judiciário é o foro último da decisão sobre conflitos relacionados à implantação dos direitos objeto das políticas públicas; d) o processo de planejamento que orienta os comportamentos futuros do Poder Público e os destinatários das ações públicas; e) o processo orçamentário de alocação e de arranjo de meios para a realização das políticas públicas (BUCCI, 2006, p. 161-162).

Importante se faz sublinhar que as políticas públicas estão diretamente atreladas aos princípios estruturais da administração pública, tanto a direta como a indireta, os quais estão expressamente previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também devem os entes de qualquer dos Poderes da República, e portanto, o próprio Poder Judiciário, respeitar estes princípios, além dos demais que estão definidos em nossa Carta Magna.

No que toca à missão do Conselho Nacional de Justiça, neste cenário das políticas públicas judiciárias, como já restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.367/DF, as atribuições conferidas ao Conselho pela Emenda Constitucional nº 45/2004 são: o controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário e o controle ético-disciplinar de seus membros. Analisemos apenas a primeira competência, objeto de interesse do presente trabalho.

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão competente para supervisionar a atuação administrativa e financeira do Judiciário nacional. Supervisionar, no caso, não significa apenas fiscalizar, mas também participar do processo de modernização da gestão, inclusive por meio da regulação, e contribuir para a elaboração dos planejamentos estratégicos de interesse do Judiciário.

É fato que o Conselho não se substitui à administração dos tribunais. Em verdade, o exercício dessa atividade há de suprir as necessidades dos diversos órgãos que compõem o Poder Judiciário, mas deve o CNJ, como premissa inafastável, admitir que os demais órgãos do Poder Judiciário nacional são os “primeiros responsáveis pelos próprios destinos e somente diante de sua inegável insuficiência ou deficiência, de todas as ordens, é que deverá o órgão central atuar” (MENDES, 2012).

Por sua vez, incumbe ao Conselho Nacional de Justiça implantar políticas públicas judiciárias nacionais, de forma a aperfeiçoar a eficiência dos órgãos judiciais e buscar soluções para os seus problemas, com a finalidade não só de fomentar mudanças positivas à Administração da Justiça, mas de possibilitar que se alcance, de forma mais eficiente, o cumprimento de direitos fundamentais dos cidadãos.

O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que o CNJ possui natureza jurídica administrativa de controle interno, consoante resultado do referido julgamento da ADI nº 3.367-DF, um controle que não deve prejudicar a autonomia e a independência do Poder Judiciário, mas um controle que o organiza. E, no cumprimento de seu desiderato, o CNJ há de exercer atividade reguladora e fiscalizadora, como se extrai do trecho do importante voto do Ministro Dias Toffoli, no julgamento da ADI nº 4638-DF pelo Pleno da Suprema Corte, de relatoria do Min. Marco Aurélio:

Ao Conselho Nacional de Justiça, nos termos do que dispõe o art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Para tanto, a Lei Maior conferiu-lhe a competência de expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providência (art. 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição).

Nesse sentido, inclusive, já decidiu esta Corte, fixando o entendimento, na ADC nº 12, de que o controle administrativo do CNJ pode ser feito mediante resoluções dotadas de caráter normativo primário (ADC 12/DF, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 18/12/09). A propósito, nessa ocasião, o Ministro Gilmar Mendes destacou que [o]s referidos dispositivos, conforme se vê, autorizam expressamente a expedição de atos regulamentares pelo CNJ, no âmbito de sua atuação, estando entre as suas atribuições o dever de observância dos princípios e disposições contidas no art. 37 da Constituição Federal (art. 103-B, § 4º, II, da CF/88).

Dessa forma, no cumprimento de sua atividade de controle, cabe ao CNJ o papel de agente fiscalizador da atuação administrativa e disciplinar do Poder Judiciário, podendo expedir atos regulamentares, ou recomendar providências, no âmbito de sua competência (...).

Para alcançar esse desiderato, incumbe pois, ao Conselho Nacional de Justiça e a cada um dos tribunais e demais órgãos do Poder Judiciário, desde o diagnóstico, passando pela elaboração dos planejamentos, projetos e programas, até a execução das políticas definidas e durante o exercício da gestão administrativa, financeira

e orçamentária, respeitar e fazer respeitar cada um dos princípios da administração públicas e das premissas estabelecidas para a gestão eficiente da Justiça.

