



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

## **Criando a conquista da “Casa-Grande”**

Uma história da ecologia político-criativa da construção institucional do  
Conselho Nacional de Justiça, 1987-2020

Maricilene Isaira Baia do Nascimento

Brasília  
2023

Maricilene Isaira Baia do Nascimento

**Criando a conquista da “Casa-Grande”:** uma história da ecologia político-criativa da construção institucional do Conselho Nacional de Justiça, 1987-2020

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política, área de concentração Política e Instituições.

Orientadora: Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers  
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília  
**Presidente**

Prof. Dr. João Paulo dos Santos Dias  
Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal  
**Membro externo**

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes  
Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo  
**Membro externo**

Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves  
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília  
**Membro interno**

Profa. Dra. Debora Rezende de Almeida  
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília  
**Membra suplente**

Brasília  
2023

Primo Marcos Vinícius! Sim, eu me lembro... a gente amava trabalhar na feira e se dedicar à escola.

Em 2018, perdemos o primo Marcos soterrado nos escombros de uma ecologia social que se alimenta de desigualdade e de criminalidade.

Vô Ismaelino! A batalha que se renovava todas as madrugadas pela sobrevivência, nas feiras paraenses, desde a tua juventude, não desencadeou somente as dores que reclamavas pelo teu corpo. Levou alguém da tua semente ao doutorado!

Em 2020, perdemos o vovô em uma Unidade de Pronto Atendimento, em meio às angústias do anúncio do primeiro *lockdown* no Pará, em decorrência da falta de leito pelo avançar da pandemia de COVID-19.

Tio Pedro de Assis! Nosso pai na fé. Era uma carta aberta de humildade e simplicidade. Morria de orgulho de mim e não conseguia mais me chamar pelo nome. Havia escolhido outro: “minha doutora”. Como eu queria que tivesses tido a oportunidade de me ver chegar ao final!

Em 2021, perdemos o tio Pedro quando, finalmente, conseguiu chegar à terapia intensiva, após travar a sua grande batalha em decorrência das complicações lhe causadas pelo Coronavírus. As bactérias hospitalares descobriram o seu estado muito frágil.

Ah, querida Elizete! Nossa líder lá na igreja IPDA do Del Lago, em Itapoã, DF. Na caminhada do doutorado, simples que era, enchia meu coração com mensagens de fé, de perseverança e de esperança nas noites de culto. E conseguia fazer isso mesmo após o seu dia cansado de trabalho como empregada doméstica.

No avançar de 2021, perdemos a incansável Elizete. Não consegui chegar a tempo hábil em Brasília para arrancar o seu último abraço.

– Mas o acontecimento seria, de fato, tão extraordinário quanto pareceu aos contemporâneos? Seria singular, tão profundamente perturbador e renovador quanto eles admitiram? Qual o verdadeiro sentido, qual o verdadeiro caráter, quais os efeitos permanentes desta revolução estranha e terrível? Que foi precisamente o que destruiu? Que foi o que criou? O momento de pesquisar sobre estas questões parece haver chegado. Estamos hoje na posição exata para melhor perceber e analisar este grande tema. Muito distantes da Revolução, de tal modo a podermos sentir apenas de maneira muito débil as paixões que perturbaram a visão dos que a fizeram, estamos, contudo, bastante próximos para poder penetrar o espírito que a conduziu e compreendê-lo. Daqui a mais algum tempo, o estudo encontrará, por certo, maiores dificuldades, pois as grandes revoluções vitoriosas fazem desaparecer as causas que as produziram e tornam-se incompreensíveis por força de seu próprio êxito.

Alexis de Tocqueville. O Antigo Regime e a Revolução.

## Agradecimentos

Quando parti à capital federal rumo ao início do meu doutoramento, eu levava alguns peixes, poucos litros de açaí e um pouco de farinha, parafraseando um trecho da mensagem de despedida da mui querida amiga de infância Cintia Nogueira. Eles representavam muita coisa. Um presente acanhado em agradecimento e as condições quase improváveis que eu tinha de sobreviver a um doutoramento fora de casa. À época, a gente do norte do país que quisesse continuar os estudos na área de ciência política, tinha de sair de casa. Aliás, o avançar da viagem de ônibus pela Belém-Brasília cumpria a missão de me fazer lembrar que estava, gradativamente, longe de casa. Devo informar a você, caro(a) leitor(a), que meu título de doutora é resultado dos milagres de uma rede de irmandade, de generosidade, de cuidado, de compartilhamento.

Eu agradeço, com muitas lágrimas caindo pelo rosto, à ‘família buscapé’, liderada pela tia Márcia e pelo tio Luca, que me abrigou em sua casa, mesmo o espaço sendo impossível de caber mais uma! Que me compartilhou seu alimento, mesmo quando era pouco, que me compartilhou o ‘tufiu’, para não sentir frio, que me encheu de risadas, mesmo em meio às dificuldades, que me encheu de fé em Cristo, mesmo quando nada fazia sentido. Muito obrigada ao tio Tônio (meu poeta!), à Dhéssica, ao pequeno Davi, ao Bruno, à Karen, à Kethelen, à Agatha, ao Dhon, ao tio Maciel e ao Leandro. Igualmente, agradeço ao tio China, à tia Stefanie, ao tio Felipe e à tia Jocielle, amigos-quase-irmãos da família buscapé.

Eu agradeço à deliciosíssima amizade de Gesiane e Reinaldo Farias (o casal do Jurunas!), os quais conheci nas oportunidades de pesquisa. São amigos mais chegados que irmãos que, de um modo tão extraordinário, cuidaram de mim, torceram por mim, compartilharam comigo o seu cantinho, a sua história, o seu conhecimento e a sua fé em Cristo. Obrigada por não me fazer esquecer de cantar, de cantar! Igualmente, agradeço à Kátia, à Raíssa, à Rosinha, à dona Piedade, ao Wilson, à irmã Socorro e aos irmãos e irmãs da igreja de Nova Vida de Arniquireiras, os quais conheci por meio deles e que foram tão significativos/as nessa jornada.

Eu agradeço à membresia da Igreja Pentecostal Deus é Amor – da qual sou parte desde nascida – da congregação Del Lago I, em Itapoã, que me acolheu de modo tão maravilhoso desde a minha chegada. Gente muito simples, muito caridosa e que serve a Cristo com muito fervor! Quão tremendo foi servir ao Senhor no seio de vocês! Em memória da nossa saudosa líder, irmã Elizete, agradeço à mocidade Raio de Luz e aos nossos conselheiros, pelos louvores que cantamos com toda a alma, pela nossa união a distância na oração da madrugada, pela alegria no compartilhar do alimento. Faço menção a vocês: Naiara, Noemi, Jadson, Reinaldo, Abadia, Joel, Sara, Suelene, Débora 1, Débora 2, Daniel, Selilton e Leninha. Faço um agradecimento muito especial à irmã Tereza e ao irmão Crislano, que cuidaram de mim como alguém de sua família, que me acolhiam aos finais de semana para hospedagem em sua casa, quando ia cultivar. Obrigada à Tereza, que cortava as minhas unhas dos pés, enquanto me preparava para dormir – eu construía o significado de que eu tinha que prosseguir na caminhada. Igualmente, agradeço aos mui queridos irmãos e irmãs da IPDA de Paranoá, da QS 11, em Arniquireiras, e da Vila Mariana, em Taguatinga.

Com imensa reverência, respeito e gigantesca admiração, eu teço agradecimentos ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, que me acolheu e que, de tantas formas, trabalhou para que eu conseguisse chegar até o fim do meu doutoramento. Eu agradeço, com todo o amor da minha alma, à Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers, minha orientadora, minha mãe no conhecimento, que me apresentou a ‘criatividade política’, que me inspirou e encorajou a dar arte às histórias que os atores políticos criam, que me

compartilhou a sua sabedoria analítica e de vida. Obrigada por rir e chorar comigo, por segurar na minha mão, pelo olhar e ouvidos sensíveis, por tamanha compreensão! Eu agradeço ao quadro extra-or-di-ná-rio de docentes do IPOL, que me compartilhou, dentro e fora de sala de aula, o universo da análise política. À Débora Rezende, à Marisa Von Bülow, ao Mathieu Turgeon, ao André Borges, ao Paulo Calmon, à Suely de Araújo, ao Adrian Albala. Faço agradecimentos à coordenação do nosso PPG por Prof. Dr. Carlos Machado e por Prof. André Borges em tempos tão difíceis de pandemia de Covid-19, e à rainha Thaynara Bandeira, pela recepção sempre calorosa, pelas prestatividade e gentileza quando pedimos socorro, em nome de quem agradeço à equipe administrativa do IPOL.

Na minha trajetória do doutoramento, tive a oportunidade de trabalhar com pesquisadoras/es incríveis, que me envolveram no campo de investigações sobre a relação entre burocracia pública e as políticas públicas no Brasil e em outros países, no âmbito do projeto de pesquisa Capacidades da Administração Pública Brasileira, na Escola Nacional de Administração Pública, e no âmbito do projeto de pesquisa O que informa as políticas públicas federais, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. À Natália Massaco Koga, ao Pedro Palotti, em especial, pela compreensão das minhas ausências para cumprir a pesquisa de campo, à Marizaura Camões, ao Maurício Pinheiro (pelos diálogos tão doces e paraenses!), ao Miguel Loureiro, ao Alex Macêdo (meu irmão mineiro!), à Natasha Borali, ao Victor Bastos, ao Bruno Couto, à Isabela Goellner, ao Rafael Viana, ao Rafael Lins. Faço menção carinhosa à Profa. Dra. Luciana Garcia, ao grupo de bolsistas da Diest/Ipea e à equipe (imbatível) da Assessoria do Programa de Pós-Graduação em Direito do IDP.

Da mesma forma, agradeço ao/às integrantes do grupo de pesquisa Repensando a Relação entre Estado e Sociedade – RESOCIE, do IPOL/UnB, com os quais aprendi tanto a repensar essa relação! Agradeço, em especial, aos/às integrantes da linha de pesquisa “ativismo e burocracia”, liderado por Rebecca Abers. Com carinho, agradeço ao grupo sensacional de orientandos/as de Rebecca, com os quais compartilhei momentos tão saudosos de aprendizado coletivo sobre a criatividade da burocracia brasileira. Faço menção a colegas que foram muito significativos no meu dia a dia do doutoramento, que compartilharam comigo muito companheirismo e conhecimento: Marina Andrade, Fernanda Burle, Denise Direito, Alexandre Arns, Igor Costa, Cleyton Feitosa, Lincoln Telhado, Pedro Masson, Otávio Ventura, Ana Marusia, Marília de Oliveira. Aqui, faço um destaque a você, querida Maria Stela Reis, com quem compartilhei os meses finais de orientação conjunta a distância da nossa tese. A gente conseguiu, a gente conseguiu! Agradeço à colega Alana Valente, que me achou em um momento de dificuldades.

Eu agradeço à parceria muito maravilhosa do Prof. Dr. João Paulo Dias, em nome de quem agradeço à hospitalidade do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal, no período que cumpri como doutoranda visitante. Eu agradeço por tanto apoio, inspiração e ideias recebidas em torno da minha investigação doutoral no tema da administração da justiça. Eu agradeço aos diálogos pioneiros com Prof. Dr. Nuno Garoupa, da Texas University, in Austin, Estados Unidos. Seus trabalhos em torno dos conselhos judiciais inspiraram o embrião do meu projeto de pesquisa. Agradeço aos diálogos com os/as integrantes do AT Política, Direito e Judiciário, da Associação Brasileira de Ciência Política, que fizeram críticas e contribuições aos meus primeiros escritos, nos encontros bienais da Associação. Agradeço à parceria da ABCP/USP, que oportunizaram a construção do meu projeto de pesquisa na IPSA-USP Summer School in Concepts, Methods and Techniques in Political Science, Public Policy and International Relations.

Na oportunidade, agradeço aos financiamentos que recebi da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAPDF, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e da Universidade de Brasília. Aqui, também, agradeço muito carinhosamente à Profa. Dra. Dolores Silva e ao Prof. Dr. Carlos Augusto Souza, meus professores do mestrado em ciência política no IFCH/UFPA, pelos cuidados e incentivos à minha formação inicial no campo da política, e à Profa. Dra. Ivanete Daga Cielo (Unioeste), que se fez presente até os últimos momentos da minha defesa doutoral, em nome de quem agradeço à família do campo de Secretariado Executivo no Brasil por tanto apoio e por tanto compartilhamento de paixão pela nossa área de formação!

Eu agradeço à generosidade com a qual fui recebida pelos personagens da minha pesquisa. Muito obrigada a servidores, servidoras, magistrados e magistradas do Poder Judiciário. Especialmente, agradeço aos/às integrantes e ex-integrantes da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário – Comitê da Justiça Estadual. Obrigada por abrirem as portas da ‘casa-grande’ pra eu entrar, pelas “marmitas da Mari”, pelas inúmeras horas de diálogo, pela paciência no compartilhar de suas histórias no serviço público judiciário. Faço menção especial às servidoras Adriana Carvalho e Ione Konzen, que me acolheram em suas casas, que me compartilharam seu alimento, sua história de vida, e os bastidores da ‘casa-grande’, durante as visitas nos tribunais onde atuam. Faço menção, também, ao querido Pedro Lúcio Vivas, do quadro de servidores do TJBA, pelo imenso apoio por me compartilhar contatos tão preciosos e pelo convite que me fez para o grande reencontro com a Rede. Na oportunidade, eu agradeço a prestatividade do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, por me compartilhar entrevistas do projeto História Oral do CNJ ainda não disponíveis a público. Faço menção à Tânia Rangel, a Leandro Molhano e à Christiane Jalles, pesquisadores/as extraordinárias/os que executaram esse projeto, entre os anos de 2009 e 2016, entrevistando os mais diversos personagens da construção institucional do CNJ.

Expresso minha gratidão à banca examinadora da minha tese doutoral. Ao Prof. Dr. João Paulo Dias, CES/UC, pela sensibilidade do seu olhar de sociólogo à “natureza artística” da tese, mesmo enfrentando perda de seu filho, pelo incentivo para terminar a tese “com toda a paixão!”. Ao Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes, DCP/USP, por ser o responsável por “uma tese inteira”! Ao Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves, IPOL/UnB, por me mostrar os caminhos a perseguir à versão “grand finale” da tese! Quanta contribuição riquíssima! Muito obrigada!

Eu agradeço a amigos/as que são verdadeiros testemunhas da minha paixão pelos estudos, que são meus/minhas quase irmãos/ãs de sangue, que me apoiam tanto, que torcem muito por mim, que mesmo longe, estamos ligados/as, seja nos sonhos, seja nas lembranças, seja nos reencontros. À Cintia Freitas, à Jaqueline Campos, ao Felipe Guimarães (Eu te amo, Glória!), à Danielly Madeira, ao Mário Ribeiro (Meu primeiro mestre na política!), à Juliana Andrade, à Thais Menezes, ao Luiz Santos, que me presenteou com a xícara “inspira, respira, não pira”, no momento mais difícil de escrita da tese. Aos amidos do ZVD, Reyfson, Tainara, Carolina, Renata, Wallace, Suelen.

Ah, como sou tão grata a vocês, extraordinário Isaías Prado, meu paizinho querido, meu cozinheiro preferido, extraordinária Marilene Baía, minha mãezinha querida. Meus professores mais exigentes, meus eternos pastores, que me ensinaram e incentivaram, com tamanha dedicação – e, muitas vezes, com recursos tão escassos –, a escrita, a matemática, a administração, o canto, enquanto vendíamos as frutas e verduras na feira! A ter prazer no conhecimento, a ter prazer de

fazer o melhor, a amar as pessoas, a ter vontade de chegar bem longe, bem longe! A conhecer e crer em Cristo, nosso Salvador, sem nunca desfalecer! Igualmente, agradeço à minha irmã, Marilena Baía, ao meu irmão, Israel Baía, e à minha cunhada, Susane Viana, por tanto incentivo, companheirismo, e por, especialmente, ouvirem, com tanto entusiasmo, as minhas inacreditáveis histórias! Agradeço aos meus docinhos de coco, aos brigadeiros mais deliciosos da minha vida: Adam Harry, Henry, Emily Sayuri e Maitê, sobrinhos e sobrinhas, que nasceram e cresceram junto com o doutoramento. Na oportunidade, agradeço à família Nascimento e à família Baía – quanta torcida, quanto apoio, quanto carinho, quantas orações! De vocês, herdei a fibra do espírito empreendedor, do trabalho na feira, do trabalho na cozinha, da humildade no compartilhamento, do cuidado um dos outros, do rir em meio às dificuldades! Muito obrigada! A vocês, queridos/as clientes e amigos/as da Barraca (que agora virou Casa!) das Comidas Típicas do Pará, na cidade de Ananindeua, Pará, por nos ajudarem em nossa sobrevivência, por ajudarem a tornar possível o meu doutoramento, pela torcida grandiosa, pelas saudades que sentiam!

E o que eu diria a ti, Deus que criou os céus e a terra, meu Criador, arquiteto do universo, da história, da minha história, que abriste o mar pra eu passar, que multiplicaste o pouco de peixe que eu tinha, dono do milagre!? O que eu ofereceria a ti, em gratidão, se és o dono de tudo, do começo e do fim!? Mas eu te dou o meu louvor, a minha fidelidade, e a minha vida em favor do teu Evangelho, até que todo o Teu plano de amor se cumpra!

## Resumo

Esta investigação trata de contar a história de um grande processo de construção institucional que uso nomear de “criando a conquista da Casa-Grande”. Atribuindo de ‘casa-grande’ a um sistema de poder no qual poucos têm acesso aos recursos e aos processos de tomada de decisão da/na gestão do serviço público judiciário brasileiro, argumento que parte significativa da história de construção institucional do Conselho Nacional de Justiça – órgão de controle administrativo e disciplinar do Judiciário no Brasil – recebeu grande influência de movimentos políticos de diferentes atores por democratização da gestão e da alocação dos recursos públicos da Justiça, com destaque aos movimentos políticos da magistratura de primeira instância, que possibilitaram o fortalecimento de outros movimentos políticos de diferentes atores em busca de democratização da administração da justiça brasileira. Em diálogo com o pragmatismo, sustento, também, que a conexão entre esses diferentes movimentos vem tecendo o que proponho conceituar de “ecologia institucional” – um complexo político-criativo de regras e recursos (ideias, campos, símbolos, processos, atores e relações), a fim de tentar gerar um conjunto de políticas democratizantes na gestão e na alocação dos recursos públicos da justiça. A pesquisa abrange um longo período de tempo (1987-2020) e é construída mediante uma diversidade de fontes empíricas, como: (i) observações realizadas em eventos institucionais, (ii) observações realizadas em visitas *in loco* a Tribunais de Justiça, (iii) entrevistas, em profundidade, com atores que compõem o sistema de Justiça, (iv) depoimentos de atores-chave levantados pelo projeto “História Oral do CNJ” do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, e (v) intensa mobilização de documentos jornalísticos e institucionais. O eixo descritivo-analítico-histórico da tese se organiza em doze “Episódios”, fazendo emergir as cenas protagonizadas por aqueles movimentos na construção das diferentes fases institucionais do CNJ – como regra constitucional, como organização e como política pública. Além de trazer à luz bastidores e repercussões da criatividade desses movimentos na busca pela democratização da gestão do serviço público judiciário, a história que se propõe contar traz também as fragilidades dessa busca.

**Palavras-chave:** Conselho Nacional de Justiça; democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça; priorização da primeira instância; redes de ação; ecologia institucional.

## **Abstract**

This thesis is about the story of a great process of institutional construction that I dare to identify as “creating the conquest of the Master’s House”. Attributing the 'Master’s House' to a system of power in which few have access to the resources and decision-making processes of/in the management of the Brazilian judicial public service, I argue that a significant part of the history of institutional construction of the National Council of Justice – the administrative and disciplinary control body of the Brazilian judiciary – received significative influence from political movements of different actors for the democratization of the management and allocation of public resources of judiciary, with emphasis on the political movements of the magistracy of first instance, which enabled the strengthening of other political movements of different actors in search of democratization of the administration of Brazilian justice. In dialogue with pragmatism, I also argue that the connection between these different movements has been weaving what I propose to conceptualize as “institutional ecology” – a political-creative complex of rules and resources (ideas, fields, symbols, processes, actors, and relations), to try to generate a set of democratizing policies in the management and allocation of public justice resources. The research covers a long historical period (1987-2020) and a diversity of empirical sources, such as (i) observations made at institutional events, (ii) observations made during on-site visits to Courts of Justice, (iii) in-depth interviews with actors that make up the Justice system, (iv) testimonies of key actors raised by the project “Oral History of the CNJ” of the Center for Research and Documentation on Contemporary Brazilian History, and (v) intense mobilization of journalistic and institutional documents. The descriptive-analytical-historical axis of the thesis is organized into twelve Episodes with the scenes played by those movements in the different institutional phases of the CNJ – like a constitutional rule, an organization, and a public policy. In addition to bringing to light the backstage and the repercussions of the creativity of these movements in the search for the democratization of the management of the judicial public service, the story it proposes to tell also brings the weaknesses of this search.

**Keywords:** National Council of Justice; democratization of management and on the allocation of justice public resources; prioritization of courts of first instance; action nets; institutional ecology.

## **Lista de Siglas e Abreviações**

**ACM:** Antônio Carlos Magalhães

**Adin:** Ação Direta de Inconstitucionalidade

**AGU:** Advocacia Geral da União

**AJD:** Associação Juízes para a Democracia

**Ajufe:** Associação dos Juizes Federais do Brasil

**AM:** Estado do Amazonas

**Amatra:** Associação dos Magistrados Trabalho

**AMB:** Associação dos Magistrados Brasileiros

**AMMA:** Associação dos Magistrados do Maranhão

**Anamatra:** Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

**AP:** Estado do Amapá

**BA:** Estado da Bahia

**BID:** Banco Internacional de Desenvolvimento

**BSC:** *Balanced Scorecard*

**CCJ:** Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania

**CI:** Comissão de Informatização

**CJF:** Conselho da Justiça Federal

**CNI:** Confederação Nacional da Indústria

**CNJ:** Conselho Nacional de Justiça

**CPDOC:** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

**CPI:** Comissão Parlamentar de Inquérito

**DF:** Distrito Federal

**DGE:** Departamento de Gestão Estratégica

**DPJ:** Departamento de Pesquisas Judiciárias

**EC:** Emenda Constitucional

**ENPJ:** Encontro Nacional do Poder Judiciário

**FGTS:** Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

**FGV:** Fundação Getúlio Vargas

**FHC:** Fernando Henrique Cardoso

**FIESP:** Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

**Fonacor:** Fórum Nacional das Corregedorias

**FONAJE:** Fórum Nacional dos Juizados Especiais

**FONAJEF:** Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais

**JEFs:** Juizados Especiais Federais  
**JEs:** Juizados Especiais  
**MJ:** Ministério da Justiça  
**MN:** Metas Nacionais  
**OAB:** Ordem dos Advogados do Brasil  
**PAE:** Parcela Autônoma de Equivalência  
**PCdoB:** Partido Comunista do Brasil  
**PDT:** Partido Democrático Trabalhista  
**PE:** Estado de Pernambuco  
**PEC:** Proposta de Emenda à Constituição  
**PFL:** Partido da Frente Liberal  
**PL:** Projeto de Lei  
**PMDB:** Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PPA:** Plano Plurianual  
**PPS:** Partido Popular Socialista  
**PSDB:** Partido da Social Democracia Brasileira  
**PT:** Partido dos Trabalhadores  
**RJ:** Reforma do Judiciário  
**RPPJ:** Reunião Preparatória do Poder Judiciário  
**SE:** Estado de Sergipe  
**SIR:** Súmula Impeditiva de Recursos  
**SP:** Estado de São Paulo  
**SP:** Estado de São Paulo  
**SRJ:** Secretaria de Reforma do Judiciário  
**STF:** Supremo Tribunal Federal  
**STJ:** Superior Tribunal de Justiça  
**TJAL:** Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas  
**TJAP:** Tribunal de Justiça do Estado do Amapá  
**TJBA:** Tribunal de Justiça do Estado da Bahia  
**TJCE:** Tribunal de Justiça do Estado do Ceará  
**TJMA:** Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão  
**TJPA:** Tribunal de Justiça do Estado do Pará  
**TJPE:** Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco  
**TJRJ:** Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

**TJRO:** Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

**TJRR:** Tribunal de Justiça do Estado de Roraima

**TJRS:** Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

**TJSE:** Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe

**TJSP:** Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**TSE:** Tribunal Superior Eleitoral

**TST:** Tribunal Superior do Trabalho

## Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b> As fases e as entidades da construção das Metas Nacionais para o ano de 2018.....	35
<b>Figura 2.</b> Etapas, prazos previstos e responsáveis por cada atividade do PFMNPJ em 2019 .....	37
<b>Figura 3.</b> Programação da 1ª Reunião Preparatória para o 13º Encontro Nacional do Poder Judiciário (maio/2019) .....	40
<b>Figura 4.</b> Fases do desdobramento criativo de uma ecologia institucional.....	65
<b>Figura 5.</b> Reunião dos integrantes da Central de Negócios do TJPA, na sala de reunião da Presidência, 16.01.2020 .....	217
<b>Figura 6.</b> Banner do Planejamento Estratégico na entrada do elevador que dá acesso à presidência do TJPA.....	218
<b>Figura 7.</b> Banner do Planejamento Estratégico no Departamento de Planejamento, Estatística e Gestão do TJPA.....	219
<b>Figura 8.</b> Esquema desenhado de um novo modelo de mapa ao Planejamento Estratégico do TJRO por um servidor do setor de planejamento .....	220
<b>Figura 9.</b> Mapa Estratégico do Poder Judiciário apresentado no II ENPJ, em fevereiro de 2009 .....	236
<b>Figura 10.</b> Folder desenvolvido para mobilizar a magistratura em torno da Meta 2 sob o slogan “Meta 2: bater recordes é garantir direitos” .....	246
<b>Figura 11.</b> Cartilha do Orçamento Participativo (interno) do TJRO, Edição 2012.....	258
<b>Figura 12.</b> Distribuição média da força de trabalho entre 1º e 2º graus no segmento da Justiça do Trabalho .....	288
<b>Figura 13.</b> Gráfico de Fronteira e Gráfico de Gartner da relação despesa por servidor x total de processos baixados.....	292
<b>Figura 14.</b> Parte 1 do Folder do Planejamento Estratégico do TJPA (2015-2020) .....	301
<b>Figura 15.</b> Parte 2 do Folder do Planejamento Estratégico do TJPA (2015-2020) .....	301
<b>Figura 16.</b> Parte 3 do Folder do Planejamento Estratégico do TJPA (2015-2020) .....	302
<b>Figura 17.</b> Slogan e comunicação visual da agenda pela política de priorização ao primeiro grau .....	313
<b>Figura 18.</b> Imagem de campanha do Movimento Diretas Já nos Tribunais brasileiros .....	325
<b>Figura 19.</b> Resultados parciais da Meta 3/2014 – estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim.....	338
<b>Figura 20.</b> Percentual de despesas e recursos humanos no Poder Judiciário por cargo e instância (ano-base 2015) .....	353