### 3. GESTÃO PÚBLICA NO JUDICIÁRIO COM TRANSPARÊNCIA, EFICIÊNCIA E RESPONSABILIDADE<sup>2</sup>.

O Poder Judiciário de hoje é diferente daquele pré-Constituição de 1988 – o qual se encontrava mantido na “estufa” pelo regime autoritário, para utilizar a expressão de Wernneck Vianna (1997) na obra “Corpo e alma da magistratura brasileira”, quando basicamente se limitava à função tradicional de resolução de conflitos individuais entre os particulares ou entre os cidadãos e o Estado, aplicando a lei aos casos concretos específicos.

A Constituição de 1988, atendendo o clamor do povo brasileiro – sedento por Justiça –, elencou um extenso rol de direitos e garantias individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e de minorias. Para assegurar-lhes cumprimento e efetividade, a Carta Cidadã conferiu plena independência aos magistrados e total autonomia ao Poder Judiciário, o qual passou a exercer um papel proeminente na vida social, econômica e política brasileira.

Esse fenômeno não é exclusivo do Brasil. Observa-se, mundialmente, o fortalecimento dos respectivos Poderes Judiciários nacionais, tanto em países de *common law* como em países de *civil law*. Vide, por exemplo, o caso da França, baluarte da supremacia do parlamento e da separação dos poderes – fruto da grande Revolução Francesa –, onde a magistratura historicamente era vista com forte desconfiança. Eis que a reforma constitucional de 2008 conferiu ao Conselho Constitucional da República Francesa poderes para realizar o controle de constitucionalidade das leis repressivamente (a posteriori) – até então, o controle de constitucionalidade estava limitado ao modelo preventivo.

No mesmo sentido, caminhou a Inglaterra (berço do *common law*), onde, sobressaindo, mais uma vez, a supremacia do parlamento, competia ao Comitê de Apelações da Câmara dos Lordes realizar o controle de constitucionalidade das leis. Em 2005, o *Constitutional Reform Act* conferiu à Corte Constitucional do Reino Unido essa prerrogativa, que sob forte resistência, somente foi efetivada em 2010.

A Justiça contemporânea passou, portanto, a ser, cada vez mais, demandada para resolver questões de grande complexidade, sejam elas de natureza social, ética, cultural, econômica ou política. No Brasil, o Judiciário saiu daquela “estufa” que o inibiu por décadas e conquistou seu espaço na sociedade e na vida cotidiana do cidadão,

passando a atuar constantemente no primeiro plano da vida pública.

Com a TV Justiça, ele adentrou o lar das famílias brasileiras. Com julgamentos televisionados, suas decisões passaram a ser submetidas não apenas aos controles recursais, mas ao escrutínio público, sendo aplaudidas por uns e desaprovadas por outros, como é próprio das democracias. Como órgão de cúpula do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal não é mais “esse outro desconhecido” dos tempos de Aliomar Baleeiro e de sua clássica obra.

A sociedade brasileira que, nos últimos anos, havia voltado seus olhos para os Poderes Executivo e Legislativo, passou a cobrar, cada vez mais, uma Justiça eficiente, coerente e previsível, pautada pela transparência. Para fazer frente a essa demanda crescente de protagonismo e a uma sociedade cada vez mais plural, aberta e complexa – a chamada “sociedade em rede” de Manoel Castells (2013) –, o Judiciário também precisa ser dinâmico, flexível e cooperativo.

Todas as novas teorias de gestão em voga no século XXI baseiam-se no tripé eficiência, transparência e responsabilização. Esses fundamentos são válidos para a administração privada e são ainda mais relevantes na governança pública, inclusive na do Poder Judiciário. Busca-se, assim, a substituição do modelo burocrático tradicional, idealizado por Max Weber, por um modelo de governança eficiente, transparente e, sobretudo, democrático, visto que está voltada para o cidadão. Como já falava o magistrado paulista Moura Bittencourt na obra “O Juiz” (2002), da década de 60, é preciso conciliar a arte de julgar com a arte de judicar. A Justiça brasileira precisa modernizar-se e entrar efetivamente na Era da Gestão Judicial.

Nesses passos, hoje a Administração do Judiciário exige que se promova de forma permanente reflexões acerca de soluções dos principais desafios enfrentados pelos tribunais e magistrados brasileiros. O Conselho Nacional de Justiça vem empreendendo significativos esforços por uma maior integração, sistematização e modernização do Poder Judiciário Nacional, aperfeiçoando a coleta de dados, realizando diagnósticos, estabelecendo metas e aperfeiçoando os sistemas de controle.

Por meio da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, instituída pela Resolução CNJ nº 198 de 2014, é possível impulsionar a unicidade do Poder Judiciário, disseminando diretrizes e políticas norteadoras para atuação institucional dos seus órgãos.

Uma Justiça eficiente exige que o tempo de duração dos processos seja administrado de forma mais ágil, pois os conflitos do mundo pós-moderno atuam em um ritmo cada vez mais intenso. É desafiadora a missão de tornar efetiva a prestação jurisdicional de âmbito nacional,

2 Capítulo baseado em artigo publicado no Anuário da Justiça Brasil 2018 e no site do Consultor Jurídico: (TOFFOLI, 2018).

especialmente em um universo como o nosso, com aproximadamente 80 milhões de processos em tramitação e, ainda, em um país com tantas peculiaridades regionais e de extensa dimensão territorial.

Ao mesmo tempo em que é latente a necessidade de modernização e de aprimoramento da gestão judiciária, é essencial ter em mente que não se planeja o futuro sem conhecimento da realidade e que não se desenvolvem metas, sem a construção de indicadores.

Assim, o aprimoramento da gestão judicial não tem outro caminho, se não passar pelo necessário processo de melhoria na gestão da informação. Não é uma tarefa simples, pois a cultura de dados e a cultura de pesquisa é algo ainda recente em nosso país, e que, além de estar em constante crescimento, exige uma mudança de paradigma. Precisamos mobilizar e conscientizar os atores do sistema justiça com relação à importância de se observar com atenção os registros processuais básicos e os dados elementares do processo judicial que são cadastrados nos sistemas. São eles que irão nos contar a história do processo e que permitirão traçar tendências e identificar possíveis gargalos.

Essa é a primeira etapa de um grande desafio: o de criar uma única base de dados nacional, com um extenso repositório de dados processuais, a ser utilizada no desenvolvimento de diagnósticos precisos e confiáveis que subsidiem a criação de parâmetros, de diretrizes e de políticas, de forma a garantir a celeridade processual.

Infelizmente, mesmo com importantes avanços na última década no que diz respeito ao aprimoramento na gestão da qualidade dos dados e na transparência do Poder Judiciário, ainda há, não infundadamente, críticas pela ausência e precariedade de dados estatísticos. Cabe ao Poder Judiciário mudar esse cenário e avançar para um Judiciário cada dia mais eficiente e transparente.

Mudanças nas leis e nas estruturas processuais são necessárias. Mas para além disso, é preciso mudar a cultura do litígio. O país hoje judicializa a boa-fé, o cotidiano, a política. Tudo depende do carimbo judicial. Para fazer frente a essa “explosão de litigiosidade” – para usar as palavras de Boaventura Sousa Santos (2000) –, precisamos estimular a cultura da pacificação social e da valorização do diálogo, e não a cultura do conflito. O Judiciário torna-se mais eficiente quando estimula soluções autocompositivas e meios adequados de resolução de conflitos - instrumentos céleres e econômicos para oferecer justiça. O desempenho neste aspecto ainda é tímido. Apenas 12% das decisões judiciais que são prolatadas resultaram de um acordo de conciliação previamente firmado entre as partes. É preciso avançar nesse quesito.

Nessa seara, destacam-se as Metas Nacionais do Poder Judiciário como instrumento que permite aperfeiçoar a prestação jurisdicional, buscando proporcionar à sociedade serviço mais célere, com maior eficiência e qualidade. Atualmente são temas das metas a celeridade

processual, a conciliação, a priorização do julgamento de processos relativos: à corrupção e à improbidade administrativa, às ações coletivas, aos maiores litigantes e dos recursos repetitivos.

O processo de formulação dessas metas vem acontecendo de forma colaborativa e participativa, resultando em maior comprometimento dos envolvidos. Registra-se, aqui, o fortalecimento da atuação da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário no seu papel de pulverizar a informação e permitir o debate cada vez maior de representantes de cada tribunal. É preciso traçar metas cada vez mais desafiadoras, planejar e executar projetos e ações mais concretos e com impactos significativos.