<b>Figura 21.</b> IPC-Jus da área judiciária separado por instância e tribunal (ano-base 2015) .....	354
<b>Figura 22.</b> Divulgação dos resultados do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) – Movimentação processual.....	356
<b>Figura 23.</b> Divulgação dos resultados do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) – Aumento da produtividade.....	357
<b>Figura 24.</b> Divulgação dos resultados do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) – Prioridade na porta de entrada.....	358
<b>Figura 25.</b> Divulgação dos resultados do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) – Prioridade da porta de entrada/ parte 2 .....	359
<b>Figura 26.</b> Capa da Cartilha do Prêmio CNJ de Qualidade.....	360
<b>Figura 27.</b> Reunião setorial dos integrantes da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, Comitê Gestor da Justiça Estadual, na 1ªRPPJ para as Metas Nacionais 2020. 29.05.2019. .....	369
<b>Figura 28.</b> Programação do III Workshop de Estatística do Poder Judiciário.....	381
<b>Figura 29.</b> Grupo de Trabalho II “Indicadores de Desempenho e de Produtividade” .....	384
<b>Figura 30.</b> Resultados de eficiência relativa TJAP (2009-2018).....	394
<b>Figura 31.</b> Selos Justiça em Números recebidos pelo TJPA entre 2014 e 2018.....	399
<b>Figura 32.</b> Telas de projeção na corregedoria do TJRO do monitoramento do tempo de paralisação dos processos nas unidades judiciárias do TJRO pelo sistema de gerenciamento de informação Eolis .....	409
<b>Figura 33.</b> Painel de Gestão Judiciária do TJPA .....	412
<b>Figura 34.</b> Os resultados da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Santarém (PA) no IE-Jud em 2019.....	413
<b>Figura 35.</b> Resultados da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Santarém (PA) na Meta 2 em 2019 .....	413
<b>Figura 36.</b> Resultados das baixas processuais efetivadas entre os anos de 2015 e 2019 no TJPA, por semestre.....	417
<b>Figura 37.</b> Resultados comparativos de baixas processuais entre os anos 2018 e 2019, em meses .....	417

## **Lista de Tabelas**

<b>Tabela 1.</b> Eventos, datas e locais da pesquisa.....	45
<b>Tabela 2.</b> Aspectos que diferenciam ‘explicação ecológica’ e ‘ecologia institucional’ .....	58
<b>Tabela 3.</b> Alguns destaques das inspeções da estrutura material e da força de trabalho entre as instâncias (TJMA) .....	229
<b>Tabela 4.</b> Alguns destaques das inspeções da estrutura material e da força de trabalho entre as instâncias (TJPA).....	230
<b>Tabela 5.</b> Comissões reestruturadas conforme os temas estratégicos nacionais em 2009.....	242
<b>Tabela 6.</b> Composição do modelo de eficiência nos anos de 2012 e 2013.....	317
<b>Tabela 7.</b> Áreas de avaliação do Prêmio CNJ de Qualidade, 2019 .....	362

## Lista de Boxes

<b>Boxe 1.</b> Destaque nº 298. “Eleição dos órgãos diretores dos tribunais” – o discurso da “politização” .....	105
<b>Boxe 2.</b> Destaque nº 298. “Eleição dos órgãos diretores dos tribunais” – o discurso da “democratização” .....	106
<b>Boxe 3.</b> Destaque sem número. Súmula Vinculante - discurso da “modernização” .....	118
<b>Boxe 4.</b> Destaque sem número. Súmula Vinculante - discurso da “democratização” .....	119
<b>Boxe 5.</b> “Percorrendo os caminhos da Justiça” – Texto do juiz Flávio Dino ao Jornal do Brasil (23.02.2003).....	127
<b>Boxe 6.</b> Trechos do discurso de Lula sobre a “caixa-preta do Poder Judiciário”.....	130
<b>Boxe 7.</b> “2003: Anamatra na busca de justiça social, transparência e democracia no Judiciário”. Discurso de Grijalbo Fernandes Coutinho, presidente da Anamatra, em apoio à criação do controle democrático para o Poder Judiciário.....	145
<b>Boxe 8.</b> Discurso de posse do ministro Nelson Jobim à presidência do STF - 03.06.2004.....	151
<b>Boxe 9.</b> Redação constitucional do CNJ na EC45.....	154
<b>Boxe 10.</b> Parte do discurso de Nelson Jobim, Presidente do STF, na promulgação da EC45, no Congresso Nacional, em dezembro de 2004 .....	156
<b>Boxe 11.</b> Projetos desenvolvidos sob o tema da informatização na CI em 2006 .....	206
<b>Boxe 12.</b> Discurso de posse do Ministro Gilson Dipp à frente da Corregedoria Nacional do CNJ (08.09.2008).....	228
<b>Boxe 13.</b> Metas Nacionais de Nivelamento do Poder Judiciário propostas para 2009.....	238
<b>Boxe 14.</b> Um ‘diálogo estruturante’ entre os bastidores do CNJ e as Associações em torno da Meta 2 .....	249
<b>Boxe 15.</b> Metas Nacionais Prioritárias para 2010 .....	267
<b>Boxe 16.</b> Metas Nacionais Prioritárias para 2011 e Metas Específicas.....	273
<b>Boxe 17.</b> Metas Nacionais para 2012 e 2013 escolhidas no V ENPJ .....	278
<b>Boxe 18.</b> Breve narrativa sobre a política distributiva da força de trabalho entre a primeira instância do TJSE conforme a demanda de casos novos.....	297
<b>Boxe 19.</b> Discurso de abertura do ministro Joaquim Barbosa no VII ENPJ, em Belém do Pará (18.11.2013).....	319
<b>Boxe 20.</b> Caso de resistência da implementação da equalização da força de trabalho no TJPI. .	342
<b>Boxe 21.</b> Etapas do Processo participativo para a formulação das Metas Nacionais .....	347
<b>Boxe 22.</b> Sugestão de parâmetros pelo CNJ quanto à nova composição do indicador “acesso à justiça” .....	370

<b>Boxe 23.</b> Relato sobre o perigo da ‘imposição dos indicadores’ .....	387
<b>Boxe 24.</b> Relato sobre a complexidade na definição de produtividade comparada no nível local .....	389

## Sumário

<b>“A Justiça brasileira é tão desigual quanto a desigualdade entre as pessoas”:</b> notas introdutórias	<b>.22</b>
<b>I. Narrativa metodológica</b>	<b>31</b>
I.a. “O processo de Formulação das Metas Nacionais do Poder Judiciário”: imaginando o desenho e o planejamento de execução da pesquisa	31
I.b. “A senhora não vai almoçar, doutora?”: entrando no campo e a escolha de construir a narrativa da tese a partir do segmento da Justiça Estadual	38
I.c. “Posso fazer uma visita ao seu Tribunal?”: construindo o material empírico	44
I.d. A construção descritivo-analítica da tese	52
<b>II. Um diálogo com o pragmatismo: de um “sonho” a uma rede de criatividade</b>	<b>55</b>
<b>II.a. Desdobramento criativo: traçando a construção de ecologias institucionais</b>	<b>59</b>
II.a.a. Conexões entre ações criativas: a gênese da ecologia institucional	60
II.a.b. Momentos históricos, mecanismos político-criativos e as diferentes naturezas institucionais	64
<b>Parte Empírica 1 [como regra constitucional]: “é pouca coisa, são linhas gerais só”</b>	<b>69</b>
<b>Momento Histórico 1: transformando “controle externo” em “controle democrático” do Poder Judiciário – o Conselho Nacional de Justiça no Congresso Nacional (1987-2004)</b>	<b>69</b>
<b>Episódio 1. “era o nosso objetivo, um pouco romântico, assim, um pouco idealista (...). Nasce dentro da OAB”: a ideia do controle externo do Poder Judiciário na Constituinte (1987-1988)</b>	<b>.73</b>
1.1. Personagens pioneiros e uma ideia desalinhada	73
1.2. “eles queriam criar um órgão fora da magistratura”: a resistência à ideia e o fracasso pela aprovação	79
<b>Episódio 2. “em aliança com outros setores da magistratura”: A PEC da RJ, o ‘controle externo’ e o novo movimento associativo da magistratura (1995-1998)</b>	<b>84</b>
2.1. Retoma-se a PEC 96/92, iniciam-se suas conexões	84
2.2. ‘defasagem remuneratória’, ‘precariedades nas condições de trabalho’ e ‘desigualdades na gestão do Poder Judiciário’: os “juizes novos” entram à cena política do campo associativo	87
2.3. “o relatório Jairo Carneiro”: iniciam-se as conexões ideológicas por um modelo de Judiciário	93
2.4. A primeira ruptura entre associações nacionais da magistratura: nasce a ideia do ‘controle externo democrático’	96
<b>Episódio 3. “insistíamos muito que o Conselho fosse um elemento de democratização das relações internas do Judiciário”: costurando um controle externo democrático (1999-2000)</b>	<b>99</b>
3.1. A CPI do Poder Judiciário e o movimento pela extinção da Justiça do Trabalho	99
3.2. Os “juizes novos” pela participação da magistratura de 1º grau na composição do Conselho	102
3.3. A proposta de Marcelo Déda (PT/SE) e o relatório “Aloysio Nunes”	108
3.4. A entrada de Zulaiê Cobra (PSDB/SP) na relatoria e a proposta de um ‘controle externo democrático’	112
3.5. “o movimento grevista” e a liminar de Nelson Jobim: a origem de uma aliança política peculiar entre ‘cúpula’ e ‘base’	120
<b>Episódio 4. “o Conselho só passou mesmo porque entrou um governo muito forte. O PT”: A PEC da RJ no Senado, a chegada do PT ao poder e a de Nelson Jobim à presidência do STF (2003-2004)</b>	<b>125</b>
4.1 O controle externo como agenda de governo do PT: a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário e a reconexão das forças favoráveis	126

4.2. José Jorge Lima (PFL/PE) na relatoria e a estratégia de “descosturar” a PEC da RJ.....	134
4.3. A segunda ruptura entre associações nacionais da magistratura, o ‘conteúdo da ideia’ e a chegada de Nelson Jobim à presidência do STF .....	143
<b>Parte empírica 2 [como organização/como política]. “ou seja, como é que a Emenda começa a ter vida, não é?” .....</b>	<b>155</b>
<b>Momento Histórico 2. Uma instituição inscrita vazia: “imaginação institucional” e as estruturas iniciais do Conselho Nacional de Justiça (2004-2007).....</b>	<b>155</b>
<b>Episódio 5. “O CNJ criado por uma emenda constitucional sem ter estrutura alguma”: projetando a instalação.....</b>	<b>158</b>
5.1. O Gabinete Extraordinário de Assuntos Institucionais e os “juízes novos” .....	158
5.2. “tínhamos a preocupação de saber como é que vai funcionar o Conselho”: a chegada da 1ª instância à presidência da AMB e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367.....	161
5.3. “um acompanhamento de quem seriam os personagens”: articulando a primeira composição de conselheiros.....	164
5.4. “um voto fundador”: a constitucionalidade do CNJ pelo STF.....	166
<b>Episódio 6. “Nós começamos a estruturar...”: criando e experimentando o mínimo organizacional .....</b>	<b>169</b>
6.1. “era tudo improvisado”: arranjando a estrutura física, orçamentária e de pessoal.....	169
6.2. “criando um rito para cada uma daquelas competências”: imaginando uma proposta de funcionamento ao Conselho.....	173
<b>Episódio 7. “Era tentar criar uma pauta que fortalecesse o Conselho”: em busca de uma agenda política .....</b>	<b>182</b>
7.1. Entre a “questão de gestão” e o “ponto repressivo”: as circunstâncias da escolha da primeira agenda política.....	182
7.2. “a questão da estrutura do poder paralelo”: o isolamento da Corregedoria Nacional .....	184
7.3. Entre os “desejos da sociedade” e os “desejos da magistratura”: a agenda política do CNJ sob a agenda do novo movimento associativo da magistratura.....	187
<b>Episódio 8. “O que se vê? Que chegou a Justiça ao povo”: sob o novo movimento da magistratura, ensaios de um movimento por políticas judiciárias .....</b>	<b>195</b>
8.1. Ensaio 1: “proposta de informatização do Poder Judiciário brasileiro” .....	196
8.2. Ensaio 2: “o Sistema de Estatística do Poder Judiciário” .....	197
8.3. Ensaio 3: “o planejamento estratégico dos Juizados Especiais [Estaduais] e Federais” .....	200
8.4. Ensaio 4: “prioridade à modernização das primeiras instâncias”: Gestão Ellen Gracie .....	203
<b>Momento Histórico 3. O movimento por uma ‘Estratégia Nacional’ (2008-2020).....</b>	<b>215</b>
<b>Episódio 9. “essa base estruturante (...) a aprimorar os serviços judiciários”: instituindo a Política de Estratégia Nacional do Poder Judiciário (2008-2009) .....</b>	<b>222</b>
9.1. “rumo a um alinhamento mais intenso”: convocando as cúpulas e criando diagnósticos das desigualdades entre as instâncias.....	222
9.2. “o mapa” e o “o caminho”: a Estratégia Nacional e a Política de Metas .....	231
9.3. o “desdobramento da Estratégia”: cria-se a ‘Resolução 70’.....	238
9.4. “ressuscitando verdadeiros cadáveres processuais”: a centralidade política da Meta 2.....	243
9.5. Meta 1: a emergência dos “burocratas da Estratégia” .....	250
<b>Episódio 10. “É como se a gente tivesse parado!”: o movimento pelo enfraquecimento da Estratégia Nacional e a Gestão Cezar Peluso (2010-2012) .....</b>	<b>263</b>

10.1. “um pacote pronto e entregue”: radiografias das Metas Estruturantes e a organização da resistência das cúpulas judiciárias.....	263
10.2. “A mobilização do Judiciário é mais importante do que as metas”: os novos rumos à construção das Metas Nacionais.....	269
10.3. “uma revolução silenciosa”: retomando a arena da conquista sob a Gestão Ayres Britto .....	283
<b>Episódio 11. “os olhos e as atenções para a porta de entrada da Justiça”. A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (2013-2018) .....</b>	<b>299</b>
11.1. “estava <i>evidente</i> a discrepância entre a casa-grande e a senzala”: abrangendo o movimento por priorização da primeira instância .....	302
11.2. “momento de uma coisa se amarrar na outra”: conectando o movimento abrangente por priorização da primeira instância à nova Estratégia Nacional.....	313
11.3. Um “tema da sociedade”: propondo a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição .....	321
11.4. “a gente conseguiu construir um cenário, uma força, uma rede”: contornando a resistência da Gestão Ricardo Lewandowski à política de priorização do primeiro grau .....	335
<b>Episódio 12. A repercussão de uma ecologia político-criativa nos tribunais brasileiros (2019-2020) .....</b>	<b>355</b>
12.1. Em busca de contornar o êxito precário do movimento por democratização: lançando o Prêmio CNJ de Qualidade .....	360
12.2. As lacunas e os efeitos contraditórios das políticas democratizantes.....	369
12.3. “o melhor e o pior”: uma visita às transformações da agenda de políticas de gestão dos Palácios da Justiça.....	393
<b>“o que aquilo representava (...) era o fim da casa-grande...”? Conclusões.....</b>	<b>421</b>
<b>Referências .....</b>	<b>437</b>
(1) Bibliográficas .....	437
(2) Depoimentos do Projeto História Oral do CNJ.....	439
(3) Documentos consultados .....	441
(4) Entrevistas realizadas pela própria pesquisa.....	452



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ  
EDIFÍCIO SEDE

**“A Justiça brasileira é tão desigual quanto a desigualdade entre as pessoas”:** notas introdutórias

– O luxo asiático, que muitos imaginam generalizado ao norte açucareiro, circunscreveu-se a famílias privilegiadas de Pernambuco e da Bahia. E este mesmo um luxo mórbido, doentio, incompleto. Excesso em umas coisas, e esse excesso à custa de dívidas; deficiências em outras. Palanquins forrados de seda, mas telha-vã nas casas-grandes e bichos caindo na cama dos moradores.

Gilberto Freyre, *Casa-grande & Senzala*, 1933

– (...) é visível a concentração de investimentos na cúpula dos tribunais. Como resultado de uma inversão cultural de prioridades, sedes suntuosas e apinhadas de servidores dividem o cenário com casebres abarrotados de processos, conduzidos por um quadro funcional mínimo (...). É uma clara demonstração de que a obra ‘Casa-grande & Senzala’, do sociólogo Gilberto Freyre, representativa da formação sociocultural da sociedade brasileira e do modo de organização social e política do Brasil colônia, marcado pelo patriarcalismo e patrimonialismo, ainda encontra ressonância no Judiciário atual (...). O grande desafio, agora, é (...) faze[r] chegar melhorias estruturais concretas à primeira instância. Só há um caminho: o CNJ monitorar de perto essa verdadeira transformação cultural, certo de que a Casa Grande, incomodada, não economizará armas para resistir.

Rubens Curado Silveira, ex-conselheiro do CNJ, juiz do Trabalho de 1ª instância, autor da Política Nacional de Atenção Prioritária ao 1º Grau de Jurisdição, em matéria à Revista Consultor Jurídico, em agosto de 2015

– Eu lembro sempre de uma história, que aconteceu com a minha filha quando ela tinha seis anos. Eu tinha escritório ao lado do Fórum, Palácio da Justiça, aqui em São Paulo, que é um palácio construído pelo Ramos de Azevedo, suntuoso, bonito e tal. E uma vez, eu fui trabalhar, levei minha filha. Ela ficou lá brincando. Depois, a gente saiu para dar uma volta pela Praça da Sé, ali, eu a levei ao Tribunal, para ver o Tribunal de Justiça. Ela olhou aquelas coisas, aqueles *vitraux*, e falou: “Pai. Aqui mora o rei?” (risos) Eu falei: “Mora”. Porque realmente mora.

Ex-ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos em depoimento ao CPDOC, em 2009

Ah, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará! Sua grandeza arquitetônica colonial ainda me arranca olhares e suspiros, nas oportunidades de tráfego pela Avenida Almirante Barroso, em Belém. O prédio mais imponente da principal avenida que liga toda a região metropolitana. Como almejava entrar, experimentar o que havia dentro daquele lugar, vasculhá-lo por dentro! Nunca

havia entrado ali. Mas o constrangimento é inevitável de sentir antecipadamente: “qual vestimenta tenho de vestir para entrar lá?”, “como devo me reportar às pessoas que fazem parte daquele lugar?”, “qual linguagem devo usar?”, questionei-me por muito tempo – afinal, ali ‘funciona’ a Justiça! A gente se sente tão pequeníssima perto de todo o poder que transmitem as formas externas daquela obra de arte, que chega a se questionar sobre se é digna de ultrapassar aquela grandeza externa. De toda sorte, chegava o tempo de atravessar as grandezas aparentes. No início das minhas andanças na pesquisa de campo, em busca de respostas sobre como um Poder tão tradicional vinha sofrendo transformações em seus modos e organizações de trabalho sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça, encontrei quem concordasse com aqueles meus suspiros: “Um dos Tribunais mais bonitos do país [o TJPA]!”, exclamou um advogado baiano com o qual esbarrei na Estação Águas Claras de metrô, no Distrito Federal, que, coincidentemente, pediu a mim a orientação sobre como se chegaria até ao Superior Tribunal de Justiça, no dia em que eu participaria do II Encontro Nacional de Gestores de Pessoas do Poder Judiciário, no Tribunal Superior do Trabalho, em junho de 2019. “Vou para quase o mesmo lugar!”, respondi. Na oportunidade da chegada rápida do metrô, alojamo-nos perto um do outro e continuamos a conversa que havíamos iniciado por algum motivo sobre a riqueza arquitetônica dos Tribunais de Justiça brasileiros: “Você já visitou o Tribunal de Justiça do Amazonas?”, indagou-me o advogado. “Ainda não, mas planejo fazer uma visita lá!” – voltei a responder. “Aquele Tribunal é belíssimo”, suspirou. “Você é advogada?” – voltou a perguntar. “Não, não. Sou pesquisadora. Estou fazendo uma pesquisa acadêmica sobre a atuação do Conselho Nacional de Justiça no Poder Judiciário na área de planejamento estratégico” – situei. Quando fiz tal declaração, nossa viagem até ao nosso destino final tornou-se oportunidade para ouvir histórias daquele ator sobre o que vivenciava em seu ofício de advogado por trás de tantos encantos arquitetônicos: desigualdades.

Cheguei ao grandiosíssimo prédio do TST. “Nossa, que grandeza!”, exclamei no pensamento. Era a minha primeira vez naquele lugar. O auditório do Tribunal abrigava um evento coordenado pelo CNJ, que buscava, entre outros objetivos, “sensibilizar os magistrados e servidores em relação à Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário”<sup>1</sup>. O evento era voltado, em especial, aos integrantes de cada Comitê Gestor Local de Gestão de Pessoas da Rede de Governança de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário. Enquanto o evento acontecia, meu caderno de campo se preenchia de declarações de conquistas e de anseios por conquistas: “a premiação é muito importante porque, a partir dela, nós somos vistos de outro modo dentro do nosso Poder”, agradecia uma servidora pela premiação à boa prática que construiu na área de gestão de pessoas. “O patrimônio do Trabalho não são apenas os juízes, mas também os funcionários da

---

<sup>1</sup>Disponível em: [II Encontro Nacional de Gestores de Pessoas do Poder Judiciário - Portal CNJ](#)

Justiça do Trabalho”, discursava um conselheiro, integrante da Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas do CNJ, em defesa à valorização dos servidores do Judiciário. Senti que aquilo não era apenas um evento. Aquilo era um movimento.

No decorrer das buscas por respostas a perguntas que ainda não estavam tão claras na minha cabeça, começaram a ficar mais intensas as convivências com vozes que entrelaçavam “denúncia”, “arquitetura” e “desigualdades”: “Como servidor público no cargo de Analista Judiciário, e lotado no Departamento de Engenharia do Tribunal de Justiça do Ceará na função de arquiteto, (...) percebi algumas barreiras a transpor quanto ao pleno exercício criador da arquitetura” (documento 1, 2015), denuncia um servidor, em sua monografia de especialização em Administração Judiciária, desenvolvida no âmbito da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Era uma monografia-protesto: “A ideia desta monografia surgiu (...) de uma reação natural, ante uma insatisfação crescente acerca do trabalho desenvolvido pelo Departamento de Engenharia, quanto aos projetos de arquitetura dos fóruns do interior do estado” (documento 1, 2015). Entre outras coisas, o servidor denunciava a precariedade estrutural de unidades judiciárias de primeira instância do Estado do Ceará e o descompasso quanto à crescente demanda por prestação jurisdicional pela população:

Ao analisar a situação da prestação da Justiça Comum à população no Estado do Ceará, especialmente no interior, verifica-se um descompasso entre a crescente demanda de processos ajuizados e a falta de estrutura, tanto de meios materiais como de pessoal, para melhor implementá-la. São edificações, em sua maioria, com espaços diminutos, limitados, sem condições de abrigar outras funções, como salão do júri, promotoria, defensoria etc., com instalações, equipamentos e mobiliário precários.

Confesso que cheguei a pensar que as reconfigurações da gestão pública no Poder Judiciário – sobre a qual muitos/as comentavam desde a chegada do CNJ em 2004 – baseavam-se centralmente em episódios de batalhas entre servidores/as e juízes/as ou, até mesmo, entre advocacia e magistratura. Porém, desta vez, minha expedição arqueológica me levou às muitas batalhas históricas de dentro da própria magistratura: “nós, do CNJ, o presidente Gilmar Mendes, os conselheiros, nós todos sabemos que nós estamos vivendo num país de extrema, profunda, injusta e odiosa desigualdade social. E as desigualdades também estão inseridas no âmbito do Poder Judiciário!” (documento 2, 2009), exclamou o Ministro Gilson Dipp, Corregedor Nacional de Justiça, no 2º Encontro Nacional do Poder Judiciário, em fevereiro de 2009. Mas a fala de Gilson Dipp, ao que poderia parecer, não se referia às desigualdades de acessar a justiça. Referia-se às desigualdades estruturais intramagistratura, às “desigualdades entre as instâncias”, às desigualdades entre os “tribunais inflados” e a “justiça de 1º grau abandonada” (documento 2, 2009): “A Justiça brasileira é tão desigual quanto a desigualdade entre as pessoas” (documento 2, 2009), denunciou

em seu discurso, em apoio ao primeiro Planejamento Estratégico Nacional do Poder Judiciário, lançado pelo CNJ naquele evento. Em entrevista à Carta Capital, ainda naquele ano, Gilson Dipp ironizava: “Há um juiz auxiliar meu que costuma dizer que os tribunais brasileiros são formados por duques, condes, lordes e fidalgos comandados por um rei, o presidente, com mandato de dois anos” (documento 3, 2009). Em 2008, conforme acompanharemos mais detalhes no decorrer da tese, o CNJ iniciou, pela primeira vez, a implementação das muito repercutidas inspeções a Tribunais de Justiça no Brasil. Dessas visitas, uma juíza auxiliar de primeiro grau da Corregedoria Nacional, à época, denuncia também à Revista Isto é: “Em Parintins, no Amazonas, os juízes se cotizam para comprar material de limpeza. (...) a gente volta abatida de algumas inspeções” (documento 4, 2009).