Por outro lado, o compromisso com a *accountability* exige transparência, prestação de contas, controle e responsabilização, todos inerentes ao ideal democrático e republicano. A autonomia e a independência do Judiciário não são e não devem ser subterfúgios do controle e da responsabilização tanto pelos órgãos institucionalizados quanto pela sociedade, destinatária imediata da eficiente prestação jurisdicional. A publicidade dos processos judiciais e a fundamentação das decisões são importantes instrumentos de controle do Judiciário, mas não são os únicos. Juízes e tribunais devem prestar contas do exercício de suas funções estatais, sejam elas jurisdicionais ou administrativas.

Historicamente, há no Brasil a ideia de que o Poder Judiciário é excessivamente fechado, formal, distante dos anseios sociais e isento de qualquer responsabilidade. Como não poderia deixar de ser, a sociedade tem cobrado um Poder Judiciário menos elitista, mais responsável e próximo da realidade social.

Não há dúvidas da importância de medidas para a valorização da magistratura nacional e dos servidores da Justiça. Todos os esforços possíveis devem ser empreendidos nesse sentido, mas – é importante que se diga – não há espaço para excessos e diferenciações. O juiz não pode medir os outros com régua distinta da que ele usaria para medir a si próprio.

A democracia é essencialmente pluralista. E plural também são os tribunais, com a natural convivência, em seu seio, de juízes com concepções diversas de mundo e do Direito. Não é fácil conciliar e coordenar as diferenças. Mas o futuro do Judiciário e o Judiciário do futuro dependem, cada vez mais, do diálogo e da cooperação institucional.

Nesse contexto, não tem faltado o apoio do Poder Executivo e do Poder Legislativo na iniciativa e na aprovação de projetos legislativos que aperfeiçoem o sistema de justiça, em todas as suas áreas. A Lei nº 12.850/2013 é o exemplo maior disso. Ao definir organização criminosa e dispor sobre os meios de investigação e de produção de provas, com a possibilidade de realização da colaboração premiada, tem sido essencial nas investigações dos últimos anos.

Com as crises recorrentes da política brasileira, mais uma vez, o Poder Judiciário é destacado para arbitrar conflitos políticos e sociais e julgar denúncias, inclusive contra altas personalidades do mundo político, econômico e social. Inevitavelmente, caberá ao Poder Judiciário moderar esses conflitos e assegurar a pacificação social. Para tanto, deve julgar as questões que lhe chegam de forma célere, eficiente, técnica, imparcial e com absoluto respeito à Constituição e às leis do país.

Mas a legitimidade e a autoridade do Poder Judiciário andam de mãos dadas com a prudência e, por isso, ele deve evitar os excessos e a tentação de se investir no papel de Poder “superior” aos demais poderes estatais ou de mais alta instância moral da sociedade. O Judiciário não pode querer se transformar no “superego da sociedade”, como já advertia a socióloga alemã Ingeborg Maus (2010, p. 234). Diante da inevitável e natural expansão do protagonismo judicial, o apelo das ruas e o clamor social devem ser catalisados pela Justiça como mecanismos de controle social, aos quais originariamente se devem subordinar todas as instituições de um Estado Democrático de Direito.

Dessa perspectiva, o Relatório Justiça em Números é um grande aliado da cidadania, mostrando ao Brasil e ao mundo o complexo funcionamento do Poder Judiciário. O Relatório tem contribuído, ademais, de forma relevante, para a transparência dos tribunais, com a divulgação de estatísticas e análises de dados – uma tarefa árdua, porém, essencial para se compreender a atuação do Poder Judiciário Nacional. O relatório mostra que o judiciário não tem conseguido dar vazão a seu estoque processual. Em 2009, no primeiro ano de criação das metas nacionais, existiam 60 milhões de processos em tramitação. Oito anos depois, havia um saldo de espantosos 20 milhões de processos a mais. O congestionamento tampouco reduziu, ao contrário, ele se encontra estagnado em torno de 70% ao longo da série histórica. Em razão disso, é extremamente importante que na definição das metas nacionais seja feito sempre um balanço dos resultados alcançados e assim, que sejam aprovadas, com propostas efetivamente desafiadoras que possibilitem aprimoramento da gestão judicial.

Decorridos dezoito (18) anos da Reforma do Judiciário, muitos foram os avanços alcançados pelo Conselho Nacional de Justiça durante as suas várias composições, para bem atender ao destinatário final dos serviços: o cidadão, o jurisdicionado.

Durante a gestão de setembro de 2018 a 2020 no CNJ, como acima salientado, três foram as premissas fundamentais adotadas para a definição e execução de políticas públicas judiciais, a saber: a) busca pela eficiência dos serviços, seja no âmbito da gestão administrativa ou da realização de sua atividade primária que é o exercício eficiente da jurisdição; b) a transparência dos serviços judiciais e judiciais; c) e o respeito à responsabilidade

administrativa e social, mediante o permanente aprimoramento dos instrumentos de controle de gestão e a garantia de que a atuação do Judiciário atenderá os interesses da sociedade.

O capítulo seguinte apresenta, de forma resumida, algumas das ações.

#### 4. ALGUMAS AÇÕES DO CNJ DE 2018 A 2020

Numerosos foram os desafios vencidos por todo o Judiciário nesse período, na busca obstinada pela eficiência na atividade administrativa e jurisdicional. Investiu-se fortemente na melhoria da gestão estratégica, na utilização das tecnologias e melhoria dos sistemas de automação, na atuação intersetorial e interinstitucional, de forma a trazer os demais poderes e a sociedade civil para encontrar, de forma cooperativa e democrática, as melhores soluções para os desafios do Judiciário brasileiro, na gestão adequada dos riscos e no investimento tecnológico, sem abandonar o capital humano e sem colocar de lado as ações de responsabilidade socioambientais.

No relatório de gestão, que hoje se encontra publicado digitalmente (TOFFOLI; KIM, 2020), pela primeira vez na última década, houve redução dos casos pendentes, invertendo a tendência que vinha sendo observada ao longo dos últimos anos. Muitos foram os investimentos na busca da desjudicialização e na utilização de mecanismos alternativos e consensuais de solução dos litígios.

Houve um importante processo de formulação da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, com o esforço colaborativo construído ao longo de todo o ano, sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça e o apoio da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, que culminou com a aprovação dos Macrodesafios pelos presidentes dos tribunais e na publicação da Resolução CNJ n. 325, de 29 de junho de 2020, além das Metas do Poder Judiciário para o ano de 2020. Ademais, foi aprovado o Planejamento Estratégico do Conselho Nacional de Justiça 2021-2026, pela Portaria CNJ n. 104, de 30 de junho de 2020.

Após avaliação de todo o trabalho que o CNJ realizou nos referidos dois anos de gestão, foram surpreendentes os resultados do esforço de todos os conselheiros, juízes auxiliares e dos servidores, parceiros e colaboradores. Mesmo com os impactos trágicos e negativos da pandemia Covid-19, o Conselho não deixou de cumprir todas as suas missões. Seguem alguns de mais de uma centena de avanços que se pode alcançar nesses dois anos de gestão.

Comprometido com os pilares da eficiência, transparência e responsabilidade, buscou-se não só dar continuidade aos projetos em andamento, como melhorar a gestão das políticas judiciais e interinstitucionais, investindo nas modernas metodologias de gestão

pública e nas tecnologias digitais, inclusive com o uso da inteligência artificial.

Na busca de maior eficiência no Judiciário, foi criado na estrutura do CNJ a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, que transformou internamente o órgão ao priorizar as ações de coordenação e de acompanhamentos dos programas e projetos do CNJ e do Judiciário como um todo; foram elevadas de cinco para treze as Comissões Permanentes do CNJ; houve efetiva melhoria na gestão de Sistemas e Cadastros; foram implantados o Banco de Boas Práticas do Judiciário, o Selo de Desburocratização, o programa RESOLVE, a Estratégia de Desjudicialização com o INSS; foi criado o Prêmio CNJ de Qualidade (que passou a premiar os melhores tribunais no país, incluindo critérios de qualidade, em cada segmento de Justiça, o que não era levado em consideração na premiação do extinto Selo Justiça em Números); investiu-se no PRONAME e houve profundo fortalecimento da gestão dos precatórios.

Também foi ultrapassada a série histórica e o plenário do CNJ aprovou 70 (setenta) Resoluções e 20 (vinte) Recomendações até 31 de agosto de 2020, normativos que foram necessários para a instituição de novas e aprimoramento das antigas políticas públicas judiciárias.