Começou a se tornar angustiante a minha travessia pelos encantos arquitetônicos do Poder Judiciário através das vozes dos atores – aquela grandeza pela qual suspirava era acessível a poucos. Tornava-se evidente, portanto, que o CNJ era, antes de qualquer definição teórica, um campo de batalha onde se desaguavam as lutas contra as desigualdades estruturais dos muitos judiciários existentes: “[Grandes palácios de Justiça, fóruns luxuosos, ritualística aristocrática (...) são formas do Poder Judiciário]. Infelizmente, isso faz parte da nossa origem” (documento 5, 2007), denunciava em entrevista à revista *Algomais* o novo presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), gestão 2008-2010, Mozart Valadares, juiz de 1º grau da Justiça Estadual do Estado de Pernambuco, o primeiro juiz de primeira instância da região nordeste do país a dirigir a AMB. A denúncia se voltava à distância da política de gestão dos presidentes dos TJs das condições de trabalho nas unidades judiciárias locais:

Muitas vezes, os presidentes dos tribunais de Justiça chegam ao cargo desobrigados de compromissos com a base. Não têm menor noção do que se passa nas comarcas do Interior. O orçamento é feito sem que os juízes se pronunciem sobre suas necessidades. (...) não há democracia interna no Poder Judiciário Estadual. (...) Na última pesquisa sobre a magistratura pernambucana, mais de 75% dos juízes ouvidos na enquete disseram que nunca foram consultados pelo TJPE sobre as condições de trabalho. (documento 5, 2007)

Ainda, tornava-se evidente que o CNJ não somente é um campo de batalha onde se desaguam as lutas contra as desigualdades estruturais entre tribunais e unidades judiciárias, mas também, conforme acompanharemos no desenrolar da história narrada nas páginas que virão, um campo de construção institucional para o que ousou nomear de ‘conquista da casa-grande’, em que uma série de movimentos político-criativos, de alguma forma, se conectam, em busca da democratização da gestão e da alocação dos recursos destinados à Justiça, para fins de melhores condições estruturais à prestação do serviço público judiciário. O termo ‘conquista da casa-grande’ é inspirado no enquadramento que Rubens Curado Silveira, juiz de 1º grau da Justiça do Trabalho,

ex-secretário-geral e ex-conselheiro do CNJ, desenvolveu em uma matéria à influente revista Consultor Jurídico (ConJur), na qual mobiliza evidências estatísticas do Relatório Justiça em Números, a fim de chamar a atenção às motivações pelas quais se criou e se lutava pela implementação de uma grande política pública judiciária estruturante: a reparação da “má estruturação histórica da primeira instância”, que divide as “sedes suntuosas” (Casa-Grande, os Tribunais) dos “casebres abarrotados de processos” (a Senzala, unidades judiciárias de primeira instância) (documento 6, 2015) – a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, da qual é também idealizador. “Esse preocupante cenário incentivou o CNJ a instituir, em maio de 2014, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, que fomenta o direcionamento de recursos – de pessoal, orçamento, de infraestrutura e tecnologia – e esforços para a primeira instância.” (documento 6, 2015), detalha na matéria.

Dito isso, o termo “criando a conquista da casa-grande” é uma grande metáfora. Atribuo de ‘casa-grande’ a um sistema de poder no qual poucos têm acesso privilegiado aos recursos e aos processos de tomada de decisão da/na administração judiciária brasileira. Na história institucional do Poder Judiciário brasileiro, uma elite muito restrita da magistratura tem o poder discricionário de gerir os recursos destinados ao serviço público de prestação jurisdicional – a magistratura de segundo grau, instância que atua nas sedes administrativas do Judiciário, os tribunais. E, ao emprestar tal enquadramento desenvolvido por um juiz de primeira instância àquela grande política estruturante criada no seio do Conselho, proponho defender a tese de que parte significativa da história de construção institucional do CNJ recebeu grande influência de movimentos políticos da magistratura de primeira instância por democratização interna na gestão e na alocação dos recursos públicos da justiça, ora possibilitando o fortalecimento de outros movimentos políticos de diferentes atores em busca por democratização da administração da justiça brasileira, ora sendo fortalecidos por estes movimentos, gerando reconfigurações nas práticas do serviço público judiciário. Especificamente, argumento que esses movimentos políticos de primeira instância por democratização interna influenciaram significativamente a construção das diferentes fases/naturezas institucionais do Conselho – como regra constitucional, como organização e como política pública.

Além disso, ao me valer desse enquadramento feito por um membro da própria magistratura a fim de intitular a história de construção institucional do Conselho, busco situar que a narrativa da pesquisa é desenvolvida sob uma expedição investigativa realizada ‘de dentro’ do sistema de justiça brasileiro. Isto é, a partir de movimentos capitaneados, em especial, pela magistratura, pela burocracia judicial e por atores outros que compõem esse sistema, como a advocacia. No entanto, isso não quer dizer que os atores ‘de fora’ do sistema de justiça brasileiro

não sejam relevantes para compreendermos a construção institucional do CNJ ao longo do tempo, mas significa uma escolha que me possibilitou aproximação investigativa de uma das dimensões sobre a qual julgo não se ter ainda muita clareza sobre qual é seu papel na história de construção do órgão.<sup>2</sup> Além disso, ao me valer quase que majoritariamente de ‘narrativas internas’, não significa que trarei entendimentos homogêneos e alinhados sobre a construção do órgão. Pelo contrário, será possível perceber as heterogeneidades e as controvérsias que perpassam tal construção. Esta investigação está longe, portanto, de dar conta de todas as conexões entre movimentos políticos (nem mesmo as ‘de dentro!’) que influenciaram a construção institucional do CNJ.

Para defender a tese de que diferentes movimentos políticos de diferentes atores por democratização da gestão do serviço público judiciário influenciaram, significativamente, a construção institucional do CNJ desde a sua gênese, com destaque àqueles capitaneados pela magistratura de primeira instância, caracterizo que esta investigação busca traçar *como* esses movimentos se conectaram ao longo do tempo, para tecer o que proponho identificar de uma *ecologia institucional da conquista* – um complexo político-criativo de regras e recursos (ideias, campos, símbolos, instrumentos, processos, atores e relações) em torno da construção do órgão a fim de tentar gerar uma cadeia de políticas democratizantes na gestão pública da justiça. Para cumprir a missão, busco construir uma narrativa de construção institucional que centraliza a criatividade humana, especialmente, a que centraliza a conexão de ações criativas de uma cadeia de atores situados em diferentes posições institucionais. E ao dialogar com essa perspectiva, escolho uma abordagem investigativa sobre conselhos judiciais – órgãos de controle administrativo e disciplinar no campo judicial – que se distancia daquelas que buscam compreender a natureza destas instituições sob descrições exaustivas e unilaterais das regras que as constituem (ver Hammergren, 2002; Ginsburg & Garoupa, 2008; Bunjevac, 2017; entre outros). Nos termos de Luis Pásara (2014, p. 126), a investigação se distancia daquelas que se especializam em compreender os conselhos judiciais a partir de “elementos indiretos”, de pouca profundidade e diversidade de fontes empíricas: “De momento, y pese a los años transcurridos desde que se inició la experiencia latinoamericana con los consejos, sólo tenemos impresiones y lo más serio que podemos formular son conjeturas a partir de elementos indirectos.” Portanto, ao escolher narrar a construção institucional do CNJ, centralizando batalhas de conexões de ações criativas em torno da democratização da gestão do serviço público judiciário, assumo partir da premissa que compreende que as “regras não podem ser exaustivamente descritas e analisadas como se fossem prescrições,

---

<sup>2</sup> Conforme será melhor abordado mais adiante, a escolha não foi motivada somente pelos poucos estudos aprofundados que há sobre como os atores constroem as políticas públicas de prestação da justiça, mas também pelas escolhas e vivências de/em/com campos, atores e acontecimentos que ambientaram o processo de construção da base de dados à tese.

proibições, etc.”, mas centralmente dos movimentos que as constituem: “(...) *as regras e as práticas só existem em conjunção mútua*”, conforme nos ajuda a propor Anthony Giddens (2000, p. 36, destaque no original). Ainda emprestando os termos de Pásara (2014, p. 124), busco mostrar como aqueles movimentos perceberam a oportunidade de criação de um conselho judicial no Brasil “uma ocasião para [se] introduzir práticas novas destinadas a fazer de um modo distinto o que se estava fazendo”.

Além disso, ao me inspirar em uma abordagem na qual as instituições são constituições de redes de criatividade política ao longo do tempo, ganhando forma e coerência nessas redes que os atores criam, consigo atrair para uma grande arena política de construção daquele órgão não somente “atores poderosos”, “atores convencionais”, “atores de alta visibilidade”, os quais são apenas um dos tipos de atores construtores da ecologia institucional que se formou em torno da construção do CNJ, mas também atores em diferentes posições institucionais sem os quais tal ecologia não ganharia vida e complexificação prática. A partir disso, os episódios de construção institucional que dão vida à ecologia institucional do CNJ são protagonizados por movimentos oriundos de uma diversidade de atores que, consciente ou inconscientemente, se conectam nas diferentes fases de construção institucional do órgão. Além de dar voz ao protagonismo, em especial, a um campo heterogêneo do mundo corporativo da magistratura e da advocacia, o processo de construção institucional, aqui narrado, também dá voz ao protagonismo de uma burocracia técnica que move tal processo de maneira significativa. No Brasil, o esforço existente de traçar ações muito pontuais, ainda com pouca profundidade, muito desconexas da história de uma rede de ação à qual pertencem – traçando perfis de atores de cúpula, quer dizer, tentando centralizar um certo perfil de ações de atores de muita visibilidade, tentando, ainda, interpretá-las muito afincas ao desenho constitucional – tem direcionado a “exercícios especulativos”, “horizontes explicativos” sobre o “desenho institucional, agenda política e processo decisório”, nos termos que emprega Fragale Júnior (2013, p. 998), ainda sob muita distância do que há nos escombros da história de construção do Conselho:

Porém, enquanto cenários ideais, eles permanecem tão somente como um horizonte explicativo, que contribui para emprestar inteligibilidade à articulação examinada entre desenho institucional, construção de agenda e processo decisório no CNJ. No fundo, a ausência de uma análise mais circunstanciada e, talvez, processualmente, restrita a uma carteira de processos não permite ir além dessa constatação: está-se diante de um possível horizonte explicativo que ainda requer muita escavação para que todas as suas possibilidades possam emergir. (Fragale Júnior, 2013, p. 999)

Ao me inclinar a constituir uma análise de construção institucional do CNJ em que uma rede de movimentos de diferentes atores e em diferentes posições institucionais protagonizam a história dessa construção, reúno-me a uma corrente de investigação que percebe o autogoverno do serviço público judiciário “uma rede muito mais complexa de atores e órgãos com diferentes níveis

de participação dos juízes.”, conforme situa David Kosař (2018, p. 1570). Essa corrente que defende a agenda de trazer à tona diferentes atores e organizações do sistema judicial e suas conexões para a compreensão da construção e do funcionamento de conselhos judiciais busca chamar a atenção para a necessidade de estudos mais aprofundados sobre conselhos judiciais e o fenômeno do autogoverno da justiça: “Em resumo, apesar do corpo crescente da literatura, há ainda muito poucos estudos em profundidade sobre corpos de governança judicial (...)” (p. 1576), “(...) necessitamos saber *como* campos de autogovernança judicial trabalham” (p. 1577, meu destaque). Além de esta investigação se juntar a essa agenda de pesquisa sobre o tema, ela contribui quanto à necessidade de compreensão da natureza desses órgãos a partir da *história* das conexões entre diferentes movimentos de diferentes atores *nas diferentes fases de sua construção institucional (como regra institucional, como estrutura organizacional, como política pública)*.

Na parte I, “sobre a construção da tese”, para alcançar todos esses propósitos e delineamentos, descrevo os caminhos que trilhei até à descoberta sobre o que estava perseguindo como objetivo de pesquisa. Conto, também, como esses caminhos me oportunizaram e me exigiram a construir uma extensa e heterogênea base de material empírico, que cobre ampla abrangência temporal (1987-2020), alcançando as diferentes fases de construção institucional do Conselho Nacional de Justiça, composta por pesquisa de campo, em 2019, com observações e acompanhamento do processo de construção das Metas Nacionais do Poder Judiciário, de visitas a diferentes Tribunais de Justiça dos Estados, de entrevistas em profundidade com magistrados, de primeira e segunda instâncias, com servidores de alto e médio escalão, que ocupam posições estratégicas nas sedes administrativas desses tribunais, com atores que ocuparam ou ocupam posições estratégicas no CNJ, como cargo de conselheiro, na secretaria-geral, em direção de departamentos, e das entrevistas em profundidade do projeto História Oral do CNJ, coordenado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, realizadas com uma diversidade de personagens-chave da história de construção do CNJ no Congresso Nacional e/ou na fase de estruturação inicial do órgão, e, finalmente, composta de uma extensa base documental, entre notícias jornalísticas e institucionais, documentos oficiais e audiovisuais. Posteriormente, descrevo as estratégias analítico-descritivas criadas para contar a história de construção institucional do CNJ. Adiante, apresento uma proposta teórico-conceitual que aqueles caminhos me conduziram a criar, em especial, em diálogo com um campo do pragmatismo que analisa as instituições.

Feito isso, na parte II, “episódios da construção de uma ecologia da conquista”, teço a história de como diferentes movimentos políticos de diferentes atores por democratização da gestão e da alocação dos recursos públicos da justiça se conectaram, com destaque ao protagonismo

da magistratura de primeira instância, a fim de influenciar as diferentes fases de construção do Conselho Nacional de Justiça. Para contar essa história, a empiria está organizada em duas outras partes, Parte Empírica 1 e Parte Empírica 2. Na Parte Empírica 1, “é pouca coisa, são linhas gerais só”, conto a batalha que se travou no Congresso Nacional pela criação constitucional do Conselho, que se estabeleceu, em especial, em torno do avanço de uma Proposta de Emenda à Constituição conhecida como “Reforma do Judiciário” (PEC da RJ), em períodos compreendidos entre 1987 e 2004. Nessa fase de construção do CNJ, detalho os desdobramentos das conexões que foram se formando entre diferentes movimentos por democratização da justiça, transformando a ideia de criação de um órgão de “controle externo do Poder Judiciário” em órgão de “controle democrático do Poder Judiciário”, transformação que indica a importância do protagonismo dos movimentos políticos da magistratura de primeira instância em busca da sua agenda por democratização da justiça, no favorecimento à aprovação de uma proposta de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário, com participação de atores externos à magistratura na composição. Proponho a interpretação de que essas conexões foram possibilitadas a partir de três categorias de eventos políticos centrais: (1) pela mudança na direção das associações da magistratura – que identifico de novo movimento associativo da magistratura; (2) pelo alcance de empreendedores institucionais em posições estratégicas; (3) pela proposta de conselho judicial se tornando parte de um projeto legislativo contendo uma diversidade de temas.

Na Parte Empírica 2, que compreende o anos de 2004 até 2020, “ou seja, como é a que a Emenda começa a ter vida, não é?”, narro como parte dessas conexões de movimentos por democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça influenciaram significativamente a fase de estruturação organizacional do CNJ e de construção de sua agenda política, na qual, mais uma vez, destaca-se o protagonismo significativo de movimentos da magistratura de primeira instância por democratização interna do Poder Judiciário. No Momento Histórico 2, que compreende os anos de 2004 e 2007, destaco os desafios que enfrentaram e a mobilização criativa que precisaram dispor os atores em torno das estruturas organizacionais iniciais do jovem e controverso CNJ e da definição de sua primeira agenda política, a fim de firmá-lo como órgão central de controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário. Por fim, no Momento Histórico 3, que compreende o período entre 2008 e 2020, destaco a criatividade desses movimento por democratização da gestão e da alocação dos recursos públicos da justiça na construção das duas maiores políticas estruturantes do CNJ, a Política de Estratégia Nacional do Poder Judiciário e a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição.

## I. Narrativa metodológica

- Essa parte qualitativa, que é o seu contato com as pessoas, vai te levar pra algumas coisas que você nem imaginava!

Entrevista 13, TJRO, 2019

### I.a. “O processo de Formulação das Metas Nacionais do Poder Judiciário”: imaginando o desenho e o planejamento de execução da pesquisa

Eu não sou do campo do Direito. O interesse por me envolver em um projeto de investigação que buscasse traçar como diferentes movimentos pela democratização da gestão do serviço público judiciário se conectaram em torno da construção institucional do Conselho Nacional de Justiça, iniciou-se com uma história que me contaram em uma apostila que comprei em uma banca de jornal, a fim de me preparar para o concurso aberto para preenchimento, entre outras, de vagas para a carreira de técnico judiciário ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (TRT8) em 2013, cuja sede se localiza em Belém do Pará, de onde sou natural. Pouco informada que estava sobre o conteúdo programático destinado ao concurso, os editores daquela apostila detalhavam-no de modo exaustivo. Uma ‘imensidão’ de tipos de direitos composta por ‘infindáveis’ artigos legislativos. No final da apostila, um tema que parecia estar escondido naquela infindável gama legislativa, um tema nomeado por algo parecido como “gestão pública do Poder Judiciário”. Eu, uma entusiasta por estudos organizacionais, comecei a folhear aquelas últimas páginas compassadamente. Quanto mais folheava, mais se criava em mim um estado de perplexidade. Parecia que haviam criado um mundo paralelo do Judiciário. Tratava-se do seu Planejamento Estratégico: “Mapa do Planejamento Estratégico Nacional do Poder Judiciário! Metas! Objetivos estratégicos! Inovação! Existe isso no Poder Judiciário?!” – gritei na minha cabeça. Certamente não diferente de muitos/as brasileiros/as, eu tinha um imaginário de instituições judiciárias que me suscitou os maiores ceticismos sobre se “órgãos da lei” combinavam com “estratégia”. Quando pensava em Judiciário, eu enquadrava o meu imaginário em uma palavra: tradição – e da mais antiga possível. Eu não conseguia imaginar como seria, na prática, aquela combinação. Além disso, contaram-me, naquela apostila, que um tal de Conselho Nacional de Justiça, órgão do próprio Poder Judiciário, era a instituição encarregada por aquilo. Mais cética fiquei por não conseguir imaginar juízes/as sendo ativistas daquilo. Tamanha foi a curiosidade que em mim despertou, o que seria o início de uma preparação para tentar ingressar em uma carreira judiciária, tornou-se o início de uma expedição em busca de respostas sobre como aquilo acontecia.

A expedição avistava oportunidade com o ingresso no mestrado em Ciência Política, em 2015. No entanto, minha dissertação se tornou menos – ou quase nada – a busca de como aquele

movimento por uma política de gestão estratégica no Poder Judiciário se estabelecia e mais como a política de informatização do processo judicial se configurava no Brasil, em comparação com outras experiências internacionais, política de repercussão no campo judiciário naquele momento, coordenada por conselhos judiciais no mundo – um caminho e objeto de investigação para o qual precisei, rapidamente, migrar, em especial, pela necessidade de enquadramento à política metodológica que se estabelecia no ambiente de formação no qual estava vinculada, em que se difundia que “pesquisas-padrão”, “de impacto”, na ciência e no campo das ciências sociais, eram resultados de métodos comparados e de bases quantitativas (uma política para a qual devo muito dos aprendizados nessa corrente e a qual entendo, hoje, que é somente uma abordagem entre as muitas válidas e existentes na ciência, sobretudo nas ciências sociais). Abandonei meu projeto-primeiro e fiquei, portanto, distante da busca pela compreensão do que eram o CNJ e aquele movimento político na gestão pública do Poder Judiciário que despertou tanto minha atenção inicial.

A investigação que empreendi no mestrado me despertou uma curiosidade: por que os casos com os quais trabalhei apresentavam avanços tão diferentes na implementação de políticas de informatização do processo judicial? Hipótese: “isso pode estar relacionado com os diferentes graus de institucionalização das instituições que coordenam essas políticas, os conselhos judiciais”, desconfiei. Comecei a construir, então, meu projeto de pesquisa para ingresso no doutorado em Ciência Política no IPOL/UnB.<sup>3</sup> Mais uma vez, um desenho de investigação comparativo e de base quantitativa. Ao iniciar meu doutorado em 2017, uma escolha mudou todo o percurso do que seria a continuação da trajetória do empreendimento investigativo que desenvolvi no mestrado. A escolha de cursar a disciplina “Criatividade Política”, disciplina optativa que retornava no 1º semestre de 2017 ao rol de disciplinas optativas ofertadas no PPGCP/UnB, disciplina proposta e ministrada por Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers, que objetiva apresentar

uma literatura emergente nas ciências sociais que rejeita antinomias dominantes sobre a ação humana: racional/calculista versus cultural/normativa; autônoma versus estruturada (...); que entende que a ação humana é, ao mesmo tempo, reflexiva e rotineira, sempre situada em contextos que criam ao mesmo tempo os constrangimentos e os recursos que dão base à ação criativa.<sup>4</sup>

Na minha definição, é uma disciplina que nos apresenta propostas teóricas emergentes que nos fazem mergulhar sobre a capacidade que os atores têm de criar o mundo da política. Como exigência de avaliação de “Criatividade Política”, tínhamos de desenvolver uma pesquisa, teórica ou empírica, relacionada com as leituras da disciplina. Foi o evento que me fez retornar à expedição

---

<sup>3</sup> Até à época de defesa desta tese doutoral, as IES do norte do país não ofertavam doutorado em Ciência Política, um dos principais motivos pelos quais precisei “sair de casa” para continuar minha formação na área.

<sup>4</sup> Trecho retirado do programa da disciplina.

inicial que havia abandonado sobre como a política de gestão estratégica no serviço público judiciário brasileiro acontecia. Foi a oportunidade na qual comecei a mergulhar profundamente nos debates especializados da literatura sobre o Conselho Nacional de Justiça e os conselhos judiciais no mundo. Nessa oportunidade, também, comecei a levantar intensamente documentos oficiais, resoluções, Relatórios Justiça em Números, entre outros. Foi quando comecei a enquadrar as ações do CNJ no campo da gestão pública judiciária como projetos criativos para transformar os modos e as organizações de trabalho judiciário – como a política de metas de produtividade, as estatísticas judiciárias, o prêmio Selo Justiça em Números, a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, a política de transformação digital dos serviços judiciários, que resultou no *paper* “O que torna um conselho judicial poderoso? Críticas à literatura recente”<sup>5</sup>, um ensaio que convidava à desconfiança de que a capacidade ou incapacidade transformativa dos conselhos judiciais, em especial o caso brasileiro, estava mais em torno das estratégias políticas que se criavam em torno dessas instituições do que do tipo de competência delimitada em uma lei ordinária ou na ordem constitucional, conforme vinha apostando uma corrente da literatura comparada sobre o tema (ver Ginsburg & Garoupa, 2008).

Minha proposta ensaística inicial foi se refinando, conforme críticas, contribuições e aprofundamentos de leitura especializada em torno dele. Foi um momento muito importante. Há uma corrente que enxerga o CNJ como uma inovação no Poder Judiciário “com extraordinária potencialidade de conduzir mudanças (...)”, em que “A dimensão, a profundidade e o ritmo das mudanças [depende], contudo, do empenho ou do grau de ativismo de seus componentes e das reações encontradas.” (Sadek, 2010, p. 16). Seguindo essa corrente, incluo um corpo de investigadores/as que cresce no campo da Administração Pública, que se especializa sobre temas voltados para a gestão pública judiciária. Dessa corrente, destaco a definição criada por Tomio e Robl Filho (2013, p.44, meu destaque) que, do ponto de vista normativo, interpretam o CNJ um “*redesenho (...) das relações de poder* administrativo, disciplinar, orçamentário e financeiro no seio do poder Judiciário, (...) [redefinição de] poder principalmente das direções dos tribunais”. Há, no entanto, uma corrente de investigadores que apresenta muito ceticismo sobre a potencialidade do Conselho de repercutir qualquer mudança significativa no Poder Judiciário, e que, talvez, venha oportunizando o reforço de “cúpulas locais”, uma vez que enxergam o Conselho um órgão pouco aberto para o “controle social externo”, a exemplo de Fragale Júnior (2013). Além disso, esbarrei com outras vozes, como: “os tribunais cumprem as determinações do Conselho porque são

---

<sup>5</sup> O *paper* foi apresentado no EnAjus 2018 – Encontro de Administração da Justiça, evento organizado pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública (FACE/UnB), que ocorreu nos dias 24 e 25 do mês de abril, na UnB, e no XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, que ocorreu na Universidade Federal do Paraná, de 31 de julho a 3 de agosto de 2018.

obrigados” (um servidor, em um evento), “os juízes são contra o Conselho” (um advogado, em uma disciplina), “não confie nas estatísticas do Justiça em Números” (uma desembargadora, na época do mestrado). Ao conectar essas diferentes vozes, segui perguntando a mim mesma: se os juízes são contra o CNJ, e eles são maioria na composição do órgão, quem idealiza essas políticas no Poder Judiciário, como a gestão estratégica, a política de metas, a transformação digital dos serviços judiciários, o Justiça em Números, o Selo Justiça em Números, a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, entre tantas outras? Por quê? Caso haja, na prática, um redesenho de poder das direções dos tribunais, *quem* redesenha, *como* redesenha? Esses questionamentos foram formando, finalmente, o meu novo projeto de pesquisa de doutoramento.

Criar um novo projeto em torno desses questionamentos e proposições iniciais tornava-se, ao mesmo tempo, um imenso desafio e uma grande oportunidade, porque a verdade é que *quase nada sabemos sobre como políticas judiciárias são construídas no Brasil, ou melhor, sobre como elas vêm sendo construídas e por quem, e, em especial, sobre como e por quem vem se construindo o Conselho Nacional de Justiça, somente “especulações”, “horizontes explicativos”, com “elementos indiretos”, conforme termos já destacados de Fragale Júnior (2013) e Luis Pásara (2014). Concluí que uma solução seria me inserir no processo de construção da política de gestão estratégica, especialmente da política de metas, coordenada pelo Conselho e de atores-chave que são parte desse processo, a fim de buscar compreensão. Para me auxiliar a traçar melhor os objetivos e a questão central do meu novo projeto de pesquisa, escolhi desenvolver algumas entrevistas exploratórias. Em 2018, conheci um servidor, à época coordenador do setor de planejamento estratégico do TRT8 (coincidentemente “de onde tudo começou”!), em um evento na UnB<sup>6</sup>, a primeira oportunidade de apresentar aquela proposta ensaística em um evento acadêmico. Na oportunidade de visita ao TRT8, em janeiro de 2019, consegui entrevistar aquele servidor e o diretor-geral do Tribunal – atores importantes no processo de construção da política de gestão estratégica e da política de metas, uma vez que atores da área de planejamento e próximos à presidência dos tribunais auxiliam muito de perto a *conexão* entre ela e o CNJ, especialmente na atuação da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Nessas entrevistas pioneiras, eu buscava assimilar especialmente os bastidores da construção das famosas Metas Nacionais do Poder Judiciário. As entrevistas estavam semiestruturadas de modo a aprender um pouco mais sobre os rituais dessa construção, além de tentar captar percepções dos atores sobre aquele processo, complementando o que eu já vinha levantando de informações em material documental.*

---

<sup>6</sup> O EnAjus 2018.