Noutro giro, a adequação das rotinas de trabalho judiciárias frente às novas tecnologias também foi objeto da presidência que fortaleceu o sistema de processo judicial eletrônico PJe e outras plataformas tecnológicas como o DATAJUD; o Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU; o Escritório Digital; o SINAPSES, que disponibilizou, modelos de inteligência artificial para todo o Judiciário; os Laboratórios de Inovação; o SISBAJUD que trouxe novas funcionalidades ao extinto BACENJUD; e investiu-se na automação das execuções fiscais, perícias judiciais, conciliações, e gestão de bens apreendidos.

Dentro do eixo transparência foi instituída a codificação e a padronização de rubricas de Pagamento dos Magistrados (Res. 272/2018); instituiu-se o Ranking da Transparência do Poder Judiciário (Res. 260/2018); foi ampliado o acesso à informação das remunerações dos magistrados (Res. 273/2018); restou instituído o Portal do CNJ; aperfeiçoada a nova intranet e remodelado o site do CNJ com avanços em sua funcionalidade; e houve melhoria da comunicação social, inclusive com estratégias de combate à desinformação e uso das mídias sociais.

No eixo da responsabilidade administrativa e social, o CNJ restringiu o pagamento de auxílio-moradia no Poder Judiciário (Res. 274/2018); fixou parâmetros de remuneração a ser paga aos conciliadores e mediadores judiciais (Res. 271/2018); instituiu o Formulário Nacio-

nal de Avaliação de Risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher (Res. 284/2019); implantou e nacionalizou o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA); investiu na pauta de igualdade de gênero e de raça; e inovou ao lançar o Pacto Nacional da Primeira Infância (com centenas de pactuantes no país), o Pacto Nacional da Escuta Protegida, o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, a Agenda 2030 dentro do Poder Judiciário brasileiro, e o programa nacional do DESTRAVA, visando solucionar a paralisação de obras públicas, em especial, da área da educação<sup>3</sup>.

Estas são algumas das mais de 60 (sessenta) ações que foram realizadas dentro do eixo da eficiência da gestão pública judiciária; das mais de 30 (trinta) ações com foco na transparência do Judiciário; e das mais de 25 (vinte e cinco) ações internas e interinstitucionais para alcançar o respeito à responsabilidade pública e social. Tudo isso, sem contar as centenas de ações com investimento em capacitação no Poder Judiciário; na gestão da saúde no âmbito da Justiça; na ampliação da política nacional de enfrentamento à violência contra mulher; na política nacional de conciliação e de evolução na gestão de dados, com investimentos na tecnologia, automação e o uso de inteligência artificial.

## **5. AVANÇOS NECESSÁRIOS E REFLEXÕES FINAIS: A INTEGRIDADE PÚBLICA NA RESOLUÇÃO CNJ Nº 410, DE 23 DE AGOSTO DE 2021**

Os avanços na gestão administrativa do Judiciário têm ocorrido a passos largos. Trazendo novas premissas e conceitos importantes para a construção das políticas públicas judiciárias, foi aprovada no Plenário do Conselho a Resolução nº 410, de 23 de agosto de 2021 que, para além dos três pilares desenvolvidos neste trabalho, instituiu um sistema de integridade no âmbito do Poder Judiciário.

A Resolução foi construída sobre alguns pilares: a) os 17 (dezessete) objetivos de desenvolvimento sustentável inscritos na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em especial o Objetivo nº 16 dos ODS's, que busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, inclusive pela redução substancial da

<sup>3</sup> Com destaque ao projeto piloto denominado “Destrava Goiás”, que com a ação conjunta do Judiciário, dos Tribunais de Contas (U, E, M), do CNMP e do FNDE, e de diversos outros atores, o governo do Estado de Goiás e os Municípios conseguiram destravar cerca de 70% das obras que estavam paralisadas, inclusive por decisões judiciais e dos tribunais de contas.

corrupção e do suborno em todas as suas formas, pelo desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, e pela garantia da tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; b) o trabalho realizado em matéria de combate à corrupção e boa governança pelas Nações Unidas, consagrado em particular na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; c) as Recomendações do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre integridade pública, fundamento vital para a governança pública para resguardar o interesse público e reforçar valores como a democracia pluralista baseada no estado de direito e no respeito aos direitos humanos; d) a busca para fomentar a confiança pública no Poder Judiciário, cumprindo na integralidade os princípios gerais da administração pública estabelecidos no caput do art. 37 da nossa Carta da República; e) para dar concretude às leis que estabelecem a responsabilização administrativa e civil de todos que praticam atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira; f) e disseminar a cultura de integridade e aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e correção de condutas ilícitas e antiéticas no Judiciário.

Nesta normativa foram estabelecidas algumas regras gerais sobre o sistema de integridade no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, que nos seus enunciados ficou estabelecido que deve ser estruturado nos seguintes eixos: I – comprometimento e apoio explícito da alta administração dos respectivos órgãos; II – existência de órgão gestor responsável pela sua implementação e coordenação em cada tribunal; III – análise, avaliação e gestão dos riscos; e IV – monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação.

Não há dúvida quanto à importância dessas premissas, mas a exigência da criação de um órgão gestor da alta administração de cada tribunal para resguardar a integridade no Judiciário e, em especial, para a realização da análise, avaliação e gestão dos riscos, se mostra essencial dentro desse processo que estamos passando de transformação no papel e no funcionamento da Administração Pública brasileira, diante da exigência de uma profissionalização gradativa da gestão pública e das novas tecnologias de gestão de políticas públicas. A análise de políticas públicas, inclusive as judiciárias, “seja prescritiva ou descritiva, seja pela abordagem racionalista ou argumentativa, justapõe-se à gestão pública pelo *focus* administrativo (estrutura, processos e comportamentos) e pelo *locus* de gestão (planejamento, direção, coordenação e controle) nas organizações públicas” (SECCHI; COELHO, 2020, p. 13).

A importância da gestão de riscos é acentuada nesta normativa, com razão, na medida em que a “gestão de riscos corretamente implementada e aplicada de forma sistemática, estruturada e oportuna gera benefícios que impactam diretamente cidadãos e outras partes interessadas na organização ao viabilizar o adequado suporte às decisões” (TCU, 2018, p. 14), administrativas e o aumento da eficiência e eficácia das políticas públicas estabelecidas por seus vários instrumentos públicos.

Também garante, diante da vinculação da gestão de risco como elemento básico da *accountability*, a manutenção ou elevação da confiança da sociedade na Administração da Justiça.

O sistema de integridade pública deve abranger todas as etapas das políticas públicas judiciais, respeitando as técnicas nacionais e internacionais, em especial no início da tomada de decisão, com a análise de políticas públicas. Em interessante trabalho de Leonardo Secchi, acentua o autor que a “análise de políticas públicas é a atividade e o campo de conhecimento teórico e metodológico voltados para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos” e “visa melhorar o processo público com o uso de métodos e técnicas de análise de problemas (*problem analysis*) e análise de soluções (*solution analysis*) para auxiliar nas decisões e na estruturação de políticas, leis, programas, campanhas, projetos ou ações públicas” (SECCHI, 2017, p.1), fundamentos de uma boa gestão pública de suas políticas.

Assim, para que a Alta Administração dos tribunais, como pretende a Resolução, possa fazer garantir o respeito à integridade e aos demais princípios constitucionais da administração pública do Judiciário, mostra-se essencial que essas técnicas, incluindo análise de custo-benefício; custo-efetividade; mapeamento de argumentos; métodos participativos (cf. art. 3º, inciso II, da Resolução); técnica *nudge*<sup>4</sup>; e outras, sejam aplicadas adequadamente pela Administração e entregues aos tomadores de decisão.

Portanto, com esta nova Resolução, desde que efetivamente cumprida pelos órgãos da Administração do Judiciário, viabiliza-se uma melhor decisão pública, embasada em informações e análises confiáveis, pautada em princípios e valores constitucionais e internacionais e que venha a trazer resultados desejados no interesse público e para os jurisdicionados.