**Figura 1.** As fases e as entidades da construção das Metas Nacionais para o ano de 2018  
 Fonte: documento 7 (CNJ, 2017)

Portanto, quando fui às minhas conversas exploratórias com atores que faziam parte do processo de construção das Metas Nacionais (MNs), eu já havia traçado algumas entidades e instrumentos que participavam desse processo, a exemplo da Rede e seus desdobramentos (comitês e subcomitês). Já havia levantado as etapas (ilustrativas) da construção das MNs, a partir de um “caderno de instruções” que o CNJ publicou em sua página para acesso pelos tribunais em 2017, instruindo sobre as fases da construção das MNs para o ano de 2018 (**Figura 1**). Aliás, aquele era o primeiro caderno ilustrativo de “detalhamento” das fases de construção das Metas Nacionais da história da existência da Estratégia Nacional do Poder Judiciário – iniciada em 2009 – publicado pelo CNJ. Eu imaginava, portanto, que as respostas às muitas perguntas que eu tinha viriam de acompanhar o quanto fosse possível todas as fases daquele processo de construção, no ano de 2019 (MNs para 2020). Julgava que, se eu conseguisse me antecipar com os relatos de atores que faziam parte dos rituais, me qualificaria melhor para a minha “entrada no campo”. Das entrevistas exploratórias, a clareza, ao menos, de que o processo que eu acompanharia era assentado, há anos, sob muitas controvérsias: “Ela é muito crítica [a presidente do Tribunal], principalmente a esse processo de Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, definição de metas, ela tem críticas (...) sobre a exigência do estabelecimento de metas” (Entrevista 1, TRT8, 2019). Entre os relatos da Entrevista 1, me chamou a atenção a qualificação de “ausência de sentimento de participação” dos “tribunais”, apesar de haver um campo destinado para a participação dos tribunais no processo:

Ela [a presidente do Tribunal] não conseguiu internalizar essa questão da Rede de Governança Colaborativa. Ela acha que tem muita coisa pronta, que acaba sendo empurrada para os tribunais; e os tribunais, por uma série de fatores, ou desconhecimento, ou desinteresse em ter uma voz mais ativa, nesse processo de definição dessas metas, acabam somente dizendo “amém”, somente concordando. Então, apesar do esforço do CNJ de ter essa questão mais colaborativa na Estratégia Nacional, eles não têm ainda... passa por uma questão cultural dos tribunais de enxergar que aquilo vai ter impacto depois na vida deles; não se privilegia o debate, as coisas chegam meio que acertadas previamente antes, por uma série de interesses ou desinteresses. É uma ausência de sentimento de participação. (Entrevista 1, TRT8, 2019)

Por outro lado, a Entrevista 2 me apresentou (com entusiasmo!) outro cenário relacional entre CNJ e tribunais, o cenário do estímulo de fazer parte daquele processo, mesmo que controverso, e que envolvia a conexão a muitos outros projetos, como as estatísticas judiciárias, e que isso gerava certa mobilização local:

(...) é muito importante para os tribunais, virou realmente uma coisa assim... tá institucionalizado esse reconhecimento [o Selo Justiça em Números]: o Tribunal [TRT8] é ouro desde as primeiras edições, sempre foi ouro. Chegamos bem próximo do diamante duas vezes, bem próximo mesmo – uma parece que faltaram uns 4 pontos. E, em geral, obviamente, isso gera uma motivação. Eles pegam um resultado ouro... aí “faltou aqui 4, 5 pontos aqui para bater o diamante”. Então, vamos tentar o diamante... nesse sentido: vamos melhorar isso aqui que foi apontado... e é nesse sentido. Mas a ideia é ir sempre fortalecendo. Até porque a própria estrutura do Selo você não consegue mudar da noite para o dia: “não, agora vamos sair... conseguir ganhar”, não porque tem resultado lá que depende da estrutura de todo um processo... e histórico: você tem que... a nova pontuação é o IPC-Jus<sup>7</sup>, não sei se você conhece: agora somos 100% no IPC-Jus já várias edições. Então, para a gente conseguir esses 100% é um trabalho de muito tempo, né... e coletivo... Não dá para você chegar a uma situação como esta: “Não, este ano eu quero... em 30 dias fiz um projeto e consegui ser esses 100%”. (Entrevista 2, TRT8, 2019)

Concluí, também, que, naquele ano de 2019, além de buscar compreensões às minhas perguntas, acompanhando o processo de construção das MNs para o ano de 2020, outra estratégia importante seria cumprir visitas aos tribunais, especialmente para buscar impactos desse processo nesses órgãos e para tentar cumprir uma agenda de entrevistas, em profundidade, com atores-chave. Beaud e Weber (2014) defendem que entrevista e observação são ferramentas necessariamente complementares: “uma observação sem entrevista arrisca-se a ficar cega aos pontos de vista nativos; uma entrevista sem observações corre o risco de ficar prisioneira a um discurso descontextualizado” (p. 93). Muito impactada, também, por essas entrevistas exploratórias, concluí a fase de qualificação do projeto de pesquisa com a seguinte pergunta de pesquisa: “como, na prática, o CNJ tenta diluir a autonomia dos tribunais para desenvolver políticas de mudança que afetem o modo e as estruturas organizacionais de trabalho desses atores?”<sup>8</sup> A busca por respostas seria uma investigação em torno da política de metas. Em maio de 2019, ao mesmo tempo que vencia a fase da qualificação, o CNJ publicava o caderno de orientações para o Processo de Formulação das Metas Nacionais do Poder Judiciário, lançado pelo Departamento de Gestão Estratégica (DGE) do CNJ, com a agenda e as etapas definidas. Finalmente, eu imaginava que havia delimitado meu objeto de investigação e o principal instrumento de definição do planejamento de execução da minha pesquisa de campo.

---

<sup>7</sup> Mais sobre o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC- Jus) a partir do Episódio 10 na Parte Empírica 2.

<sup>8</sup> Uma das críticas da banca de qualificação ao projeto foi quanto ao pressuposto que havia escolhido ao afirmar que o CNJ *consegue* diluir a autonomia administrativa dos tribunais. Concordei que o mais apropriado seria o objetivo de traçar as estratégias que o Conselho cria para *tentar* diluir a autonomia desses órgãos a fim de implementar a política de metas.

<b>ETAPA</b>	<b>PRAZO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>
Início do Processo de Formulação das Metas	1ª quinzena de maio	Conselho Nacional de Justiça
1ª Reunião Preparatória para o XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário	29 de maio	Conselho Nacional de Justiça
Elaboração da Proposta Inicial de Metas Nacionais 2019	maio/junho	Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário
Realização de Processos Participativos	junho/julho/agosto	Tribunais
Consolidação da Proposta de Metas do Segmento de Justiça e envio ao CNJ	2ª quinzena de agosto	Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário
2ª Reunião Preparatória para o XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário	2ª quinzena de agosto	Conselho Nacional de Justiça
Análise das Propostas dos Segmentos de Justiça	1ª quinzena de setembro	Conselho Nacional de Justiça
Elaboração da Proposta Avançada de Metas Nacionais	2ª quinzena de setembro	Conselho Nacional de Justiça
Abertura da Consulta Pública	2ª quinzena de outubro	Conselho Nacional de Justiça
Análise das Metas Nacionais com o resultado da Consulta Pública	1ª quinzena de novembro	Conselho Nacional de Justiça
XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário	2ª quinzena de novembro	Conselho Nacional de Justiça

**Figura 2.** Etapas, prazos previstos e responsáveis por cada atividade do PFMNPJ em 2019  
Fonte: documento 8 (CNJ, 2019).

Conforme informa a **Figura 2**, em 2019, a PFMNPJ começou no início do mês de maio. A etapa “Início do Processo de Formulação das Metas” (IPFM) se manifestou na publicação do próprio caderno de orientações. É a fase na qual o CNJ informa as etapas do Processo e o calendário previsto para cada uma das etapas e quais as entidades responsáveis por elas. Além disso, o caderno de orientações 2019 anunciava os “temas relevantes” sobre os quais os tribunais “deveriam refletir” para o PFMNPJ para o ano de 2020. Naquele ano, os tribunais tinham que refletir propostas de metas sobre o tema das “Grandes Obras Paralisadas no Brasil”, da “Atenção à Infância e Juventude” e dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – Agenda 2030 no Poder Judiciário” (documento 8, CNJ, 2019). Esses temas seriam as inovações que se acresceriam ao lado de um rol de metas permanentes que os segmentos de Justiça já tinham no “cardápio”<sup>9</sup>. A próxima fase correspondeu à etapa de construção da Proposta Inicial de Metas (PIME), que se refere à construção do documento oficial no qual se oficializaria o rol geral de metas propostas para o ano de 2020. Essa etapa é executada pela Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário (RGCPJ) que, conforme indica a **Figura 2**, ocorre na 1ª Reunião Preparatória do Poder Judiciário (RPPJ). Nessa etapa, os integrantes da RGCPJ de cada segmento de justiça constrói (ou debate) a Proposta Inicial de Metas Nacionais (PIMN) conforme temas sugeridos pelo CNJ, além da proposta de revisão dos parâmetros de cumprimento das metas que já são institucionalizadas. A PIME é base para a etapa de Realização dos Processos Participativos (RPP),

<sup>9</sup> Detalhamentos sobre o que são esse rol de metas já existentes serão descritos no desenrolar do Momento Histórico 3.

etapa na qual cada tribunal realizaria a consulta aos atores internos e externos ao Judiciário local (magistrados/as, servidores/as, e atores externos) sobre a PIME.

Como etapa posterior à RPP, ocorreu a 2ª RPPJ. Nesse evento nacional, o CNJ e os representantes da RGCPJ de cada segmento da Justiça realizaram um novo encontro para debate e “consolidação” das propostas de MNs para o ano de 2020. É a etapa na qual é informada ao CNJ a “proposta final dos Tribunais” em resposta às sugestões do CNJ. Após esta etapa, o CNJ desenvolve a “Elaboração da Proposta Avançada de Metas Nacionais” (PAME), que corresponde à etapa na qual o CNJ faz a análise das propostas finais de cada segmento da Justiça. Segundo o caderno de instruções, é a etapa em que o CNJ poderia realizar “ajustes no escopo das metas propostas” e “sugestão de novas metas”. Finda a elaboração da PAME, o CNJ executa a etapa de Consulta Pública, segue para a etapa de “Análise das Metas Nacionais com o resultado da Consulta Pública, e, por fim, propõe uma última versão da PAME que foi apresentada e levada para votação final dos presidentes dos tribunais no “XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário”. Informada daquela agenda, portanto, parti para o campo sob a nova bússola da minha expedição.

### **I.b. “A senhora não vai almoçar, doutora?”: entrando no campo e a escolha de construir a narrativa da tese a partir do segmento da Justiça Estadual**

Era final dos trabalhos da manhã e eu ainda estava finalizando minhas anotações no caderno de campo, quando me deparei com alguém a perguntar: “A senhora não vai almoçar, doutora?” Era um participante, que acabara de fazer um registro com outros participantes, no palco da 1ª RPPJ, realizada em 29 de maio de 2019, no auditório do Conselho da Justiça Federal. Foi a minha primeira observação. Estava sentindo muito acanhamento, alimentado pelo imaginário que eu havia construído na minha cabeça sob muitos discursos existentes de que o Judiciário é um poder fechado, de difícil acesso à pesquisa, de difícil acesso a atores externos. Aliás, antes daquela indagação, havia recebido uma outra: “A senhora é de qual Tribunal?”, perguntou uma das cerimonialistas, responsável pelo credenciamento, logo na entrada do auditório. Eu havia realizado minha inscrição através do *link* disponibilizado naquele mês no *site* do CNJ. O *link* estava para acesso público. Que sorte a minha. Houve anos anteriores que o acesso à página de inscrição se dava pelo envio de ofício para o e-mail da presidência de cada Tribunal<sup>10</sup>. A página do evento da 1ª RPPJ destacava que o público-alvo daquele encontro da Justiça eram: “Presidentes dos tribunais, Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, responsáveis pela área de Gestão Estratégica e servidores da área de estatística.” Quando abri o *link*, deparei-me com uma

---

<sup>10</sup> Eu fiz uma consulta nas páginas dos eventos anteriores nas quais o CNJ informava que as inscrições eram realizadas a partir do acesso a um link enviado por ofício enviado aos Tribunais.

dificuldade: a página pedia apenas o número do CPF – indicando que era necessário que eu já estivesse cadastrada em alguma base de dados existente do próprio Poder Judiciário. Mas, na fé, inseri o meu número de CPF e, para minha surpresa, surgiu meu nome completo e o botão “confirmar inscrição”. Fiquei instigada sobre como o meu CPF constava naquela base de dados. Percebi que a página de inscrição era gerenciada pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), abrigada no prédio do CJF. Recordei que, no ano de 2018, eu havia me inscrito em um evento promovido pela ENFAM – Seminário sobre Práticas de Capacitação Judicial: proposta a partir da experiência internacional. Pouco tempo depois, recebi uma ligação da ENFAM, solicitando dados pessoais, além de dados mais abrangentes sobre minha ligação com o Judiciário, para constar na base de dados de formadores da Escola. Entendi que a Escola, de alguma forma, ficou interessada nos dados que havia cadastrado na oportunidade de inscrição daquele evento. Assim, tirei a conclusão da possibilidade de eu ter conseguido me inscrever para participar da 1ª RPPJ em 2019 através daquele *link*. “Eu sou pesquisadora da Universidade de Brasília”, respondi, um pouco tímida, à moça que me atendia no credenciamento. “A senhora fez a inscrição?”, perguntou. “Sim, eu fiz,” respondi. A cerimonialista pediu para que eu inserisse o número do meu CPF na tela de um *totem*, para que houvesse a confirmação de que eu havia me inscrito, ao mesmo tempo que, se fosse o caso de haver me inscrito, registrar minha presença. Recebi os materiais do evento e o meu crachá, com o meu nome. Eu me senti, a partir daquele momento, que acabara de entrar “no campo”, com alguma identidade permissível que aqueles materiais que eu acabara de receber me proporcionavam. E não era qualquer campo, era um campo onde, reunidos, e coordenados pelo Conselho Nacional de Justiça, a magistratura e os serventuários de planejamento e de estatística do Judiciário construiriam as Metas Prioritárias da Justiça para o ano de 2020. O local estava lotado. Cheguei nas dependências do auditório no momento em que a mesa de “Apresentação dos Diagnósticos Sobre Obras Paradas” estava sendo formada no palco (**Figura 3**). Uma experiência primeira para mim ao ver tantos juízes e servidores reunidos juntos, representando a cúpula administrativa dos 91 tribunais brasileiros, vindos de todos os segmentos da Justiça. Para mim, tudo muito novo, mas, para muitos dos atores presentes ali, um ritual de construção de política judiciária que vinha sendo experimentado há 12 anos.

**1ª REUNIÃO PREPARATÓRIA  
XIII ENCONTRO NACIONAL  
DO PODER JUDICIÁRIO**

**PROGRAMAÇÃO**

**8h30 – Credenciamento**

**9h – Solenidade de Abertura**  
Ministro Dias Toffoli, Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça;  
Ministro Humberto Martins, Corregedor Nacional de Justiça;  
Ministro João Otávio de Noronha, Presidente do Superior Tribunal de Justiça.

**9h30 – Apresentação do Diagnóstico sobre Grandes Obras Paradas**  
Conselheira Maria Iracema Martins do Vale, coordenadora da mesa  
Richard Pae Kim, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica  
Igor Calres Machado, Diretor de Projetos do Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ  
Bruno Martinello Lima, Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do Tribunal de Contas da União - TCU

**10h – Apresentação dos Resultados das Metas Nacionais 2018 e do Relatório de Execução das Metas em 2018**  
Conselheiro Fernando Cesar Baptista de Mattos, Presidente da Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, coordenador da mesa  
Carl Smith, Secretário Adjunto da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, Juiz Auxiliar da Presidência  
Fabiana Gomes, Diretora do Departamento de Gestão Estratégica - DGE

**10h30 – Lançamento do Prêmio CNJ de Qualidade**  
Richard Pae Kim, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, coordenador da mesa  
Conselheiro Fernando Cesar Baptista de Mattos, Presidente da Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento  
Gabriela Soares, Diretora Executiva do DPJ

**11h30 – Painéis Temáticos:**  
**Painel 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Poder Judiciário**  
Conselheira Maria Tereza Uille, coordenadora do Comitê Interinstitucional para integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030  
Conselheiro Henrique Ávila  
**Painel 2 – Infância e Juventude**  
Conselheiro Luciano Frota, Presidente do Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONIJU)  
Livia Cristina Peres, Juíza Auxiliar da Presidência

**12h – Intervalo**

**14h – Reuniões Setoriais:**  
• Rede de Governança Colaborativa por Segmento de Justiça  
Debate do Glossário das Metas Nacionais 2019  
Definição de temas relevantes para o Judiciário em 2020  
• Corregedores dos Tribunais

**16h30 – Intervalo**

**16h45 – Plenária – Apresentações dos Segmentos de Justiça**  
Conselheiros membros da Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento  
Carlos Vieira von Adamek, Secretário-Geral  
Richard Pae Kim, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

**17h15 – Encerramento**

**Figura 3.** Programação da 1ª Reunião Preparatória para o 13º Encontro Nacional do Poder Judiciário (maio/2019)

Fonte: sítio do CNJ (2019).

Retornando à pergunta “Você não vai almoçar, doutora?”, “Sim, eu estou indo [almoçar também!”, respondi, animada, arrumando as coisas na mochila, em prontidão para acompanhar aquele participante, rodeado por seu grupo. Apenas estavam caneta e caderno nas minhas mãos. Eu estava sentada em uma poltrona um pouco próxima ao palco, no corredor – ao que indicava, sentada no lugar certo. Senti, com aquela indagação-convite, que era a minha oportunidade de me aproximar de alguém, de fazer com que alguém me adotasse para me ajudar a compreender a dinâmica das ideias e dos rituais que estavam postos ali e, principalmente, para me dar acesso às reuniões setoriais que ocorreriam da Rede de Governança de cada segmento da Justiça à tarde. “A senhora é juíza de qual Tribunal?”, perguntou, ao perceber que eu estava seguindo a ele e a seu grupo, olhando para o meu crachá para tentar identificar quem eu era e de onde. Um detalhe importante é que, em todo o campo da pesquisa, eu sempre tive o cuidado para estar com vestimenta formal, discreta, tentando acompanhar o ritual das vestimentas dos atores das instituições judiciais. “Não, na realidade eu sou pesquisadora, estou fazendo uma pesquisa de doutoramento sobre o planejamento estratégico nos tribunais brasileiros”, situei, acompanhando seus passos, acrescentando, também, a identificação do meu nome. Outro detalhe que percebi ao

longo de todo o campo que desenvolvi é que minha identificação como pesquisadora de doutoramento “empolgava” os atores, trazia sentimento de orgulho por eu estar nesta fase de formação acadêmica, senti que a minha identificação instrutiva me tornava importante pelos lugares que passei. “Posso acompanhar vocês hoje?”, perguntei a ele. “Claro, pode vir almoçar com a gente.” “De qual Tribunal o senhor é?” “Eu sou o presidente do Tribunal de Justiça do Amapá”, respondeu. Confesso que fiquei muito espantada por estar falando tão naturalmente com um presidente de um tribunal. Em seguida, ele me apresentou aos que estavam próximos dele. Estávamos aguardando a van que levaria os participantes para o lugar onde o CNJ havia indicado para o almoço. “Eu sou o João Lages. Este aqui é meu juiz auxiliar, Paulo Madeira. E este é o Rosywan, assessor de planejamento do Tribunal”, especificou. Os outros participantes que estavam com eles já haviam ido na frente. “Olha, esta aqui é a Mari, ela é pesquisadora, está fazendo uma pesquisa muito importante sobre o planejamento estratégico nos tribunais.” O juiz auxiliar e o assessor me cumprimentaram. Após isso, senti mais conforto a estar ali. “Você é daqui de Brasília?”, perguntou o presidente. “Eu estou aqui para realizar meu curso de doutorado em Ciência Política na Universidade de Brasília, mas eu sou de Belém do Pará”, respondi. “Você é de Belém!?”, perguntou surpreso o presidente. Minha identificação nortista me tornou mais próxima deles, que eram de ou tinham familiares em Belém. A van chegou e os acompanhei. Na van, com quem me acomodei em uma poltrona ao seu lado, o presidente me relatava que era recém-empossado, que estava recente no cargo, que aquele ritual era ainda muito novo para ele também. Ele parecia estar empolgado por estar ali representando o Tribunal dele. Foi muito prestativo comigo e estava muito interessado em saber da pesquisa que eu estava desenvolvendo. “Posso fazer uma visita ao seu Tribunal?”, perguntei em algum momento da nossa conversa; “Você será muito bem-vinda!” – respondeu. Essa coincidência aproximativa com os atores do TJAP foi muito importante para a trajetória do desenvolvimento da minha pesquisa, para a continuidade de entrada em outros lugares importantes do campo. Na tarde daquele dia, a Rede de Governança de cada segmento da Justiça se reuniria em salas diferentes para debater as Metas Nacionais e as Metas Específicas de cada segmento. Naquela altura da pesquisa, eu não tinha ainda um critério amadurecido de escolha sobre qual segmento eu acompanharia na segunda parte do evento<sup>11</sup>. Devo informar que a escolha foi pragmática: como havia me aproximado dos atores do segmento da Justiça Estadual, foi nele que me infiltrei na outra parte do ritual da construção das MNs para o ano de 2020 naquele dia.

---

<sup>11</sup> No projeto de qualificação, algo que foi muito questionado entre os avaliadores foi a proposição de visitas a tribunais dos diferentes segmentos, cujo critério de escolha era estabelecido por variáveis presentes no Relatório Justiça em Números 2018 (ano-base 2017), a exemplo do porte do tribunal, dos diferentes alcances no IPC-Jus, entre outras. Com o alerta de que a intenção era muito trabalhosa, eu tinha de, entre os refinamentos, fazer a escolha de um dos segmentos de justiça.

Acompanhei toda a reunião do segmento da Justiça Estadual à tarde, amparada pelos atores da presidência do TJAP. Antes de entrarmos na “sala setorial”, eu consegui estabelecer muitas conversas com aquela equipe no momento de almoço, muitas delas registradas no diário de campo. Na reunião setorial, além de continuar a observar aquele ritual, buscava identificar os atores que ali estavam, na oportunidade de mapear aqueles que seriam chave para tentar iniciar algum diálogo e poder encontrar oportunidade para que me recebessem nos tribunais. Um detalhe que julgo importante destacar é a inexperiência que eu tinha de executar uma observação de inspiração etnográfica. Isso se somou ao fato do imenso estranhamento que tive com a linguagem e com os termos que vinham daquele palco e da conversa com os atores. A sensação era a de que eu nunca havia ouvido falar naquilo tudo. Não era tão simples fazer as anotações de campo, aquilo era tudo muito novo. “Quantos detalhes!” – exclamava dentro de mim. Algo que trazia certo conforto era o fato de que a programação da manhã estava sendo gravada. Ao menos os discursos dos personagens do palco eu conseguiria recuperar. Quando cheguei à sala setorial da Justiça Estadual, percebi que a reunião não seria gravada, o que me causou certa preocupação imediata. Fiquei em pé toda a reunião, o que dificultava muito a escrita, já que não havia cadeiras suficientes para todos/as. Escolhi, portanto, gravar a reunião, para fins de revisitar os termos técnicos que se desdobravam ali e o comportamento dos atores. Como a sala era muito pequena, todos me avistaram gravando a reunião. Pelos olhares repentinos dos atores, percebi que eu era reconhecida como uma “presença nova” entre os integrantes da Rede, mas ninguém manifestou resistência. Não inibiu ninguém de se expressar. Pelo contrário, foi a reunião mais calorosa do Comitê da Justiça Estadual, conforme ouvia os atores qualificarem.

O ato de gravar gerou duas consequências. A primeira, o fato de os integrantes do Comitê da Justiça Estadual me reconhecerem no desenrolar das etapas do PFMNPJ, tornando, cada vez menos, estranha minha presença naquele contexto da pesquisa de campo. Por outro lado, a reprovação e desconforto entre os atores que eram parte do CNJ. Cada reunião setorial é acompanhada por integrantes do Departamento de Gestão Estratégica (DGE) do Conselho, que cumprem o papel de assessorá-las. Naquela primeira reunião setorial, havia um juiz auxiliar da presidência do Conselho a acompanhando. Ele estava ali para defender a nova sugestão de meta relacionada ao tema da infância e juventude. Chegado o momento de sua apresentação, ele chamou minha atenção por estar gravando, em tom de brincadeira. No mesmo instante, o presidente do TJAP defendeu a minha presença, informando que eu era pesquisadora e que eu estava ali a convite dele. Logo após, em determinado momento da reunião, uma personagem da diretoria do DGE entrou para acompanhar o andar das decisões do segmento, não consegui mensurar o que mais lhe trazia um semblante de reprovação, se o fato de estar gravando, se o fato da reprovação das

propostas de temas novos pelo segmento. Após os termos da plenária, que se estabeleceu após as reuniões dos segmentos, no auditório, notei que a equipe do DGE estava no fim do auditório, reunida, discutindo alguma coisa. Eu, rapidamente, me aprontei para chegar mais perto. Eu havia guardado a informação de que, no outro dia, os coordenadores de cada Comitê Gestor dos segmentos se reuniriam nas dependências do CNJ para cumprir a primeira reunião de revisão da Estratégia Nacional 2015-2020. Imaginei que a equipe estava acertando algo relacionado e eu me aproximaria para perguntar onde seria essa reunião, a que horas e se eu poderia participar. Eu estava com o caderno de campo e lápis na mão. Cheguei perto e parei. Senti constrangimento. A equipe estava fazendo um balanço lamentável daquele dia. Alguém notou minha presença e avisou a todos, e logo se desfez aquele grupo. A personagem da diretoria do DGE se dirigiu a mim em tom de repreensão, destacando que aquele momento era particular. Na oportunidade, citou o fato de eu haver gravado a reunião setorial da Justiça Estadual. Perguntou se eu era jornalista, de onde eu era e queria saber o que eu anotava no meu caderno. Pedi desculpas e tentei explicar que eu era uma aluna de doutoramento da UnB, que estava fazendo uma pesquisa acadêmica, que fui convidada por alguns integrantes do segmento para estar ali. Ela se retirou, mas logo retornou: “você está proibida de publicar [o que ela estava dizendo entre a equipe], se quiser uma entrevista, é só agendar”, se dirigiu a mim, com semblante desconfiado, olhando todo o tempo em direção ao meu caderno e ao meu crachá.