Como salientado, muitos foram os avanços alcançados pelo Conselho Nacional de Justiça, durante as suas várias composições, para bem atender ao destinatário dos serviços: o cidadão, o jurisdicionado. Na última década, o Judiciário tem aperfeiçoado sua gestão estratégica, ampliado

4 Vide magnífico trabalho de Thaler e Sustein (2019, p. 14). Para os autores, a concepção do *nudge* é uma técnica, um estímulo, “é qualquer aspecto da arquitetura de escolhas capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível sem vetar qualquer opção e sem nenhuma mudança significativa em seus incentivos econômicos”.



a utilização das tecnologias e realizado melhoria dos sistemas de automação, na atuação intersetorial e interinstitucional, de forma a trazer os demais poderes e a sociedade civil para encontrarmos, de forma cooperativa e democrática, as melhores soluções para os desafios do Judiciário brasileiro (CNJ, 2019, p. 3).

A gestão adequada dos acervos pelos tribunais, de forma estratégica, acabou, pela primeira vez na última década, por reduzir os casos pendentes, diminuir a taxa de congestionamento, invertendo a tendência que vinha sendo observada ao longo dos últimos dez anos.

Enfim, a sociedade deposita muita esperança no Poder Judiciário e anseia por resultados. Os cidadãos urgem por prestação jurisdicional eficiente, célere, coerente e previsível. A Justiça do século XXI precisa estar atenta a isso. Essa é a revolução pela qual precisa passar o Poder Judiciário. Eis a chave dessa transformação: eficiência, transparência e responsabilização. Agora, deve-se incluir o respeito à integridade pública.

## REFERÊNCIAS

- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two faces of power. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- BITTENCOURT, Edgard de Moura. **O Juiz**. São Paulo: Millennium, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz & Terra, 2013.
- CHRISTENSEN, Clayton M. et. al. **Desafios da gestão**: uma introdução às mais influentes ideias da Harvard Business Review. Rio de Janeiro: Sextante, 2018, p. 187-224. (10 Leituras Essenciais da Harvard Business Review).
- COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364>. Acesso em: 3 mar. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório anual 2019**. Brasília: CNJ, 2019.
- FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, p. 77-89. 2005.
- KIM, Richard Pae. Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como Órgão do Poder Judiciário**: homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 115-136.
- KIM, Richard Pae; SILVA, Fabiana Andrade Gomes. Metas nacionais como importante mecanismo da gestão estratégica do Poder Judiciário. In: SALOMÃO, Luis Felipe (Coord.). **Magistratura do futuro**. Rio de Janeiro: JC, 2020, p. 99-114.
- MAUS, Ingeborg. **O Judiciário como superego da sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2010.
- MENDES, Gilmar Ferreira. As contribuições do CNJ para o Judiciário Brasileiro. **Revista Eletrônica JC**, Rio de Janeiro, n. 143, p. 10-175, jul. 2012. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/as-contribuicoes-do-cnj-para-o-judiciario-brasileiro/>. Acesso em: 3 mar. 2023.
- RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. 5.v. p. 93-172.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.
- SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: CEN-GAGE, 2017.
- SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza Coelho; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: CEN-GAGE, 2020.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, Dossiê, v. 16, n. 39, jul./dez., 2003, p. 11-24. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743>. Acesso em: 3 mar. 2023.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 3 mar. 2023.

THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass R. **Nudge**: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TOFFOLI, José Antonio Dias (Org.). **30 anos da Constituição Brasileira**: democracia, direitos fundamentais e instituições. São Paulo: GEN-Forense, 2018.

TOFFOLI, José Antonio Dias. A transformação é uma porta que só se abre por dentro. **Consultor Jurídico**, 26 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-26/dias-toffoli-transformacao-porta-abre-dentro>. Acesso em: 3 mar. 2023.

TOFFOLI, José Antonio Dias; KIM, Richard Pae (Org.). **Relatório de gestão Ministro Dias Toffoli**: 20018-2020. Brasília:

CNJ, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/WEB\\_RELATORIO\\_GESTAO\\_CNJ\\_2018-2020.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/WEB_RELATORIO_GESTAO_CNJ_2018-2020.pdf). Acesso em: 3 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018.

WERNECK VIANNA, Luiz. et al. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário**: crise, acertos e desacertos. Trad. Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

#### **José Antonio Dias Toffoli**

Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça (2018-2020). Ex-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (2013-2015).

#### **Richard Pae Kim**

Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ex-Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça (2018-2020). Doutor e Mestre em Direito pela USP. Pós-doutor em políticas públicas pela UNICAMP. Professor do Curso de Mestrado em Direito da UNISA.