Ao prever que esse episódio poderia ser um entrave para a minha participação nas fases posteriores, considerei prudente desenvolver um documento institucional,<sup>12</sup> destinado ao Secretário Especial de Programas de Pesquisa e Gestão Estratégica do CNJ, solicitando permissão para transitar nas dependências do CNJ e para acompanhar o processo de construção das Metas Nacionais. Enviei a solicitação para o e-mail da referida Secretaria. Sem sucesso de receber qualquer resposta, eu mesma fui ao Conselho. Fui conduzida para entregar o documento nas dependências do setor de interesse. Ao chegar no setor, fui informada de que o Secretário estava ausente e que o documento seria destinado à chefe de gabinete para avaliação. Dias depois, recebi resposta do meu e-mail enviado. A chefe de gabinete solicitava o projeto de investigação, que o Secretário Especial faria a avaliação. Até à data de defesa da minha tese, não recebi nenhuma resposta. Na oportunidade da chegada da 2ª RPPJ, constatei que o link de inscrição já não estava mais para acesso ao público na página do evento. Informava-se que o mesmo havia sido enviado por ofício aos tribunais. Imediatamente, enviei um e-mail ao setor de cerimonial e eventos do CNJ, solicitando minha inscrição, identificando-me como pesquisadora e que tinha interesse em participar do evento. Em

---

<sup>12</sup> Agradeço ao Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes que, em apoio, como membro da banca de qualificação do projeto, assinou o documento de solicitação. Igualmente, agradeço ao Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon que, na qualidade de diretor do IPOL, assinou o referido documento.

resposta, recebi um e-mail, afirmando que o evento era destinado a outro público-alvo e que não havia mais vagas. Mesmo temerosa, eu me fiz presente na 2ªRPPJ, que ocorreu no Tribunal Superior Eleitoral. Para a minha sorte, antes daquele evento, havia participado de outro evento também do CNJ, que ocorreu no TSE, em que precisei fazer um longo cadastro na portaria, com a devida comprovação de inscrição. O fato de eu já estar cadastrada, talvez, tornou-me permissível de entrar, especificando somente que estava ali para participar do “evento do CNJ”. Consegui entrar, mas sem crachá, desta vez, o que indicava que o percurso da pesquisa atravessava dificuldades. Na programação da manhã, a minha presença foi logo percebida por aquela personagem da diretoria do DGE, que transitava muitas vezes pelo auditório. Como o evento estava lotado, eu me acomodei em uma poltrona vaga de acesso ao corredor, o que facilitou a minha identificação. À tarde, ao aguardar o início da reunião setorial da Justiça Estadual, uma integrante do DGE se aproximou de mim: “você está proibida de gravar qualquer coisa aqui”. Depois, retornou e dirigiu-me mais uma vez a palavra: “e [proibida] de escrever também”. Ao me sentir ameaçada, fui para o meio dos integrantes do Comitê da Justiça Estadual, com os quais já havia certa proximidade, que perceberam o ocorrido. Fui vigiada todo o tempo pela personagem. Achei prudente não arriscar. Daquela reunião, portanto, tenho apenas lembranças, o que dificultou tecer relatos aprofundados sobre ela. O mesmo episódio aconteceu no Encontro Nacional, que ocorreu em Maceió/AL, em um centro cultural. O link de inscrição foi enviado por ofício aos tribunais. Mesmo assim, eu me fiz presente. Percebendo minha presença, uma integrante do DGE entrou no meio da plateia da reunião setorial, dirigiu-se a mim e disse que estava proibida de filmar a reunião. No entanto, o gravador de voz já estava ativo e consegui ter algum instrumento para recordar os detalhes do que experienciei naquela fase do processo de decisão da construção das MNs, facilitando o resgate das lembranças.

### **I.c. “Posso fazer uma visita ao seu Tribunal?”: construindo o material empírico**

Além dos eventos previstos no calendário do PFMNPJ ao ano de 2019, acompanhei outros eventos institucionais do CNJ dos quais tomava conhecimento, enquanto monitorava regularmente o desenrolar do processo de formulação das metas na página do CNJ (**Tabela 1**). São eventos que julgava subsidiários àquele processo que eu planejei acompanhar, que tratavam de políticas diferentes da política de metas, mas que estruturavam o tema dominante por trás de todo esse movimento institucional: *produtividade processual*. Quanto mais entrelaçada eu conseguisse estar nesses espaços capitaneados pelo CNJ, mais eu estaria compreendendo a linguagem que os atores usavam e, em especial, o que estava perseguindo como proposta de pesquisa. Nesses eventos, além do trabalho da observação, buscava construir diálogos com diferentes atores, nas oportunidades

que alguém permitia a minha aproximação para tal. Após a 1ª RPPJ, participei do II Encontro Nacional de Gestores de Pessoas do Poder Judiciário, que ocorreu nos dias 13 e 14 de junho, no auditório do TST, evento organizado pelo CNJ, e tinha o propósito de difundir boas-práticas na área de Gestão Pessoas nos Tribunais, como parte do movimento pela Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário.

**Tabela 1.** Eventos, datas e locais da pesquisa

<b>Evento/Instituição</b>	<b>Data</b>	<b>Localidade</b>
1ª Reunião Preparatória para o XIII ENPJ	29 de maio de 2019	Auditório do CJF, Brasília, DF.
Encontro Nacional de Gestores de Pessoas	13 de junho de 2019	Auditório do TST, Brasília, DF.
Fórum Nacional de Corregedorias	27 de junho de 2019	Auditório do CJF, Brasília, DF.
III Workshop de Estatística do Poder Judiciário	02 de agosto de 2019	Auditório do TSE, Brasília, DF.
2ª Reunião Preparatória para o XIII ENPJ	28 de agosto de 2019	Auditório do TSE, Brasília, DF.
Visita ao Tribunal de Justiça do Estado do Amapá	Entre 03 e 05 de setembro de 2019	Sede administrativa, Macapá, AP.
Visita ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia	Entre 25 e 27 de setembro de 2019	Sede administrativa, Porto Velho, RO.
2º Fórum Nacional de Corregedorias	09 de outubro de 2019	Auditório do CJF, Brasília, DF.
VI Encontro da Rede de Governança Colaborativa da Justiça Estadual	18 de outubro de 2019	Auditório da sede administrativa do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Salvador, BA.
Visita ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará	Entre 18 e 22 de novembro de 2019	Sede administrativa, Fortaleza, CE.
XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário	25 e 26 de novembro de 2019	Centro de Convenções em Maceió, AL.
Visita ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará	Entre 15 e 17 de janeiro de 2020	Sede administrativa, Belém, PA.

Fonte: Própria pesquisa.

No dia 27 de junho, acompanhei o I Fórum Nacional de Corregedorias (Fonacor). Foi um evento pioneiro da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ em que se estabeleceriam as metas específicas aos órgãos corretores dos tribunais para o ano de 2020. Aquele era um encontro a mais para além dos que são reservados às corregedorias, nos eventos ligados ao PFMNPJ. O Fonacor era uma proposta de se tornar espaço de construção “mais participativa” das MNs voltadas às corregedorias. No dia 2 de agosto, participei do III Workshop de Estatística do Poder

Judiciário, evento voltado para os responsáveis das áreas de estatística e ciência de dados dos tribunais, no qual se desenvolve debates sobre os indicadores de produtividade do Poder Judiciário e temas relacionados. Da participação desse evento, faço o destaque muito importante da proximidade (coincidente!) com servidores do setor de planejamento do TJAP e, da oportunidade dessa proximidade, a proximidade com servidores do setor de planejamento do TJCE, oportunidade na qual manifestei minha intenção de visita a esses tribunais, que foi imediatamente apoiada por aqueles atores. Seguindo, em 28 de agosto, participei da 2ª Reunião Preparatória do Poder Judiciário. Mesmo em meio às adversidades de construção de material empírico que enfrentei pelo episódio que ocorreu na 1ª RPPJ, consegui construir aproximação com servidores do setor de planejamento do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO) e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), que se interessaram por minha proposta de pesquisa e dos quais recebi apoio para uma visita aos seus respectivos tribunais. Ainda na 2ª RPPJ, iniciei aproximação um pouco mais tímida com um representante do setor de planejamento do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), que me encorajou a agendar uma visita ao Tribunal.

### **Visitações aos tribunais**

Logo após o término da 2ª RPPJ, iniciei a fase de visitação local. Iniciar essa fase após a 2ª RPPJ tornou-se oportuna, pela proximidade que já havia construído com uma rede de atores até então, pela proximidade maior com o processo de construção das Metas Nacionais e pelo hiato de tempo que haveria entre a 2ª Reunião e o Encontro Nacional. Os casos de visitação foram escolhidos, portanto, pelo nível de proximidade que eu desenvolvi com certos atores. Além disso, escolhi diferentes casos para visitação, porque acreditava que atores situados em diferentes contextos me retornariam diferentes visões de um mesmo processo. As visitas foram realizadas com duração muito curta de tempo – entre três dias e uma semana. Isso se deu pelas baixas condições que eu tinha de financiar tempos maiores de duração, além dos compromissos que precisava cumprir como assistente de pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sede-Brasília, cuja bolsa que recebia era a única fonte de financiamento que eu tinha. Faço um destaque para o caso do TJRO, em que a viagem de ônibus, saindo de Brasília, com chegada em Rondônia, dura quase três dias. Foram quase seis dias na estrada, somando ida e volta. Mas consegui uma visitação de três dias.<sup>13</sup> Outro destaque que julgo importante fazer diz respeito à generosidade de duas servidoras, uma no caso do TJAP, outra no caso do TJRO, que me convidaram a cumprir estada em suas próprias casas, nas oportunidades de visitação a esses

---

<sup>13</sup> Como a proximidade com os atores do TJRO se estabeleceram somente na 2ª Reunião Preparatória, não tive tempo hábil para planejar uma viagem via aérea.

respectivos tribunais. Finalmente, os setores de planejamento dos tribunais foram os principais campos em que permaneci nos tribunais, de onde recebia apoio para mediação de realização de entrevistas com atores em que me eram aconselhados como relevantes para o propósito que buscava cumprir.

Iniciei a agenda de visitação pelo TJAP, que ocorreu entre os dias 3 e 5 de setembro daquele ano de 2019. Aproximadamente, duas semanas depois, entre 25 e 27 de setembro, fui recebida pelos atores da área de planejamento do TJRO. Após, em 9 de outubro, participei do II Fonacor. Ainda nesse mês, no dia 18, participei do VI Encontro da Rede de Governança Colaborativa da Justiça Estadual, que ocorreu no TJBA.<sup>14</sup> Aproximando-se do fim do ciclo do PFMNPJ em 2019, fui recebida pelos atores do setor de planejamento do TJCE, entre os dias 18 e 22 de novembro. Foi a visita mais longa que eu pude desenvolver. Do Ceará, segui para Maceió, Alagoas, onde participei do XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, que ocorreu nos dias 24 e 25 de novembro, evento no qual finalmente foram votadas as MNs para 2020. Como última visitação, entre 15 e 17 de janeiro de 2020, fui recebida pelos servidores da área de planejamento do TJPA, uma visitação peculiar que pude cumprir, em clima recente de pós-PFMNPJ. Além desses casos, eu tinha a intenção de cumprir visitação em outros, em especial, o TJSE (por indicação muito acentuada dos/das entrevistadas/os da pesquisa), o TJBA (pela proximidade que construí com atores), o TJRR (pela proximidade que construí com atores) e o TJSP (especialmente pela relevância política). No entanto, minhas intenções de continuidade de visitas foram paralisadas pela chegada da pandemia de COVID-19.

## Entrevistas

Para cumprir as oportunidades de visitação, deparei-me com um grande desafio: o de construir um roteiro de entrevista. Primeiro, eu tinha pouca vivência com o processo. Segundo, os atores de interesse da minha pesquisa situavam-se em diferentes posições e funções institucionais e eram de naturezas distintas (servidores, magistrados). Além disso, esses atores tinham trajetórias e tempos de atuação diferentes no Poder Judiciário e no processo que eu buscava compreender, além do fato de, em certos casos, os atores disporem de pouco tempo para me conceder entrevistas – presidentes, ex-presidentes, diretores de tribunal, servidores e ex-servidores de alto escalão do CNJ. As entrevistas exploratórias, as primeiras vivências de campo, o levantamento documental já em curso, desafiavam-me sempre mais a perceber que uma *rede de projetos institucionais* de nível nacional e local se ligou à política de gestão estratégica ao longo do tempo, no Poder Judiciário.

---

<sup>14</sup> Pela coincidência de, no outro dia de ocorrência do evento, haver um evento familiar de extrema relevância, não consegui aproveitar a oportunidade de cumprir um período de visitação no TJBA, a não ser participar do referido evento.

“Como conseguir cobrir tudo isso em um roteiro de entrevista?” – perguntava-me, constantemente. Como tudo ainda estava sendo um infundável aprendizado, nas visitas, as entrevistas seguiram um roteiro adaptado que desenvolvi nas entrevistas exploratórias, também semiestruturadas. Além de buscar aspectos acerca da trajetória profissional e de funções/papeis desempenhados dos/das entrevistados/as, criei um rol de perguntas contextualizadas, em especial, por aspectos que me impactaram muito nas primeiras experiências de campo, a exemplo do lançamento do Prêmio CNJ de Qualidade, que era uma premiação de excelência na qualidade da prestação jurisdicional, em substituição ao já consagrado Selo Justiça em Números; a exemplo do debate sobre a proposta de metas nacionais para 2020, nas salas setoriais do Comitê da Justiça Estadual. Como resultado, ganhei *muitas histórias, com muitos detalhes*, sobre como aquilo que vinha experienciando vinha acontecendo ao longo do tempo, sobre como os atores vinham se relacionando com uma política de gestão estratégica no nível local e no nacional, e sobre como eles percebiam a atuação do CNJ. Nessas entrevistas, os atores me faziam conhecer a existência de uma infinidade de normativos relacionados ao que buscava compreender, além de projetos que os tribunais vinham desenvolvendo.

Após cumprir toda a agenda que tracei para o ano de 2019, agenda que se estendeu para o início do ano de 2020, eu fiz uma visita técnica, em fevereiro de 2020, ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal, a fim de construir aproximações com um grupo de pesquisa que caminhava para investigações próximas a que eu estava desenvolvendo. Enquanto cumpria a visita técnica, minha orientadora e eu articulávamos com a direção do CES/UC meu retorno ao CES como doutoranda-sanduíche. No entanto, quando retornei a Brasília, cheguei enfrentando o isolamento social, pelo avanço da infecção pelo Coronavírus no Brasil e no mundo. Do retorno de Portugal, planejava iniciar todas as degrações das entrevistas e gravações que realizei, e organizar as notas de campo. Pela conjuntura que se formou, não foi nada simples iniciar essa fase da pesquisa. Toda a minha família adoeceu, ao mesmo tempo, no Pará. Retornei, imediatamente, para casa, chegando no dia em que começou a vigorar o primeiro *lockdown* subnacional do país, no dia 10 mês de maio, para cuidar de todos. Assim que cheguei ao Pará, enfrentamos a notícia de falecimento do meu avô paterno, que, muito doente no interior do Estado, não conseguiu leito para tratamento. Foi uma fase extremamente angustiante. A situação de saúde da minha mãe e da minha irmã, que acabara de ter um bebê, ficou muito difícil. Não havia leito, então tínhamos de tratar em casa, com os recursos que havia à disposição. Meu pai é microempreendedor individual. A principal fonte de renda de casa vinha das vendas de comidas típicas do Pará da sua barraca no centro da cidade de Ananindeua. Tive que assumir uma estratégia de vendas por *delivery* em casa, com uma jornada quase que incessante de trabalho. Ao mesmo tempo, pela extrema importância

que se tornou como fonte de renda, continuei cumprindo minhas tarefas de pesquisadora assistente, no projeto de pesquisa no qual estava vinculada no Ipea. Tornou-se uma luta diária, necessária e extremamente cansativa assumir todos esses cuidados, até que todos se ‘recuperassem’, apesar de ter de lidar com as sequelas.

Minhas muitas tentativas de reaproximação com minha pesquisa enfrentaram desânimos, ansiedade, desesperanças e muito cansaço, sobretudo mental. Enfrentei o desafio da sensação de haver perdido minhas ‘lembranças de campo’, as memórias do que havia vivido. Em meio a esses desafios, no final do ano de 2020, comecei, gradativamente, as gravações e a organizar as notas de campo. Minha reconexão gradativa com as entrevistas e com as gravações levaram-me a descobrir que, na verdade, o que vivi no campo não caminhava para um desfecho de investigação, mas que apenas havia cumprido uma grande fase exploratória, que me trouxeram muito mais questionamentos que antes: por que tudo isso que experienciei surgiu? Por quem? Com quais motivações políticas? Não bastava somente saber o *como*, comecei a entender que o *como* só ia fazer sentido se eu conseguisse descobrir o *porquê*. Em 2021, iniciei um plano de retomada de entrevistas, que tinha o propósito de ajudar nas lacunas que precisavam ser preenchidas. Foi a oportunidade na qual consegui agendar, virtualmente, entrevista com servidores do setor de planejamento de tribunais nos quais tinha intenção de fazer visita – TJBA, TJRR e TJSE. Consegui, também, agendar entrevista virtual com uma personagem que fez parte de cargo comissionado no CNJ e com um ex-presidente da AMB. Sob a política de prorrogação das teses e dissertações no âmbito do meu programa, em 2022 consegui entrevistar um ex-conselheiro e uma servidora do CNJ.

Em síntese, entre os anos de 2019 e 2022, realizei 46 (quarenta e seis) entrevistas, das quais 41 (quarenta e uma) foram gravadas, enquanto de 5 (cinco) foi possível apenas recuperar anotações.<sup>15</sup> A maior parte da construção desse rol de personagens foi inspirada na amostragem em bola de neve, que, conforme situa Vinuto (2014), “procura tirar proveito das redes sociais dos entrevistados identificados para fornecer ao pesquisador um conjunto cada vez maior de contatos potenciais” (p. 204). Nessa abordagem de construção de amostragem de entrevistados, “para o pontapé inicial, lança-se mão de documentos e/ou informantes-chaves, nomeados como *sementes*, a fim de localizar algumas pessoas com o perfil necessário para a pesquisa, dentro da população geral.” (p. 203, destaque no original). Nos eventos nacionais, aproximava-me dos personagens-sementes, que seguiram me colocando em contato com outros personagens que julgavam importantes para a minha pesquisa, especialmente nas visitas. Esses personagens-semente foram muito centrais para conseguir acessar atores da magistratura, sem a mediação e indicação

---

<sup>15</sup> Eu sofri um furto no trajeto de retorno da visita ao TJAP, em setembro de 2019, motivo pelo qual não consegui oportunidade para fazer o *upload* das últimas cinco gravações de entrevistas que realizei no TJ.

dos quais eu não teria conseguido acessá-los, especialmente pelo pouco tempo que cumpri de visitação nos tribunais.

Aproximadamente, 72% das entrevistas foram realizadas com personagens que fazem ou fizeram parte do serviço civil judiciário de médio ou de alto escalão nos tribunais ou no CNJ, enquanto 28%, aproximadamente, são personagens da magistratura. Dos/das personagens do serviço civil, parte significativa estava ou esteve lotada em setores de planejamento estratégico dos tribunais. Ainda dessa categoria de personagens, entrevistei participantes atuais e antigos no Comitê Gestor da Justiça Estadual da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Parte minoritária desses servidores são antigos na carreira. A maior parte desses entrevistados ingressou no serviço público judiciário a partir de 2009, a fim de atender ao movimento da política de gestão estratégica no Poder Judiciário que surgia. Dos 14 (quatorze) personagens da magistratura que consegui entrevistar, aproximadamente 72% são de primeira instância, que ocuparam ou ocupam o cargo de juiz/a auxiliar na presidência ou nas corregedorias ou ocupou cargo de presidente de associação nacional. Desse rol de personagens de primeira instância, apenas um ocupou cargo estratégico no CNJ, como conselheiro e na secretaria-geral. Entre os personagens da magistratura de segunda instância, atuais e ex-presidentes de tribunais e um ex-gestor de metas. Portanto, os personagens da minha pesquisa atuam ou atuaram ativamente na relação CNJ-Tribunais. Pela dificuldade de acessar personagens que atuaram ou atuam no CNJ, desenvolvi poucas entrevistas com o ponto de vista do Conselho (11%, aproximadamente).

Finalmente, as entrevistas foram planejadas para duração de 1 hora. Entrevistas com atores de pouco tempo disponível para tal, que foram minoritárias, duraram, em média, 30 minutos. Parte significativa dos atores entrevistados construíram diálogos de, aproximadamente, 2 horas, em média. Houve um caso no qual um personagem precisou agendar dois dias diferentes de entrevista, com 2 horas cada encontro, para relatar o que julgava necessário eu saber.

## **Documentos**

A descoberta de que precisava buscar compreender o porquê e por quem tudo aquilo que experienciei começou fez-me recordar que um servidor do TJCE, à época da minha visitação, indicou-me um acervo de depoimentos que existia no repositório institucional da Fundação Getúlio Vargas, instituição na qual havia recentemente se doutorado, com pesquisa sobre o CNJ. À época, ele chegou a me enviar um e-mail, com algumas degravações. Revisitei o e-mail. Identifiquei que se tratava de um projeto chamado “História Oral do CNJ”, desenvolvido pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da FGV, por uma equipe de pesquisa composta por investigadores/as do campo da ciência política, da história e do

direito. Encontrei parte das entrevistas no grande rol de depoimentos existentes na página do CPDOC. Tratava-se de depoimentos de personagens que participaram do processo de construção constitucional do CNJ no Congresso Nacional entre os anos de 1987 e 2004, de personagens que participaram da instalação do novo órgão a partir de 2005 e de personagens que compuseram sua presidência e seu rol de conselheiros na primeira composição (2005 a 2007) e na segunda composição (2007-2009). Esse projeto se iniciou em 2009 e se estendeu até 2016. Das 29 (vinte e nove) entrevistas existentes, 27 (vinte e sete) degravações foram usadas.<sup>16</sup> Das degravações usadas, duas não estavam disponíveis para público. Uma delas me foi disponibilizada por e-mail pelo CPDOC,<sup>17</sup> outra, pelo servidor do TJCE.<sup>18</sup> Além dessas entrevistas, usei uma degravação do projeto História Oral do Supremo, referente ao depoimento do Ministro Antonio Cezar Peluso, e uma degravação do projeto História Oral da Justiça do Trabalho, referente ao depoimento do ex-presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, juiz Grijalbo Fernandes Coutinho. Foi um encontro extraordinário que tive com esses materiais.

Graças a esse encontro muito empolgante, reanimador, somadas às entrevistas e experiências de campo que havia realizado (e ainda estava realizando), as minhas perguntas começaram a ganhar respostas inesperadas e eu iniciei uma grande e profunda viagem na história de construção institucional do CNJ, que tinha um “começo” em 1987 e um “final” em 2020. O encontro desse conjunto de entrevistas me ajudou a direcionar, mais claramente, toda a construção da extensa base de dados documental que compõe a pesquisa, que, cobrindo o mesmo período, é formada de documentos institucionais físicos e virtuais – relatórios, atos normativos, leis, imagens, folders, manuais, entre artefatos outros –, documentos audiovisuais institucionais, notícias institucionais e jornalísticas. É importante registrar que a pesquisa documental foi importante, em especial, para construir a narrativa da construção institucional do período (2009-2020), dado, entre outros fatores, o pouco acesso para entrevistar personagens que atuaram no CNJ nesse período. Ademais, compõem o material empírico da pesquisa as diversas notas de campo, fotografias e as gravações de áudio e audiovisuais realizadas por mim mesma nas observações que realizei nas oportunidades de visitas e observações nos diversos eventos que pude presenciar ao longo da investigação.

Constituída, portanto, de três métodos de coleta de dados – observação, entrevistas e documento – caracterizo que toda a operabilidade da pesquisa é proposta por uma triangulação, característica que significa que o pesquisador recorre a uma diversidade de métodos a fim de

---

<sup>16</sup> Não houve trechos codificados das degravações dos depoimentos do Ministro Gilmar Mendes e do Ministro Gilson Lago Dipp.

<sup>17</sup> A degravação solicitada corresponde ao depoimento da ex-deputada e relatora Zulaiê Cobra Ribeiro.

<sup>18</sup> Corresponde à degravação do ex-conselheiro Joaquim Falcão.

compreender um fenômeno, auxiliando no potencial de confiabilidade dos seus achados (Meijer, Verloop & Beijgaard, 2002). Como forma de identificar as falas dos atores coletados por mim e pelo CPDOC, as entrevistas que coletei no campo estão identificadas pelo esquema “Entrevista + nº + lugar institucional de fala + ano” – por exemplo, “Entrevista 15, TJRO, 2019”, enquanto que as entrevistas coletadas pelo CPDOC estão identificadas pelo esquema “sobrenome do ator + depoimento + ano” – por exemplo, “Jobim, depoimento 2015”. Conforme o/a leitor/a perceberá, os documentos são referenciados no corpo do texto pelo seguinte esquema “documento + nº de identificação + ano” – por exemplo, “documento 8, 2019”. Ao final, nas referências, o/a leitor/a poderá identificar a fonte precisa a que estão ligados os artefatos assim identificados.

#### **I.d. A construção descritivo-analítica da tese**

Situo que, em meados de maio de 2021, deparei-me com uma grandiosa base de dados (ainda em construção!) e uma grande oportunidade de investigação. Tive a certeza, apesar de não saber mensurar ao certo, que estava diante de uma missão muito trabalhosa. Nesse tempo, eu já havia iniciado o processo de codificação exploratória. Identifiquei que, em 1987, já se falava em planejamento estratégico em torno da construção do CNJ. A busca por uma política de gestão estratégica nacional ao Poder Judiciário já era antiga. O potencial de contribuição da investigação se mostrava significativo. No entanto, eu tinha pouco tempo para finalizar meu doutoramento, com prazo de prorrogação até dezembro de 2021. Eu aceitei, contudo, o desafio – era empolgante demais para não o aceitar.<sup>19</sup> A minha inclinação por buscar na história de construção do CNJ a profundidade de compreensão daquilo que, até então, pensava que era meu objeto de pesquisa foi levando-me para outros caminhos, até descobrir que, na verdade, eu estava construindo uma grande narrativa sobre *a construção das diferentes fases (ou naturezas) institucionais do CNJ*, em que uma política de gestão estratégica aos órgãos do Poder Judiciário era apenas um dos episódios dessa construção. Muito mais. Era uma das manifestações criativas de diferentes atores em busca da democratização da gestão e da alocação dos recursos da Justiça. Estava trilhando um caminho de investigação, sem interesse volta, sobre como diferentes movimentos – individuais e coletivos – por democratização da gestão e da alocação dos recursos da Justiça se conectaram para influenciar a construção institucional (como regra constitucional, como organização e como política pública) do CNJ.

---

<sup>19</sup> Agradeço ao meu Programa que, em parceria com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, e oportunizado pelos recursos da FAPDF, em 2022, permitiu que eu cumprisse período como doutoranda visitante neste Centro, para trabalhar a versão em andamento da minha investigação, uma vez que não pude cumprir o doutoramento-sanduíche na mesma instituição, em 2020. Para trabalhar as contribuições que a investigação recebeu, concedeu-me mais tempo hábil para a finalização da tese.

Interpreto que essa caminhada que trilhei de construção de investigação afina-se muito a um *grounded theory* – teoria fundamentada nos dados, em português. Compreende-se que esse tipo de construção investigativa “começa gerando os dados” e “Construímos esses dados por meio de nossas observações, interações e materiais que reunimos sobre um tópico ou um ambiente. Estudamos eventos e experiências empíricas e perseguimos nossos palpites e potenciais ideias analíticas sobre eles.” (Charmaz, 2006, p. 3). Esse tipo de construção de pesquisa se constrói no constante aprendizado permitido pela abertura do/a pesquisador/a ao que acontece nas cenas estudadas e ao que é narrado nas entrevistas pelos atores pesquisados. Nesse processo de aprendizado contínuo, construímos categorias analíticas e relações entre elas, permitindo-nos fundar propostas teóricas da experiência estudada:

Nossas categorias analíticas e as relações que traçamos entre elas fornecem um manejo conceitual sobre a experiência estudada. Assim, construímos níveis de abstração diretamente dos dados e, posteriormente, coletamos dados adicionais para verificar e refinar nossas categorias analíticas emergentes. Nosso trabalho se baseia em uma “teoria fundamentada nos dados”, ou uma compreensão teórica abstrata da experiência estudada. (Charmaz, 2006, p. 3-4)

O processo de codificação<sup>20</sup> e categorização do material empírico em constante construção foi, significativamente, influenciado pela natureza metodológica de entrevistas de história oral, que são estruturadas para se tornarem “fontes para a compreensão do passado”<sup>21</sup>, possibilitando-me a desenvolver uma reconstrução histórica da construção institucional do CNJ e a desenvolver uma narrativa em que o leitor consiga acompanhar *os desdobramentos* da construção do órgão ao longo do tempo. Nesse processo, ao identificar que a conexão de diferentes interesses por democratização da gestão da Justiça influenciou significativamente a construção das diferentes fases do órgão, a investigação também busca detalhar, quando possível, como essa conexão aconteceu e como ela influenciou a construção do CNJ. Uma inspiração metodológica para me auxiliar a construir essa busca foi o *process tracing*, que, segundo Derek Beach (2017), é um método de investigação que objetiva traçar mecanismos causais a partir de uma análise empírica detalhada de um caso, desvendando como um processo causal se desenvolve nele. Entre outros propósitos, “*Process tracing* pode ser usado (...) para estudos de caso que visem obter uma maior compreensão da dinâmica causal que produziu o resultado de um caso histórico particular” (p. 1). Mais especificamente, esta investigação se inspira na tipologia *theory-building process tracing*, “uma forma mais indutiva de pesquisa que, em sua forma mais pura, começa com material empírico e usa uma análise estruturada desse material para construir mecanismos causais hipoteticamente plausíveis por onde uma causa (ou um conjunto de causas) é ligada a um resultado” (*op. cit.* p. 19). Conforme me ajuda a

---

<sup>20</sup> O processo de codificação dos dados da pesquisa foi realizado no *software Atlas.ti* 8.0.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/historia-oral>

compreender Perissinoto (2013, p. 158), a reconstrução histórica não se trata apenas de “contar a história”, ela precisa ser tecida, estrategicamente, com fatos que se julga fundamental para o alcance do objetivo de pesquisa delimitado:

É importante observar, entretanto, que a narrativa histórica (...) não deve ser confundida com a descrição exaustiva e detalhista de uma infinidade de eventos e fatos históricos desconexos. Não se trata, portanto, de “contar história”. A narrativa só reconstruirá efetivamente a “cadeia causal” se for feita em termos de identificação e encadeamento de causas adequadas, recuperando aqueles fatos cuja presença for fundamental para a produção do fenômeno que se pretende explicar.

Uma vez que o processo de codificação exploratória do material empírico em constante construção revelava que conexões entre diferentes movimentos por democratização da gestão da Justiça influenciaram significativamente a construção das diferentes fases institucionais do CNJ, os dados, portanto, foram categorizados em três Momentos Históricos, cada um situando uma dessas diferentes fases. Momento Histórico 1, 1987-2004, fase de construção constitucional. Momento Histórico 2, 2005-2008, fase de estruturação organizacional. Momento Histórico 3, 2009-2020, fase de construção de políticas judiciárias. Esses três Momentos Históricos foram organizados em duas partes empíricas. A Parte Empírica I, “é pouca coisa, são linha gerais só”, situa o Momento Histórico 1, que se refere à construção da regra matriz, da regra gênese que institui o Conselho. Por sua vez, a Parte Empírica II, “ou seja, como é que a Emenda começa a ter vida, não é?”, situa o Momento Histórico 2 e 3, que se refere às fases de construção institucional nas quais os atores vivem, na prática, a regra que fundou o órgão. Finalmente, cada Momento Histórico de construção do CNJ foi formado de 4 (quatro) “Episódios” – “partes de uma história”<sup>22</sup>, “parte ou divisão de uma obra literária”, “incidente acessório, mas, intimamente, relacionado à ação principal de uma produção literária”<sup>23</sup>; “podem ser usados (...) para se concentrar em um evento ou desenvolvimento específico dentro da história”<sup>24</sup>. Essa organização de inspiração literária serve para identificar os personagens da história protagonizando, conscientes ou não, cenas de construção institucional ligados a eventos (ou ações) muito chaves.

Para toda essa organização da história, emprestei as vozes dos seus próprios personagens, a fim de intitular suas divisões. É importante destacar, por fim, que os dados coletados no trabalho de campo – entrevistas, observações e documentos – constituem, especialmente, o “Momento Histórico 3”. Além disso, no esforço de ajudar o leitor a conectar todas as fases dessa grande história de construção institucional, certos momentos da história ganharam *flashforwards* – o leitor

---

<sup>22</sup> [Significado de Episódio - O que é, Sinónimos e Conceito no Dicionário \(lexico.pt\)](#)

<sup>23</sup> [episódio - Dicionário Online Priberam de Português.](#)

<sup>24</sup> <https://letrascritivas.com/blog/vazios/episodio/>

primeiro viaja em um futuro que vivi no campo e, em seguida, acompanha os desdobramentos passados que antecedem aquele futuro vivido.

## II. Um diálogo com o pragmatismo: de um “sonho” a uma rede de criatividade

“Reuniões preparatórias”, “encontro nacional”, “reuniões setoriais”, “estatísticas judiciárias”, “DPJ”, “DGE”, “Prêmio CNJ de qualidade”, “quartil”, “IPC-Jus”, “Relatório Justiça em Números”, “Rede de Governança”, “representantes da Rede de Governança”, “planejamento estratégico”, “estratégia nacional”, “metas nacionais”, “consulta pública”, “gestão participativa”, “resolução”, “gestor de metas”, “glossário de metas”, “Comissão de Gestão Estratégica”, “produtividade”, “PJe”, “políticas judiciárias”, “Selo Justiça em Números”, “metas construídas democraticamente”... (notas de campo, 2019): quantos termos! Em 2019, quando eu cheguei a campo, para realizar a minha primeira observação, submergindo-me na imensidão de termos que vinham das vozes do palco do auditório do CJF, dos diálogos ainda tímidos que eu tentava construir com atores os quais eu nunca havia visto, dos *slides* e vídeos que subsidiavam a defesa de ideias na 1ª Reunião Preparatória do Poder Judiciário para o XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário para a construção das Metas Nacionais para 2020, que remetiam a muitas práticas, campos, atores e processos pelos quais eu buscava para compreender, até então, sobre como se estabelecia a construção de políticas de gestão estratégica no serviço público judiciário, eu não tinha noção muito clara de que aquilo que eu estava experienciando, naquele momento da história, e o que eu ainda viria a experienciar ao longo da pesquisa de campo, era, antes de tudo, *a complexificação prática* do que um dia foi apenas um “sonho” de um grupo de juristas progressistas que buscava criar um conselho judicial a fim de garantir a participação efetiva de atores externos à magistratura na administração da Justiça. Provavelmente, menos aqueles sonhadores pioneiros que almejavam criar o CNJ, desde o processo Constituinte, imaginariam o alcance prático do que estavam apostando em uma Proposta de Emenda à Constituição. A jurista e ex-deputada Zulaiê Cobra Ribeiro – relatora da fase de criação constitucional do CNJ no Congresso Nacional – recorda que “ninguém sabia o que ia ser [o CNJ]” (depoimento, 2009). Havia-se muitas imaginações. Aliás, nem mesmo quem construiu os primeiros passos da instalação do novo órgão conseguia projetar que o CNJ seria uma infinidade estruturante: “a gente (...) não tinha como dimensionar que as atribuições do Conselho iriam crescer da forma como cresceu”, destaca o juiz Alexandre Azevedo (depoimento, 2010), “era um órgão novo, sem estrutura, a gente não tinha noção do que seria o famoso controle externo”, acresce.

Graças ao material empírico que consegui levantar ao longo da construção da pesquisa, foi possível compreender que, narrar a história de construção institucional do Conselho Nacional de

Justiça desde quando ele era “o primeiro dos sonhos”, nos termos da personagem Zulaiê Cobra Ribeiro (depoimento, 2009), desde quando ele ainda nem era um “projeto estruturado de um órgão” no papel, de quando ele ainda era um “objetivo romântico”, nos termos de Márcio Thomaz Bastos (depoimento, 2010), até o momento da história no qual ele se manifesta como uma complexidade de práticas, campos, atores, relações, processos e políticas, era uma oportunidade, talvez, privilegiada de narrar o proponho interpretar ser um *processo de estruturação de uma ecologia institucional* a partir de sua gênese. Mais especialmente, um processo de estruturação de uma *ecologia institucional da conquista desde a sua gênese* – que se refere a um caso de construção institucional influenciado, ao longo das suas diferentes fases, por conexões de movimentos de atores que dispõem de pouco acesso a recursos e a processos de tomada de decisão em certo campo de poder, em busca de democratização desses processos.

‘Ecologia’ é um termo inspirado na proposta ensaística de Christopher Ansell (2013) intitulada de “explicação ecológica” – um estilo de explicação, segundo ele, ainda pouco percebido como uma forma distinta na maneira como explicamos as coisas nas ciências sociais, entre elas, mudança institucional. Emprestando as concepções explicativas do mundo natural para pensar as ecologias sociais, Ansell destaca que uma ideia muito bem-vinda propagada pelos ecologistas naturais é a que “ecossistemas são processos materiais e biológicos ligados juntos em maneiras interdependentes” (p. 55). Outra concepção básica da explicação ecológica que propõe Ansell, “a forma e o comportamento de qualquer espécie é moldado por um campo maior de atuação em que opera – seu ambiente”. Sendo assim, ecologia é uma perspectiva que assume, sob uma metáfora espacial, que “espécies e ambientes estão distribuídos no tempo e no espaço”. Ansell destaca, especialmente, a ideia de que, nessa configuração espacial distribuída, nessa ‘ecologia distribuída’, múltiplas espécies se adaptam a múltiplos ambientes e umas às outras. Nesse processo de adaptação, a explicação ecológica descobre padrões de relacionamento, gerando comunidades interdependentes.

Mediante essa mesma metáfora espacial-relacional, Ansell (2013) define ecologias sociais como configurações compostas por “múltiplos tipos de atores – individuais ou coletivos – (...). Esses atores estão distribuídos no espaço e no tempo, adaptando-se uns aos outros e a diferentes ambientes institucionais, naturais e tecnológicos” (p. 56). Sob a perspectiva ecológica, Ansell destaca que esses diferentes atores estão concretamente entrelaçados em certas janelas de atividades, sociabilidades, controle e fluxos de recursos. Conforme descreve de outro modo, Ansell conceitua que, basicamente, uma ecologia é uma distribuição de um conjunto de atores, de um conjunto de significados ou recursos ao longo do tempo e do espaço. Esses elementos variam em alguns conjuntos de dimensões, são conectados por padrões sistêmicos de relacionamentos, e

dinamizados por atividades, eventos e fluxos. Adaptando-se mutuamente ao longo do tempo, os atores formam comunidades interdependentes que são ligadas juntas em ecologias mais complexas.

Finalmente, sob tais *insights* inspirados na ecologia natural, Ansell argumenta que, “para apreciarmos mudança institucional, nós devemos mudar nossa atenção a ecologias mais amplas de atores se adaptando, dando especial atenção (...) a situações [heterodoxas] geradas por [essas] ecologias” (p. 56-57). Nos termos de Berk, Galvan e Hattam (2013, p. 18), “Ansell (...) encontra na abordagem e na arquitetura relacional da teoria ecológica um método para identificar zonas de justaposição de sistemas e de contextos institucionais diversos”. Entre elas, destaca Ansell (2013, p. 57), para exemplo, situações em que atores se encontram em encruzilhadas de comandos institucionais e de tentativas de controle concorrentes; em atores, atividades ou eventos transnacionais que ultrapassam fronteiras institucionais; na interpenetração de instituições. Segundo o autor, são essencialmente nessas situações, nessas zonas de justaposição, que conseguimos encontrar as “fontes poderosas de mudança institucional”. Assim, metodologicamente, “explicação ecológica começa com uma imagem de atores e atividades concretamente entrelaçados no tempo e no espaço. Mudança institucional emerge como o produto de circunstâncias heterodoxas geradas por essas ecologias, que requer atores a engajar em ‘criatividade situada’”.

Certamente, o que comecei a viver, naquela primeira observação em diante, era a imersão em uma ecologia. Minha investigação, portanto, poderia apenas perseguir a missão sugerida por Chris Ansell de identificar as situações heterodoxas geradas por aquela configuração existente, naquele espaço-tempo, traçando tipos de atores e relações em diferentes níveis de atuação (local, intermediária, nacional), nas diferentes atividades, fluxos, processos, descrever como ela funciona naquele espaço-tempo e, mediante isso, sugerir explicações sobre como políticas de gestão estratégica são construídas no serviço público judiciário. No entanto, com o passar do tempo, eu comecei a perceber que as cenas nas quais eu fui me inserindo ao longo da pesquisa de campo – e aqui situo “campo” o mais abrangente possível: narrativas das entrevistas, observações nos eventos e nas visitas aos tribunais, e levantamento documental – eram parte de uma ecologia no sentido um pouco diferente do que trabalha Chris Ansell. As muitas incompletudes explicativas me desafiaram a buscar a trajetória histórica da construção de uma grande ecologia político-criativa que os atores criaram, na busca por democratização da gestão do serviço público judiciário desde a idealização de um órgão de coordenação para tal, isto é, desde a sua gênese. Finalmente compreendi que aquelas cenas eram a manifestação de uma *ecologia institucional*.

Conforme sintetizo na **Tabela 2**, a noção de ecologia que empreendo nesta investigação refere-se a um projeto de construção de um grande *complexo institucional*, de um ambiente de atuação,

de um habitat próprio, pelos atores, a fim de perseguirem os seus propósitos. Refere-se a um complexo de regras, recursos, atores, ações e relações que os atores criam para tal. É, portanto, uma noção parecida com a qual trabalha Ansell. No entanto, minha proposta não trata instituições como uma *dimensão exterior* a uma ecologia e vai além do sentido de tratar ecologia como uma *perspectiva*, como *uma forma de olhar* os atores operando em um amplo *contexto já existente*, com os seus elementos já distribuídos no espaço-tempo, e que, por processos de adaptação, por padrões sistêmicos de relacionamentos, terminam formando zonas de justaposição de sistemas e de contextos institucionais diversos, de onde surgem situações heterodoxas, fontes de mudança institucional. Trato ‘instituição’ como a própria ‘ecologia’. Fundamentalmente, isso implica destacar outra diferença. Ansell constrói ‘explicação ecológica’ para tratar de *mudança* institucional, enquanto que ‘ecologia institucional’ se propõe a tratar de *construção* institucional desde a sua gênese – e a enxergar instituições em uma contínua criação.

**Tabela 2.** Aspectos que diferenciam ‘explicação ecológica’ e ‘ecologia institucional’

Explicação ecológica	Ecologia como dimensão exterior às instituições	Trata de mudança institucional
Ecologia institucional	Instituição como a própria ecologia	Trata de construção institucional desde a sua gênese

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, quando inclino-me a tratar instituições como ecologia, a fim de narrar construção institucional desde a sua gênese, proponho fuga à representação reducionista do conceito de instituições como sendo regras e normas formais e informais, amplamente difundida nas diferentes correntes de análise institucional. Regras e normas, no caso aqui trabalhado, são apenas um dos elementos criados no processo de construção institucional. O ‘pensamento ecológico’, usando um termo de Ansell, permite-nos enxergar instituições como uma grande teia criada entre os diferentes elementos que os atores derivam delas mesmas – regras, recursos, atores, ações e relações –, para compor a vida institucional. Portanto, quando possível, e se for o caso trabalhado, compreender construção institucional desde a sua gênese requer uma heurística alternativa, diferente daquela que se iniciaria uma investigação com atores e atividades intimamente entrelaçados sob uma ecologia já existente, conforme propõe Ansell. Quer dizer, de onde vem uma ecologia institucional? O que ela era antes de se tornar um campo complexo de regras, recursos, atores, ações e relações intimamente entrelaçados? Como veio se constituindo aquele emaranhado de entrelaçamentos? Por que a ecologia tomou a configuração que tomou? Sob tais questionamentos, por que não iniciarmos a imagem de uma ecologia a partir de um vazio? Ou melhor, de um “sonho”, de um esquema que ainda nem estava no papel?

## II.a. Desdobramento criativo: traçando a construção de ecologias institucionais

Como traçar a construção de uma ecologia? Argumento que ecologias institucionais são construídas em um processo que identifico de *desdobramento criativo* – um processo de conexões de ações criativas fazendo emergir regras, recursos, atores, ações e relações e suas diferentes combinações ao longo do tempo. Desdobramento criativo é uma proposta interpretativa que tenta explicar e descrever como agentes humanos criam instituições – ou melhor, ecologias institucionais – desde a sua gênese. Ou seja, é uma proposta que objetiva descrever como os atores criam os seus próprios cenários institucionais, em busca de protagonismo e de transformações que reivindicam em um dado sistema de poder. Para narrar a construção desses cenários de atuação desde a sua gênese, a noção de desdobramento criativo objetiva descrever as fases de construção de uma ecologia institucional e os mecanismos político-criativos por meio dos quais os atores criam os elementos que a compõem. Para alcançar esse objetivo, ela dialoga com propostas teórico-metodológicas que invocam a ação criativa como um fundamento da compreensão da construção institucional. Mais especificamente, dialoga com propostas que invocam a *conexão* de ações criativas como um fundamento para tal.

Uma dessas inspirações está nos pressupostos pragmatistas para o campo da teoria institucional da agenda investigativa denominada de “criatividade política” (*political creativity*), da qual a proposta de “explicação ecológica” de Christopher Ansell faz parte. Fundadores dessa agenda, Berk e Galvan (2013, p. 42, meus destaques) sugerem que, “quando focado em ação criativa, o objetivo da análise institucional é produzir empiricamente ricos relatos sobre *como* instituições emergem (...) por *traçar a combinação de atos criativos* que dirigem a vida institucional”. Berk e Galvan (2013, p. 41) sugerem ainda a interpretação de que os “projetos criativos” que os agentes trazem para compor a vida institucional se ligam no que identificam de “cadeias cumulativas de recombinação e transformação”, ou seja, conforme descrevem em outros escritos, “A criatividade se move em sucessivas *cadeias de ação*, com as inovações institucionais de ontem coletadas como bases para novas ações de hoje” (2009, p. 574, meu destaque). Essa agenda, assim como a noção de desdobramento criativo que proponho desenvolver nesta investigação, se junta ao conceito de ação criativa cunhado por Hans Joas (1996) e que inspira o pragmatismo na busca por superar a dicotomia existente em modelos teóricos que concebem a ação como baseada em cálculos racionais e que a entende como determinada por estruturas sociais. A ação criativa envolve reflexividade e inteligência, mas sempre situada nas estruturas sociais que constroem e, ao mesmo tempo, oferecem as estruturas que possibilitam a ação. Sendo assim, conforme poderá ser testemunhado nos Episódios em torno da construção institucional do Conselho Nacional de Justiça, as ecologias institucionais, portanto, são tecidas a partir do que podemos denominar de *redes de criatividade*.

## II.a.a. Conexões entre ações criativas: a gênese da ecologia institucional

A noção de desdobramento criativo objetiva fundamentar que ecologias institucionais são tecidas por conexões entre ações criativas. Situo que essas conexões são a gênese das ecologias institucionais. A ideia de que a criatividade se move em cadeias de ação, de que a vida institucional é experienciada na combinação de atos criativos, é a principal inspiração que a noção de desdobramento criativo tem da agenda de criatividade política. Do mesmo modo, quando a noção de desdobramento criativo assume que conexões entre ações criativas são a gênese do processo de construção institucional, eu invoco centralmente a noção de ‘redes de ação’ de Barbara Czarniawska (2004), que sugere que percebamos “atores” ou “organizações” como produtos mais que fontes de ação, “tomando lugar dentro, ativadas por e constitutivas de uma rede de ação” (p. 780). Czarniawska (2004) propõe o conceito de redes de ação como uma tentativa de minimizar “o que é dado como certo antes da análise” – isto é, de tentar minimizar que nossas análises já iniciem com “atores” ou “organizações”.<sup>25</sup>

Em síntese, na proposta de Czarniawska (2004), “as redes de ação assumem que as conexões entre ações produzem atores” (p. 781) e, portanto, o principal objetivo do estudo de redes de ação é “atrair a atenção ao *atar* (...), ou *conectar*, como uma atividade central [no instituir]”, ou seja, “tentar acompanhar e descrever tais redes de ação, quer dizer, as maneiras (algumas institucionalizadas, outras inovadoras) pelas quais certas ações [estão] conectadas umas nas outras” (p. 782). Sob essa abordagem, a compreensão sobre como se estabelece a construção institucional não se limita a diagnósticos de eventos isolados, mas na busca sobre como eles se relacionam a outros eventos, quer dizer, “estudar cadeias de eventos” (p. 779). À sua noção de redes de ação, Czarniawska (2004, p. 782) entende “ação como um movimento ou um evento”. É um conceito próximo ao de Ansell (2013), que, na sua proposta de explicação ecológica, invoca o termo ação para se referir a “atividades”, “eventos”, “fluxos”, “processos”. Esse aspecto já era trabalhado na noção de ação em Anthony Giddens (2000, p. 15): “a noção de ação refere-se às atividades de um agente”. Em outra passagem, Giddens (2000, p. 14, meu destaque) define ação como “uma *corrente*

---

<sup>25</sup> Bárbara Czarniawska (2004) dialoga com a proposta teórico-metodológica da teoria do ator-rede (TAR) de Bruno Latour. À época, na concepção de Bárbara Czarniawska, apesar de a TAR assumir que ações produzem atores, propondo também fuga do que é dado como certo antes da análise, as pesquisas sob a TAR já iniciam os diagnósticos de constituição do social quando as redes de ação já se estabilizaram de tal modo que já se mostram produzindo os macroatores (i.e., o ator-rede). Propondo uma reversão no tempo muito maior que a TAR, a noção de rede de ação “sugere que as ações (...) podem produzir os atores, as redes e os macroatores, i.e., o ator-rede. Atores-rede são, no entanto, apenas um dos possíveis produtos [dessas conexões], e um que toma mais tempo e força que uma rede de ação” (p. 782). Mais tarde, Latour (2008, p. 191-192) destaca o cuidado do conceito de “rede de ação, tal como propõe Bárbara Czarniawska (2004)”, situando que redes de ação (ou as redes de trabalho – *worknet*) permitem que os cientistas sociais observem o trabalho que se desenvolve ao se construir uma rede (o que liga os atores), sendo as redes de ação, “um mediador ativo”, e as redes (o que liga os atores), um dos produtos resultantes daquelas.

de intervenções causais, concretas ou projetadas, de entes corpóreos no decorrer de processos de acontecimentos que ocorrem no mundo”.

Apesar de Czarniawska (2004) propor a noção de redes de ação para os estudos das organizações, trazê-la para o modelo de construção institucional que se objetiva desenhar nesta investigação se mostra muito apropriado – apesar de, na sua proposta, Czarniawska não avançar nas fases pelas quais essa institucionalização pode acontecer e quais os mecanismos criativos a partir dos quais as conexões entre ações produzem esses elementos ao longo dessas diferentes fases. O conceito de rede de ação nos ajuda a narrar construção ou criação institucional desde a sua gênese, sem recorrer à necessidade de invocar o termo ‘mudança institucional’, que, a meu ver, dificulta, nos termos de Abers e Keck (2017 [2013], p. 31), a imaginar o que instituições eram antes de se tornarem institucionalizadas – “Se pensarmos instituições como regras ou normas, fica difícil imaginar o que eram antes de se tornarem institucionalizadas.” –, assim como dificulta a “pensar instituições como produtos históricos.” Como produtos de redes de ação, os elementos resultantes podem ser definidos como “pedaços enquadrados de redes de ação institucionalizados”, define Czarniawska (2004, p. 787). Anthony Giddens (2000 [1979], p. 63) já havia direcionado uma definição parecida como esta: “as instituições são passíveis de serem observadas como práticas profundamente sedimentadas no tempo-espaço.”

Além disso, a noção de rede de ação também nos ajuda a diferenciar a estratégia narrativa desta investigação da de outras que têm o mesmo propósito de narrar construção institucional desde a sua gênese, a exemplo da investigação de Rebecca Abers e Margareth Keck (2017 [2013]), que trouxe a noção de ação criativa para narrar a construção dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil, mas precisando recorrer ao termo ‘mudança institucional’ para tal. Além disso, “rede de ação” nos ajuda a não somente trazer ‘construção’ e ‘criação’ ao seu lugar de direito, mas também ajuda a tratar instituições como sendo “apenas reificações temporárias, porque o [instituir] nunca cessa” (Czarniawska, 2004, p. 780) – elas ficam emaranhadas na continuidade das práticas, nos termos de Giddens (2000) –, ou seja, na definição aqui trabalhada, a tratar ecologias institucionais uma contínua criação – quer dizer, mesmo que os atores acessem redes de ação que já existam, “recriando e estabilizando essas conexões, eles também devem formar continuamente novas conexões.” (Czarniawska, 2004, p. 784). Quando escolhemos incorporar ações em nosso conceito de instituições, buscamos reconhecer não só sua gênese histórica, mas também a maneira como seus desdobramentos se configuram em ecologias políticas complexas (Abers & Keck, 2013).

Ademais, quando a análise institucional escolhe se inspirar em redes de ação, em cadeias de ação, assume que a ação “pode originar de atores nas mais diversas posições” (Berk & Galvan, 2009, p. 544), isto é, nos permite invocar a diversidade de atores envolvida no processo de

construção institucional. A ideia de trazer essa diversidade para a análise institucional é o que inspira também a agenda de investigação liderada por Lawrence, Suddaby e Leca (2009, p. 11) denominada de “trabalho institucional” (*institutional work*), que objetiva traçar “o conjunto de práticas que conectam os atores às instituições”. Essa agenda sugere que, quando a análise institucional se inclina a diagnosticar a diversidade de práticas envolvida no desenvolvimento institucional, é possível perceber que esse processo é constituído de fracassos, êxitos, resistências e transformações, podendo contribuir “ao afastamento de uma concepção centralizada, heroica e bem-sucedida de agência institucional”. Essa abordagem centrada na diversidade de práticas envolvida, ajuda a desafiar uma visão de empreendedorismo institucional baseada em uma versão heroica da ação e protagonizada por atores muito específicos: “Uma contribuição importante do conceito de trabalho institucional é que ele desafia a visão heroica dominante da agência em muitas pesquisas sobre empreendedorismo institucional e abrange um espectro mais amplo de atores e atividades.” (Martí & Mair, 2009, p. 93). Afinal, “sabemos muito sobre atores poderosos que controlam recursos abundantes, mas pouca atenção tem sido dada a como atores menos poderosos e com poucos recursos iniciam ou contribuem para a mudança (...) institucional.”, ou seja, pouca atenção às “estratégias e ações” desses atores (Martí & Mair, 2009, p. 96). Essa visão não quer dizer que atores que tenham muitos recursos e estejam em posições privilegiadas não sejam importantes no processo de construção institucional – conforme foram no processo de construção do CNJ – mas eles são apenas um dos tipos dos atores-parte na estruturação de ecologias.

Essa inclusão de uma diversidade de atores conectando suas ações, suas práticas, no processo de construção institucional permite-nos ainda a assumir um modelo de intencionalidade em que “As intenções não são estados a priori, mas atribuições interpretativas a posteriori” (Czarniawska, 2004, p. 782). Anthony Giddens (2000, p. 16, grifo do original) já havia apontado essa natureza processual da constituição da intenção dos agentes, para a qual denominou de “monitorização reflexiva da conduta”:

A monitorização reflexiva da conduta refere-se aqui ao caráter intencional ou propositado do comportamento humano, realçando a “intencionalidade” *como processo*. Tal intencionalidade é rotineiro da conduta humana, não implicando que os atores tenham em mente objetivos conscientemente definidos no decorrer das suas atividades.

Assim, o interesse, a intenção, a estratégia, os objetivos dos atores tomam forma em processos relacionais. É o que Berk, Galvan e Hattam (2013, p. 5) assumem quando afirmam que “a criatividade política ocorre por meio de processos relacionais, nos quais pessoas respondem (ou não) a ajustes, projetos criativos, experimentos, deliberações e interpretações das outras”. Nesse contexto, aliás, “criando a conquista da ‘Casa-Grande’”, o título da história que proponho contar nos Episódios que virão, é uma metáfora que busca representar que diferentes movimentos

institucionais pela democratização da gestão do Poder Judiciário, de certa forma, se conectaram, em processos de alinhamentos, aprendizados e reposicionamentos, ao longo dos desdobramentos em torno da construção institucional do Conselho Nacional de Justiça desde a Constituinte, influenciando significativamente essa construção e as reconfigurações do serviço público judiciário no país. Representa, portanto, a conexões que foram se desdobrando entre ações de atores individuais e coletivos, cada um deles perseguindo causas originárias diferentes, os quais foram percebendo o CNJ como uma oportunidade para alcançá-las, e percebendo que as causas uns dos outros fortaleciam (mesmo em meio a muitas controvérsias) o caminho de alcance das suas próprias.

A noção de desdobramento criativo também se inspira na teoria da estruturação de Anthony Giddens (2000 [1979]), especialmente na definição de *propriedades estruturantes dos sistemas sociais* – que, à noção de desdobramento criativo, reaproprio de *propriedades estruturantes das ecologias institucionais*. Assim como se fundamenta a proposta interpretativa desta investigação, a teoria da estruturação de Giddens é construída em torno de “uma concepção de estruturação que se encontra mais diretamente ligada à concepção de agência humana” (p. 25). Sob essa premissa, Giddens propõe a noção de dualidade da estrutura: “Por dualidade da estrutura pretendo afirmar que as propriedades estruturais dos sistemas sociais são simultaneamente o meio e o resultado das práticas que constituem esses mesmos sistemas” (p. 43). Como meio e resultado da agência humana, Giddens designa o termo “propriedades estruturantes” para se referir ao conceito de “estrutura”, definido como regras e recursos:

(...) o termo “estrutura” refere-se à “propriedade estrutural” ou, mais exatamente, à “propriedade estruturante”, sendo que as propriedades estruturantes possibilitam o “cingir” do tempo e do espaço dos sistemas sociais. Considero que estas propriedades podem ser entendidas como regras e recursos, encontrando-se recursivamente implicadas na *reprodução* dos sistemas sociais. (p. 31, meu destaque)

Conforme afirma Giddens (2000), ele constrói a sua noção de estruturação para explicar a *reprodução* dos sistemas sociais. Para ele, estruturação refere-se às “condições que regem a continuidade ou a transformação das estruturas e, como tal, a reprodução dos sistemas sociais” (p. 36). Isso quer dizer que a teoria de Giddens parte do pressuposto de que os sistemas sociais já são uma criação *à priori*. Diferentemente, a noção de estruturação que a proposta de desdobramento criativo sugere busca narrar a estruturação das ecologias institucionais – uma espécie de ‘sistema social’ que criam os atores –, desde a sua gênese. Além disso, a noção de dualidade das estruturas de Giddens já implica considerar que as próprias propriedades estruturantes dos sistemas sociais também já são uma criação *à priori*. Como se trata de *reprodução*, as estruturas são apenas ‘mobilizadas’ e ‘reconstituídas’: “De acordo com a noção de dualidade das estruturas, as regras e

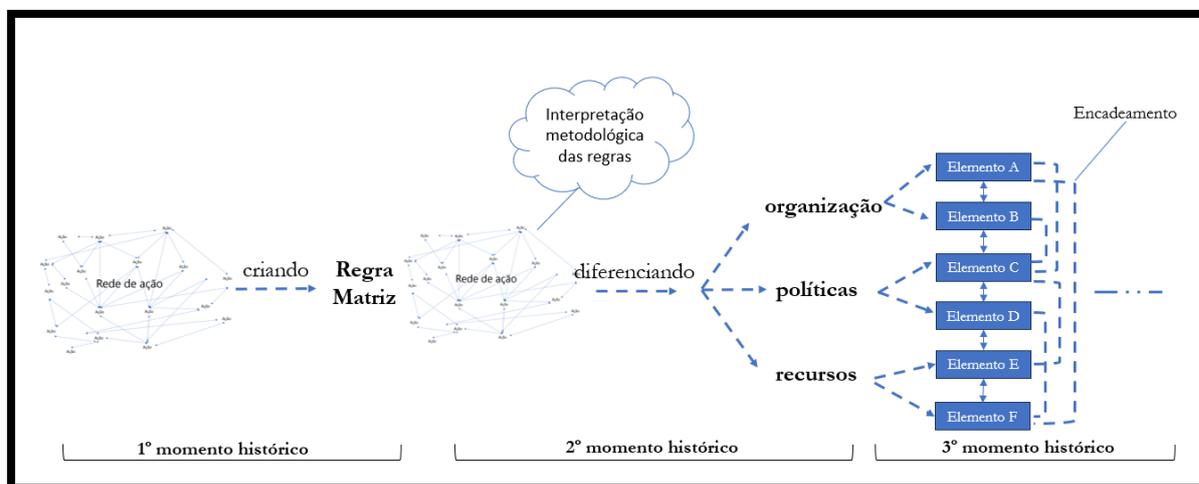
os recursos são *mobilizados* pelos atores através da produção de interações, mas acontece que é também desse modo que são *reconstituídos* através de tais interações” (Giddens, 2000, p. 16, meus destaques). A proposta de estruturação da noção de desdobramento criativo, por outro lado, busca situar de onde vêm as estruturas, a identificar os mecanismos criativos que as formam desde a sua gênese, e a apresentar as diferentes naturezas que tomam.

Sewell (1992) propõe um avanço importante no conceito de estrutura de Giddens, ao argumentar que regras e recursos somente podem ser considerados como estruturas dos sistemas sociais quando um sustenta mutuamente o outro ao longo do tempo. Dessa forma, o caráter dual das estruturas quer dizer que as regras (que ele prefere chamar de esquemas) são efeitos dos recursos, assim como os recursos são efeitos das regras. Isso quer dizer que os esquemas dão sentido aos recursos e os recursos validam os esquemas. A essa conexão entre os elementos estruturantes, Sewell denomina, mais especificamente, de “reprodução sustentada” (1992, p. 13) das estruturas. A sustentação, portanto, é o objetivo-fim da conexão entre as propriedades estruturantes na reprodução dos sistemas sociais, na sua proposta. De outro modo, a noção de desdobramento criativo sugere que os elementos estruturantes também são conectados para o fim de complexificação estrutural, criando novos a partir da conexão de outros. E isso não se resume à conexão entre regras e recursos, mas também entre as regras e entre os recursos, fazendo emergir, portanto, outras regras e outros recursos.

### **II.a.b. Momentos históricos, mecanismos político-criativos e as diferentes naturezas institucionais**

Sob esse diálogo proposto, a partir do caso de construção institucional do CNJ, será possível acompanhar, conforme proponho representar na **Figura 4**, as conexões entre diferentes ações criando a gênese da ecologia – a regra matriz. Ela é a pedra fundadora de onde a ecologia ganhará sua forma complexificada. Este é o *primeiro momento histórico* da construção da ecologia institucional. Após a batalha de construção da regra matriz, inicia-se a fase na qual os atores precisam dar vida à regra fundadora, fase na qual os atores se deparam com a necessidade de trazer para a prática a regra fundadora. Afinal, emprestando os termos de Abers e Keck (2013, p. 15), “Instituições não nascem prontas dos textos das leis: precisam ser trazidas à vida pelas pessoas que as criam.” Como tudo é muito novo e esse início de trazer a regra matriz à vida, às vezes, atravessa escassez de recursos e inexperiências, é uma fase que se serve muito da “imaginação”, é uma fase da assimilação, do reconhecimento, de experimento institucional que nunca se viveu. É o momento, também, que se aguarda as primeiras reações a um projeto institucional que se inicia. Dessa fase imaginativa, assimilativa, reativa, os atores começam a criar, de modo ensaístico, os primeiros elementos estruturantes. Esses elementos tomam formas diversas – normas, papéis,

políticas, instrumentos, campos, discursos, símbolos, ritos, processos interacionais. Em síntese, iniciam a formação de organizações, políticas e recursos. Este é o *segundo momento histórico* de construção da ecologia institucional.



**Figura 4.** Fases do desdobramento criativo de uma ecologia institucional  
 Nota: as setas tracejadas querem representar o trabalho contínuo das redes de ação.

Esses elementos se estabelecem mediante um mecanismo político-criativo que identifico de *diferenciação* – um termo que empresto do campo da genética, que se refere a um processo no qual as células-gênese se proliferam e, gradualmente, tornam-se estrutural e funcionalmente diferentes umas das outras. Essa criatividade se refere à capacidade dos atores de constituírem de uma matriz institucional aqueles diferentes elementos estruturantes da ecologia, cada um tomando uma natureza diferente. Esse mecanismo político-criativo se manifesta pela imensa capacidade criativa que os atores têm de interpretarem a maneira como as regras podem ser vividas. Sobre essa capacidade criativa dos atores, Anthony Giddens (2000 [1976]) destaca um *insight* de Wittgenstein no sentido de que “as operações resultantes da consciência prática deixam as regras e a interpretação ‘metodológica’ destas mesmas regras emaranhadas na continuidade das práticas” (p. 39). As práticas que criam os atores expressam até onde vai a *extensão* do sentido das regras. Assim, “uma regra [inscrita] não corresponde à generalização daquilo que as pessoas fazem” (p. 37). E isso não significa somente que as regras não conseguem dar conta das situações que os atores são capazes de viver – que é o pressuposto de onde parte a corrente da teoria institucional que objetiva explicar por que as instituições mudam –, mas também significa que os atores têm uma generosa capacidade de criar infindáveis possibilidades de práticas de viver as regras, que é um entendimento de onde a noção de desdobramento criativo propõe partir.

Douglass North (1990), no seio do neoinstitucionalismo da escolha racional, já havia se preocupado em reconhecer que, no mundo da experiência institucional, há uma “distinção crucial

(...) entre instituições e organizações” (p. 4). O que há de similar entre ambas é que elas “proveem uma estrutura para a interação humana”. A diferença está na natureza de cada uma nessa estruturação das interações: as instituições são direcionadas a “definir a maneira como o jogo é jogado”, enquanto as organizações referem-se às estratégias que os atores criam para viver as regras – “modelar as estratégias e as habilidades dos jogadores” (p. 5). Ainda na visão de North (1990, p. 5, meu destaque), “modelar as estratégias [as organizações] (...) é um *processo separado* de modelar a criação, evolução e consequência das regras”. Consequentemente, defende que “separar a análise das regras (...) das estratégias (...) é um pré-requisito necessário para se construir uma teoria de instituições.” No entanto, ao trabalhar o caso de construção do CNJ, a noção de desdobramento criativo sugere haver uma abordagem diferente da de North. As organizações e as políticas, como produtos diretos do desdobramento via mecanismo político-criativo da diferenciação, não se estabelecem de modo separado do mundo das regras e das normas de onde são originárias, elas são a sua própria manifestação prática.

Além disso, é oportuno já situar que, quando invoco o mecanismo político-criativo da *diferenciação* para descrever a construção de ecologias institucionais, proponho seguir uma agenda investigativa de criatividade política um pouco diferente daquela capitaneada por Berk, Galvan e Hattam (2013). BGH objetivam, centralmente, “capturar o interesse de contribuidores nas maneiras em que pessoas *decompõem* estruturas em material bruto para novas configurações de regras, papéis e rotinas” (p. 8, meu destaque). Essa agenda de criatividade política é assentada no objetivo de revelar “a riqueza das estruturas” (p. 14), para explicar os fundamentos de *mudança* institucional. BGH sugerem o entendimento de que mudança institucional é possível ser manifestada por causa da natureza das estruturas das regras, “parciais e múltiplas”, e da criatividade humana de desmontá-las, de “selecionar as partes úteis, [combiná-las] em novos modos, e produzir o que alguns têm chamado de instituições híbridas, (...) ou instituições sincréticas” (p. 8). As instituições, propõem os fundadores da agenda, “contêm elementos múltiplos, sobrepostos, oferecendo mais que um modelo para qualquer dada situação” (p. 8). Em outros escritos, “as instituições são compostas de um número ilimitado de características, que são decomponíveis e recombináveis em maneiras imprevisíveis” (Berk & Galvan, 2009, p. 544). Sendo assim, “as pessoas experienciam regras institucionais como pacotes de recursos disponíveis para reinterpretação e recombinação” (Berk & Galvan, 2013, p. 29). À criatividade dos atores de decompor as estruturas das regras para gerar novas recombinações e à natureza múltipla, sobreposta das estruturas que tal criatividade gera, Berk e Galvan (2009; 2013) denominam de “sincretismo criativo”.<sup>26</sup> Por outro

---

<sup>26</sup> É relevante abrir parêntesis para registrar que a agenda de criatividade política nasce como proposta alternativa ao estruturalismo que agendas do neoinstitucionalismo, em especial a agenda em torno da mudança endógena e gradual das instituições que empreendem Mahoney e Thelen (2010), entre outros/as pesquisadores/as, concebem à relação

lado, no caso da *construção* institucional do CNJ, é possível identificar os atores invocando centralmente outro mecanismo de criação das estruturas que não aquela da decomposição, mas aquele referente à complexificação prática que é emanado de uma regra-gênese, que é a diferenciação.

Seguindo nas fases de construção da ecologia institucional, mediante caso aqui trabalhado, a diferenciação é mais intensamente manifestada no *terceiro momento histórico*. Após experimentar uma fase de imaginação, de ensaio e de reações (o segundo momento histórico), é possível testificar os atores criando e amadurecendo, mais claramente, os elementos estruturantes da ecologia, uma fase mais proativa da vida institucional – o que não significa que a necessidade de reação diminua. É importante situar que, nessa fase de amadurecimento da diferenciação, além da criação de novos elementos a partir da regra matriz, os atores começam a criar outros elementos a partir de *encadeamentos de elementos estruturantes já derivados* – assim como ocorre no processo de recombinação por decomposição no sincretismo criativo. Na construção de novas instituições, isso ocorre na experimentação com a resolução de problemas concretos, que “envolve novas maneiras de combinar e usar ideias, recursos e relações”, situam Abers e Keck (2013, p. 48). Nesse aspecto, aliás, Kraatz, Martí e Mair (2009, p.102) chamam a atenção especialmente para o fato de que, em processos de experimentação de soluções de problemas políticos, se conhece que diferentes recursos são recombinações, mas pouco é descrito sobre “como e por que esses elementos são combinados, o que os atores aprendem dessas combinações, ou sobre como esse aprendizado afeta futuras combinações e trajetórias.”

No entanto, para constituir novos elementos a partir de encadeamentos, os atores não precisam, necessariamente, dismantlar as estruturas das regras (ou melhor, os elementos estruturantes), selecionar as partes úteis e abandonar as outras inúteis – que deixam de existir –, mas permite que essas partes selecionadas interajam com as outras, mesmo o todo da qual pertencem permaneça existindo. É o caso, por exemplo, entre muitos existentes, dos indicadores que compõem o Índice de Produtividade Comparada da Justiça, o IPC-Jus, um instrumento de mensuração da eficiência produtiva dos tribunais, criado a partir da combinação de diferentes elementos estatísticos do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, que objetiva direcionar os tribunais brasileiros a melhor alocarem seus recursos humanos e orçamentários conforme a

---

estrutura-agência. A agenda que lança esforços na mudança endógena e gradual para explicar mudança institucional interpreta que os *gaps* e as ambiguidades nas/das estruturas das regras determinam os tipos de mudança institucional que podem existir e os tipos de agência que cada um requer. Em resposta, ‘criatividade política’ acompanha um entendimento concorrente de que “Instituições não são estruturas tão coerentes e, por si só, não têm nenhuma agência. Como agência não é determinada por aberturas estruturais, mudança não se limita a formas que se ajustam à geometria das lacunas estruturais ou às ambiguidades das regras.” (Berk, Galvan & Hattam, 2013, p. 18). Em outras palavras, “a ação nas instituições é indeterminada” (Berk & Galvan, 2009, p. 544).

demanda processual, e também do caso do Prêmio CNJ de Qualidade, um instrumento de avaliação da qualidade na prestação jurisdicional, constituído de diferentes requisitos de cumprimento de políticas judiciárias para sua formação. Avancemos, agora, para a narrativa empírica de uma grande história de construção de um ecologia institucional da conquista.

## **Parte Empírica 1 [como regra constitucional]: “é pouca coisa, são linhas gerais só”**

### **Momento Histórico 1: transformando “controle externo” em “controle democrático” do Poder Judiciário – o Conselho Nacional de Justiça no Congresso Nacional (1987-2004)**

- O que é interessante (...) na reta final (...) foi a costura. Como é que você...Era um processo contraditório, um processo fragmentado naturalmente, que havia múltiplas fontes que o alimentavam, múltiplas posições, vozes, havia uma longa história já na ocasião, e como é que você conseguia fazer um acordo político; um acordo político em torno de debates, que preexistiam, evidentemente. Esse acordo foi feito de modo consciente. Foi um acordo feito...Eu presenciei esse acordo.

Ex-Secretário-Geral do CNJ, Flávio Dino de Castro e Costa em depoimento ao CPDOC, em 2009.

- (...) esse Conselho foi muito bem estudado, craniado, elaborado com a ajuda de muitos e com muitas discussões. (...) proposto, por consenso desta Comissão, num trabalho árduo, difícil, complicado até. (...) estamos fazendo aqui aquilo que representa a maior finalidade desta reforma, que é um controle externo (...), é o ponto mais importante da reforma do Judiciário.

Deputada Zulaiê Cobra Ribeiro, Relatora, em discurso na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em 1999.

Segundo dia do Fórum Nacional das Corregedorias (Fonacor), evento lançado, pela primeira vez, pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça, ocorrido nos dias 26 e 27 de junho de 2019, no auditório do Conselho da Justiça Federal. O propósito do evento era reunir magistrados, magistradas, servidores e servidoras das corregedorias dos tribunais brasileiros de todos os segmentos de justiça para “promover um fórum de discussão e apresentação de soluções e projetos para o enfrentamento dos desafios dos Corregedores estaduais, federais, militares, eleitorais, trabalhistas ante a realidade do judiciário local.” (documento 122, CNJ, 2019). Na realidade, o evento tinha o propósito de aprovar uma política de metas para o ano de 2020, além de lançar e tentar difundir um novo projeto de processo judicial eletrônico, voltado, especialmente, aos órgãos corregedores dos tribunais. Eu, como de costume, sob a curiosidade sobre como eram construídas as políticas públicas voltadas para a prestação dos serviços judiciários,

sentei-me na poltrona, relativamente próxima ao palco, com o caderno de campo e lápis com muita expectativa para captar práticas e ideias em um evento pioneiro. Entre os muitos discursos daquela manhã, divididos entre diferentes painéis – prática central no processo de construção das políticas coordenadas pelo CNJ, que é o momento de expor e justificar as ideias propostas –, um trecho proferido em especial despertou muito a minha atenção:

Eu, e vou me permitir aqui dizer que, logo no início do debate da criação do Conselho Nacional de Justiça, eu era muito envolvido em política de classe, e... política de classe é contagiosa, e a gente quando se envolve não consegue sair fácil. Eu fui contra, no primeiro momento, à criação do Conselho Nacional de Justiça. Cheguei a defender [contra], entendendo que era um controle externo que queriam fazer do Poder Judiciário. Mas hoje sou um fervoroso defensor do Conselho, porque ele tem tentado uniformizar os procedimentos da Justiça brasileira! (documento 127, 2019, [em vídeo])

Quem proferia o trecho era o corregedor-geral do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL), que, atualmente, também era o 2º presidente do Colégio de Corregedores-gerais dos Estados, desembargador Fernando Tourinho Omena Souza, coordenador científico do evento. “Por que, antes, ele era contra e, agora, um fervoroso defensor do Conselho? O que mudou?” – permaneci, por alguns dias, a me perguntar. Ele proferia seu discurso como se tivesse sido *conquistado pelo Conselho*. Confesso que a minha vontade era a de levantar uma de minhas mãos e pedir àquele corregedor que me contasse os porquês de sua conversão cheia de fervor: “porque ele tem tentado uniformizar os procedimentos da Justiça brasileira... O que isso significa?”, continuei a questionar-me. Só a história e as estórias conseguiriam me mostrar caminhos para compreender.

Entre minhas expedições arqueológicas iniciais, deparei-me, curiosamente, com um encontro, relativamente, antigo entre “Alagoas” e o “Colégio de Corregedores-gerais dos Estados” poucos meses depois da instalação do CNJ em 2005. Quem publicou, à época, esse encontro foi o *site* Consultor Jurídico, noticiando o que intitulou “Rebelião na justiça: corregedores-gerais de justiça querem resistir ao CNJ” (documento 88, 2005). A notícia era sobre a *Carta de Maceió*, produzida na ocasião do 40º Encontro Nacional dos Corregedores-Gerais da Justiça do Brasil, em 11 de novembro de 2005, pelo Colégio de Corregedores-Gerais dos Estados, repudiando “a forma de atuação do Conselho Nacional de Justiça que, violando princípios da Constituição Federal, impõe procedimentos que cerceiam o autogoverno dos Tribunais de Justiça do Brasil e usurpam as atribuições do Poder Legislativo” e, sugerindo aos Tribunais de Justiça que, “sem perderem de vista os princípios norteadores de suas ações, resistam ao cumprimento de determinações do Conselho Nacional de Justiça que impliquem o desrespeito à Constituição da República e às demais normas válidas do sistema jurídico”, além de “Pontificar que a adoção desta postura decorre da possibilidade de transformação do Conselho Nacional de Justiça em órgão típico de regime de exceção, atentando contra o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais da

cidadania.” A *Carta* era uma “declaração de guerra” das cúpulas dos Tribunais Estaduais à nova instituição. Fui convidada a fazer uma viagem mais profunda na história, a fim de compreender dois encontros simbólicos tão diferentes entre “Alagoas” e o “Colégio de Corregedores-gerais dos Estados”.

Neste Momento Histórico 1 (1987-2004), faremos uma viagem até à gênese da construção institucional do Conselho Nacional de Justiça. O objetivo é narrar diferentes movimentos de atores individuais e coletivos por democratização da gestão da justiça se conectando e tornando possível a criação constitucional deste controverso órgão no Congresso Nacional. Conforme as conexões entre esses diferentes movimentos vão se constituindo, será possível perceber um processo de transformação da ideia de criação de um órgão de “controle externo do Poder Judiciário” para um órgão de “controle democrático do Poder Judiciário”, que indica, em especial, a importância e a centralidade do movimento político da magistratura de primeira instância por democratização das relações internas do Poder Judiciário e por melhores condições salariais e de trabalho. Nessa fase histórica de construção institucional do CNJ, teço a narrativa mediante três grandes eventos, a saber: (1) a mudança no movimento associativo da magistratura; (2) empreendedores institucionais alcançando posições estratégicas; (3) a proposta de conselho judicial se tornando parte de um projeto legislativo sendo constituído por uma diversidade de temas em disputa por diferentes correntes ideológico-partidárias de modelo de Judiciário.

O Episódio 1 trata de identificar os personagens pioneiros por uma ideia de conselho judicial em tempos Constituinte para a qual intitularam de “controle externo do Poder Judiciário”, que objetivava se tornar um instrumento de controle administrativo e dos deveres funcionais dos juízes. Identifica o desalinhamento de modelo de conselho judicial que esses personagens defendiam e o encontro desse desalinhamento com a resistência da magistratura quanto à ideia, contribuindo para o fracasso pela aprovação. O Episódio 2 trata do retorno pela esquerda política do tema da criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário ao Congresso Nacional, em que é possível identificar a existência de um movimento jurista que visava tornar o órgão um lugar institucional de influência no direcionamento das políticas de gestão dos tribunais. Além disso, identifica a emergência dos chamados “juízes novos” iniciando a tomada da presidência das associações e criando uma agenda de política associativa chamada de democratização das relações internas do Poder Judiciário, a importância do início do embate ideológico-partidário de modelo de judiciário sob “relatório Jairo Carneiro” para a definição ideológica dessa agenda e para o início de conexões entre diferentes movimentos por democratização da gestão do Poder Judiciário. Nesse Episódio, destaco as contradições na questão do teto remuneratório ao Poder Judiciário entre a magistratura e o evento da primeira ruptura entre associações nacionais da magistratura como

marco do início da fragmentação no interior da magistratura de apoio à criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário e a emergência da ideia do “controle externo *democrático* do Poder Judiciário”.

No Episódio 3 destaco a importância da emergência da “CPI do Judiciário” para centralizar na pauta do legislativo a PEC da Reforma do Poder Judiciário. Identifico a oportunidade de lideranças do novo movimento associativo desaguando as bandeiras de democratização interna no sei da PEC da Reforma, criando conexões mais fortes com lideranças partidárias que defendiam propostas de democratização do poder judiciário e defendendo a ideia do controle externo democrático, sobretudo a participação de juizes de primeira instância na composição. Além disso, destaco a centralidade da entrada da deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP) na inclinação de se costurar um modelo de ‘controle externo democrático’, garantido a maioria de atores externos ao sistema de poder da gestão e da alocação dos recursos da justiça saíssem maioria na composição. Finalmente, destaco a cena em torno do movimento grevista da magistratura federal pela insustentabilidade da defasagem remuneratória da categoria, com destaque ao início de uma conexão política importante entre os “juizes novos” e o então ministro do STF Nelson Jobim.

O Episódio 4, por fim, destaca a importância do evento da chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República e da criação da Secretaria da Reforma do Judiciário, que sinaliza a aprovação da criação de um órgão de controle a agenda do governo petista e favorece a conexão e reconexão de atores favoráveis à criação do órgão. Identifico a importância da reconexão entre Nelson Jobim e Márcio Thomaz Bastos e a influência do apoio de lideranças do novo movimento associativo no alinhamento do entendimento de que o modelo oportunizado por Zulaiê em tramitação no Senado é o mais viável. Finalmente, identifico a importância da condução do deputado José Jorge Lima (PFL/PE) à relatoria e da chegada de Nelson Jobim à presidência do STF para mobilizar a estratégia da descostura da PEC da RJ e para a construção de apoio parlamentar, além da importância da conexão de Nelson Jobim com o novo movimento associativo para o trabalho do enquadramento do CNJ como órgão de planejamento e de construção de políticas judiciárias em torno de temas da gestão.

## **Episódio 1. “era o nosso objetivo, um pouco romântico, assim, um pouco idealista (...). Nasce dentro da OAB”: a ideia do controle externo do Poder Judiciário na Constituinte (1987-1988)**

– O Conselho Nacional de Justiça, naquela época eu dizia e muita gente dizia que era a única esperança de modernizar o Poder Judiciário (...). E hoje a gente está vendo que é mesmo. É a nossa única esperança. Não tem outra.

Ex-ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos em depoimento ao CPDOC, em 2009.

### **1.1. Personagens pioneiros e uma ideia desalinhada**

Criar um conselho judicial era mais que uma ideia. Era uma paixão. Era, nos termos da futura relatora, deputada jurista Zulaiê Cobra Ribeiro, “o primeiro dos sonhos”, um sonho antigo. Um antigo sonho da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) que encontrava uma oportunidade de concretização lá na Constituinte. Aliás, não necessariamente o da Ordem, era o sonho de um grupo de juristas que trazia consigo uma trajetória de ligações com o movimento sindicalista dos anos de 1970, com os projetos dos partidos de esquerda e com os movimentos pela democratização. Entre eles, o de Márcio Thomaz Bastos, que, quando presidente da Seccional da OAB, em São Paulo, conta:

Eu tive algumas oportunidades interessantes nessa história de OAB. Primeiro, conhecer o Lula, conhecer o Sindicato dos Metalúrgicos, me ligar muito a eles; depois, a campanha das diretas. Em 84, teve aquele comício aqui da Praça da Sé, no dia 25 de janeiro de 84, eu falei naquele comício, eu falei, representando a sociedade civil. Fiz um discurso. Eu não lembro de uma palavra que eu disse, mas eu fiz um discurso ali. E depois participei dos outros e tudo. Participei do comitê pelas diretas. (...) Eu advogava muito para os sindicatos ali, fazia uma advocacia geral, inclusive trabalhista. (...) Eu era advogado dos sindicatos todos. (Bastos, depoimento 2009)

Em tempos de construção da nova Constituição brasileira, é esse grupo de juristas que comandará o Conselho Federal da OAB e desenhará uma ideia para a qual nomearam de *controle externo do Poder Judiciário*: “No Conselho Federal [da OAB], a gente trabalhou muito com a Constituinte, trabalhamos muito. E aí surgiu, pela primeira vez, o projeto estruturado de um órgão de controle externo do Poder Judiciário, que é o Conselho Nacional de Justiça” (Bastos, depoimento 2009). Márcio Thomaz Bastos, um dos principais personagens empreendedores na história de criação do Conselho Nacional de Justiça, alcança a presidência do Conselho Federal da OAB em 1987. Ele conta que, quando chega à presidência, a ideia de um controle externo ainda não estava estruturalmente escrita, e já havia “sete convocações (...) para falar dos mais variados

temas nas subcomissões – eu fiquei um pouco em pânico com aquilo. Eu falei, ‘meu Deus, como é que eu vou fazer?!’” Assim, nasce, formalmente, o Bureau de Acompanhamento Institucional: “a gente tinha um grupo que trabalhava nessas coisas, e nós institucionalizamos esse grupo (...). O nome é um pouco... frescura, assim, mas funcionou. Era um bureau de acompanhamento institucional”. Um grupo de grandes juristas, situa:

Os integrantes eram o Marcello Lavenère, a Olga Araújo, que já morreu, que era uma gaúcha muito, muito bem-dotada... Olga Cavalheiro Araújo. A Marília Murici, que é uma baiana, talentosíssima, professora de direito, de teoria geral do Estado, lá da Bahia. O Sérgio Sérulo da Cunha, que foi, depois, meu chefe de gabinete no Ministério da Justiça. E o Lamartine Corrêa de Oliveira, que é um sujeito do Paraná, um professor de Direito, um grande jurista assim. E eles faziam uma assessoria para mim. Era uma coisa bem informal, bem desburocratizada. A gente tinha reuniões frequentes assim. Era um organismo para acompanhar os trabalhos da Constituinte. A gente dividia de uma maneira bem informal aquilo. E funcionou muito bem. E dali saiu essa emenda do Conselho Nacional de Justiça. (Bastos, depoimento 2009)

Bastos (depoimento 2009) detalha que a nomenclatura era a mesma da que foi aprovada ao final – Conselho Nacional de Justiça –, e *controle externo* era uma ideia de conselho judicial pioneira da advocacia: “Nasce dentro da OAB. (...) Eu me lembro bem disso, daquelas primeiras vezes em que se falava em controle externo do Poder Judiciário, que era a tônica; e depois começou a ser agregada essa ideia do planejamento estratégico. Isso estava, assim, implícito, e depois foi aflorando”. Controle externo era uma ideia sobre a qual já se debatia, mesmo que ainda difusa, nas “Conferências pró-Constituintes”, “Advogados pró-Constituinte”, da Ordem, situa Bastos: “Teve uma conferência nacional em Belém [do Pará], em [19]86, onde, também, esses temas foram discutidos (...). E essa ideia do controle externo era um pouco difusa (...). A gente já discutia isso, que o Poder Judiciário tinha que ter autonomia (...) e uma contraparte de controle”. Além disso, o ator relata que o anseio por uma instituição de controle não era inspirado em experiência internacional, “Era inspirado mais no empirismo, na experiência prática de que o Poder Judiciário era um poder que precisava ter um controle externo” (Bastos, depoimento 2009). Na constituinte, o propósito era criar um “órgão de controle externo da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público” (documento 159, s/a), ou seja, nos termos de Bastos (depoimento, 2009), “A tônica era o controle externo, digamos assim, o acento, a ênfase; mas o subtexto era o planejamento estratégico.”

A gente partia do princípio – eu me lembro que isso foi muito discutido nessa conferência daqui, na conferência de Belém também; teve uma em Brasília, um Congresso pró-Constituinte, e que a gente discutia isso – que o Judiciário brasileiro era uma espécie (...) de um arquipélago, (...) que ele precisava ser integrado, unificado e se transformar num continente; e que o organismo para fazer isso era o Conselho Nacional de Justiça. Para fazer o quê? Um planejamento estratégico, estabelecer as rotinas, estabelecer as práticas, estabelecer as condições para que ele pudesse se renovar e, ao mesmo tempo, se integrar. Esse era o objetivo. Tem um professor, que foi presidente da Ordem lá da Bahia, chamado Calmon de Passos, ele era um defensor ferrenho disso, e eu me

lembro de alguns debates que a gente teve, eu e ele, discutindo com juízes assim, em que ele dizia: “Olha, controle interno é a consciência da gente. O controle tem que ser externo, não pode ser... Controle interno não controla nada”. (Bastos, depoimento 2009)

Com efeito, apesar de a oposição à ideia considerar o termo “controle do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário amplo e ambíguo” (documento 159, s/a), não era centralmente a *função* ao conselho que o caracterizava como órgão de controle externo do Judiciário e o ponto controverso, mas, sim, a proposta de *composição* ao órgão, que contemplava “membros indicados pelo Congresso Nacional, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Conselho Federal da OAB” (documento 159, s/a), ou seja, que contemplava atores externos à magistratura. Certamente, isso geraria grandes repercussões entre a magistratura, até porque já existia desde 1975, criado pela Emenda Constitucional nº 7, em tempos de ditadura militar, o Conselho Nacional da Magistratura, órgão do Poder Judiciário composto *somente* por membros da magistratura e com função *apenas* disciplinar<sup>27</sup>. A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, constituída em 1985, conhecida como Comissão Afonso Arinos, chegou a desenhar uma nova proposta de composição, na qual acrescia um membro do Conselho Federal da OAB. No entanto, a proposta não chegou a ser apresentada oficialmente ao Congresso Nacional<sup>28</sup>. Mas, agora, havia um projeto mais ousado, “externo”, e “Quem apresentou a emenda foi o Nelson Jobim, que era, digamos, o nosso... que ele tinha sido vice-presidente da Ordem e tudo, que foi o nosso interlocutor mais frequente na Constituinte” (Bastos, depoimento 2009). Nelson Azevedo Jobim é outro grande personagem empreendedor da história de criação do Conselho Nacional de Justiça. Emprestando as palavras do então ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Velloso, que também são emprestadas das palavras do presidente da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), Ulysses Guimarães, na posse do então ministro Nelson Jobim à presidência do STF, em 2004, declara que ele, Nelson Jobim, “foi a grande revelação da Assembleia Nacional Constituinte”, “um dos meus melhores e assíduos conselheiros”, ainda nas palavras de Ulysses, lembradas por Velloso; “um constituinte muito forte. (...) Imperador do Ulysses Guimarães. (...) um articulador muito

---

<sup>27</sup> Conforme levantaram os antecedentes de iniciativas de instituições de controle ao Poder Judiciário, Ribeiro e Jalles de Paula (s.p., s.a.), o Conselho Nacional da Magistratura era “formado por sete ministros do STF, todos escolhido pelo próprio STF, tendo como atribuições ‘conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) | CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (fgv.br)).

<sup>28</sup> Segundo ainda descrevem Ribeiro e Jalles de Paula (s.p., s.a.), a Comissão Afonso Arinos: “propôs a alteração da composição do Conselho Nacional da Magistratura para quatro ministros do STF, um ministro do STJ, um desembargador de TJ estadual e um representante do Conselho Federal da OAB, devendo este ser eleito e ter mandato definido. Por outro lado, definiu a atribuição do conselho como a de ‘conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo rever processos disciplinares contra juízes de primeira instância, determinar a disponibilidade de uns e outros” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) | CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (fgv.br)).

importante do PMDB” (Sampaio, depoimento 2009), lembra também Plínio Soares de Arruda Sampaio, jurista constituinte pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Jobim, jurista de Santa Maria, interior do Rio Grande do Sul, ainda nos anos de 1980, chega à vice-presidência da Seccional da OAB do seu estado. Nessa experiência local, Jobim narra quando sentiu a convicção de que o Judiciário precisava de um órgão de controle: “Quando ganhamos a eleição [na OAB/RS], eu fiquei com o interior [na coordenação]. E aí foi o primeiro levantamento, muito empírico, muito sem... muito intuitivo, digamos assim, sem muita qualidade científica” (Jobim, depoimento 2009). Jobim se refere a uma pequena radiografia estrutural do Judiciário no Rio Grande do Sul que fez à época:

Eu fiz a seguinte coisa: eu peguei uma... Eu peguei o estado e resolvi fazer um balanço das comarcas que estavam preenchidas. E aí estava Porto Alegre e então fiz círculos, assim, 100 quilômetros de Porto Alegre, 200 assim, assim, até chegar em Uruguaiana que era o extremo maior. E aí você observava que quanto mais se afastasse... (...) Menos provimento tinha, mais vagas tinham nas varas. E quanto... Mas também havia subunidades, como Santa Maria, Passo Fundo e Pelotas. Então eu fiz umas separações sobre Pelotas. Então o que é que via? Aí mostrava, com isso que eu queria mostrar, eu levei isso para o Tribunal, de que o preenchimento das comarcas atendia a necessidade do juiz e não a necessidade do estado. Ou seja, eu queria tentar mostrar uma distorção entre a tal da prestação jurisdicional, que era um discurso, mas na verdade era uma utilização daquele espaço para interessar a corporação (Jobim, depoimento 2009).

Diante dessa experiência, Nelson Jobim detalha que, na sua visão, também, a ideia era criar um órgão para exercer uma “espécie de corregedoria”, de fiscalização da gestão da alocação dos recursos da justiça, de “racionalização” dos recursos organizacionais da justiça:

(...) E aí começou a surgir essa discussão aí. (...) Eu já tinha estudado muito esse negócio de conselho de justiça (...) precisávamos ter um conselho que pudesse estabelecer uma espécie de corregedoria porque havia uma autoproteção por parte dos juízes e também uma racionalização em termos da distribuição espacial, racionalização de custo, etc. e tal. (...) Eu iniciei essa discussão, tudo isso em 1980. Antes da eleição. (Jobim, depoimento 2009)

A “eleição” referia-se à sua chegada ao Congresso pela eleição constituinte, pelo então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Jobim lembra que foi constituinte por sorte, já que era a única opção em Santa Maria de candidatura pelo Partido na região. Das dezessete cadeiras a serem preenchidas pelo PMDB do Rio Grande do Sul, lembra que ficou na 16ª colocação. Ninguém o conhecia na Brasília-Constituinte: “quando eu cheguei em Brasília, eu não conhecia ninguém. Só conhecia o Antônio Brito que tinha sido eleito no Rio Grande do Sul”. Mas Jobim chega e traz consigo suas grandes habilidades regimentais. Em seu relato, conta que, chegando, fez reunião com a bancada do Rio Grande do Sul, porque era o único que sabia o que tinha de fazer naquele processo gigantesco de criação constitucional. “Quem é esse cara que vem vindo aí?”, lembra Jobim da pergunta que o também pemedebista e jurista presidente da Assembleia Nacional

Constituinte Ulysses Guimarães fez a seu respeito. “Porque eu agitei, não é?”, lembra. O conhecimento regimental constituinte de Jobim o fez ser notado por atores muito centrais à época, como Ulysses Guimarães. Com efeito, tornou-se um dos grandes articuladores do processo constituinte e conselheiro próximo a Ulysses e ganhou importância entre os pemedebistas e os constituintes.

Nessa oportunidade, Jobim se aproxima do Senador constituinte pemedebista Fernando Henrique Cardoso, uma relação muito central para que Jobim alcance posições estratégicas a partir das quais contribuirá para a aprovação do CNJ no Congresso futuramente: “Aí, como eu tinha trabalhado com essa história de regimento, o Ulysses nomeia o Fernando Henrique [Cardoso] para relator do regimento, com base naquelas norminhas que a gente tinha feito. E aí o Fernando Henrique me chamou para ser o auxiliar lá dele”. Jobim era quem transformava as decisões políticas em texto legal: “Eles decidiam, depois não sabiam escrever aquele negócio todo, transformar aquilo em um texto legal” (Jobim, depoimento 2009). Parte dos bastidores, Jobim não havia alcançado posição estratégica formal na Constituinte – era um ator habilidoso, estrategicamente, mas sem grandes cargos:

Na verdade, a minha importância na Constituinte não era importância política [de decisão]. Era quando o doutor Ulysses reunia o pessoal do PMDB para decidir as posições do partido (...). Eu, na verdade, eu era uma espécie de... Não é animador, eu era o instrumentalizador. (...) “O Jobim vai explicar”. Aí eu explicava o problema e tal. Dizia: “Olha, as alternativas são essas e essas... Se nós optarmos pela alternativa ‘a’, é possível que a gente não consiga votos”. Aí o pessoal decidia. Eu ficava no banco de trás, vamos dizer assim. (...) Eu fui o amanuense, o cara que sabia escrever.

Mas sob o capital político-relacional que vinha conquistando, Jobim relata que, quando o assunto era o Poder Judiciário, “por uma questão idiossincrásica minha, aí sim, era diferente. Aí eu participei dos entendimentos”. Alinhado às ideias de Márcio Thomaz Bastos (depoimento, 2009), Jobim foi quem representou a defesa da proposta da OAB de um conselho judicial na subcomissão que tratava dos temas relativos ao Judiciário. Mas nem tudo estava coeso, a ideia de um conselho como órgão de controle externo do Judiciário enfrentava fragmentações, desalinhamentos e oposições, a começar pela OAB: “O problema do Conselho de Justiça era isso aqui: Márcio Thomaz Bastos era o presidente do Conselho Nacional. Mas era paulista. E o presidente da Seccional paulista era o Mariz, Antônio Mariz (...), que era contra o Conselho” (Jobim, depoimento 2009), situa Jobim. Além disso, o PT criou seu próprio projeto de controle externo, desalinhando as forças defensoras à ideia:

E por sua vez o PT, leia-se Plínio de Arruda Sampaio, tinha uma cabeça... O Plínio era um cara ótimo. Tu não podias fazer acordo com o Plínio porque ele não tinha autoridade nenhuma no PT. Então era tudo: “Ah, vou consultar o PT”. O Plínio é aquele negócio de sonhos, representações populares. (Jobim, depoimento 2009)

Com efeito, o desalinhamento se tornava evidente porque Ulysses Guimarães designou o jurista Plínio Soares de Arruda Sampaio, constituinte pelo PT, como relator da subcomissão do Poder Judiciário:

Ulysses disse assim: “Plínio, estou nomeando você para a comissão mais importante”. Eu disse: “Dr. Ulysses, eu sei que o senhor disse isso para todos, mas, de toda maneira, eu acho que, de fato, o Judiciário é muito importante”. E fui para essa comissão e fizemos lá um trabalho (...) mais de fracassos, do que acertos. (Sampaio, depoimento 2009)

O constituinte Plínio de Arruda tinha um entendimento de controle externo bem diferente do de Márcio Thomaz Bastos e seu grupo, “um modelo de Conselho de representação que era absolutamente inviável” (Jobim, depoimento 2009), considera Jobim. Plínio de Arruda detalha qual era a sua ideia:

Então, o que eu sugeri foi o seguinte: a cada seis meses, abrir-se-ia uma comissão do Poder Judiciário. Você nomeava deputados, senadores que constituiriam essa comissão e pediriam...Pediriam não. O presidente do tribunal teria que comparecer – aqui em São Paulo, o presidente do Tribunal de Justiça, no Rio, o Tribunal de Justiça de lá, em Brasília, o presidente do Supremo –, ele teria que comparecer e fazer uma relação do Poder Judiciário, como um relatório: “Nestes seis meses, a política do Judiciário foi essa”. E aí levavam as estatísticas mais importantes e as políticas mais importantes. Aí, abrir-se-ia um período de audiências públicas, em que entidades, sessões da OAB, entidades de direitos humanos, entidades de direito público, sindicatos, movimentos sociais poderiam inscrever pessoas para fazer observações, inclusive perguntas ao presidente do tribunal, que não estava obrigado a respondê-las. Ele não teria que travar nenhum diálogo com ninguém. Ele tinha que ouvir. Uma expressão que vem de longe do direito, não é? O juiz ouvidor. Ele teria que ouvir. O simples fato dele ouvir as barbaridades que acontecem no Judiciário, na minha opinião, teria 20 vezes mais efeito do que três advogados nomearem uma comissão para chamarem um juiz para interrogá-lo por causa de um processo, ou de outro processo.

Realmente, era uma ideia de “externo”, do ponto de vista da composição, muito mais radical, um modelo deselitizado, de mais participação popular e sem um órgão fixo:

Então, através dessas organizações da sociedade, você poderia introduzir no público aquilo que o tribunal esconde, as suas mazelas. E elas teriam uma força enorme. Terminado esse período, a comissão se dissolveria e esses deputados nunca mais poderiam ser membros dessa comissão. Era uma vez só. Entendeu? Um mês, dois meses, um mês, talvez. Uma vez só. Então, não teria nenhuma possibilidade de exercer pressão sobre o Judiciário. Ele era um deputado para ficar ali. Também poderiam fazer recomendações a partir do que ouviram. Mas só isso. E o presidente levava aquilo para casa, para discutir com os seus pares a portas fechadas. Depois se esperava que ele fizesse uma colocação. Então, por exemplo: como se resolve o problema de que os presos cumprem a sentença, mas não chega ao alvará de soltura? Bom, isso é um problema administrativo. Um deputado pode fazer um projeto de lei. A partir do que ele ouve ali, faz um projeto de lei. Ou o tribunal, a partir do que ouviu, encaminha ao Legislativo um projeto de lei. Era indiscutivelmente muito melhor (Sampaio, depoimento 2009).

O projeto de controle externo de Plínio de Arruda não conseguiu aprovação na subcomissão, lamenta:

Nem aventado. Não, isso ficou... Sabe o chamado “mau passo”? “É melhor esquecer isso daí. Esse rapaz teve essa ideia, mas não tinha pegado” ... E ninguém discute o meu projeto. E eu o considero o melhor. E quero dizer e reiterar (...) que foi aprovado. Ele não conseguiu o quórum. E o culpado disso foi o Dr. Márcio Thomaz Bastos, meu grande amigo, meu advogado em muitas ocasiões. (Sampaio, depoimento 2009)

Plínio de Arruda não apoiava a ideia da OAB porque interpretava que o objetivo central de Márcio Thomaz Bastos era corporativo, era que a advocacia tivesse mais protagonismo nesse controle, “que a OAB estivesse presente, que o advogado tivesse mais força, porque o problema dele era outro. O problema dele é, de certo modo, a prepotência do juiz diante do advogado. É isso que ele visualizava. Eu entendo o Márcio, mas é demais. Mas, é inútil. Ele ganhou. Ele era mais forte (Sampaio, depoimento 2009).

De qualquer modo, Márcio Thomaz Bastos (depoimento, 2009) percebeu que a ideia de criação de um órgão para controle do Poder Judiciário era um tema muito específico, não ganhava expressão congressual em um contexto no qual outros temas mais abrangentes eram prioridade. Então, era uma “tese (...) muito restrita aos advogados, naquele momento (...), não era uma agenda da sociedade brasileira, naquela época, não era. Os próprios sindicatos, o próprio Lula, que era constituinte, ele via aquilo, mas ele não... eles não tinham um entusiasmo pela tese”; Bastos sentia que “Faltava massa crítica. Era só a gente que queria”. Plínio de Arruda também concorda que a questão não era de interesse político maior, “(...) o interesse maior era: educação, saúde, criança. Esses eram os grandes interesses. Habitação. O Judiciário tinha também, mas não era tão forte quanto os outros. Os outros é que eram prementes” (Sampaio, depoimento 2009).

Apesar dos fragmentos e desalinhamentos que a ideia enfrentava, a proposta da OAB foi aprovada na subcomissão do Poder Judiciário e seguiu para aprovação na Comissão de Sistematização, cujo relator era o deputado pemedebista jurista Jorge Bernardo Cabral, um defensor da ideia de um controle externo. Mas havia uma força que potencialmente estremeceria qualquer esperança, habilidade ou contingência: a resistência organizada da magistratura contra a ideia do controle externo.

## **1.2. “eles queriam criar um órgão fora da magistratura”:** a resistência à ideia e o fracasso pela aprovação

Reconhecido como um dos *lobbies* mais fortes da Constituinte, Jobim lembra que “toda a magistratura era contra (...). E aí eu defendi o Conselho fortemente, né? Levei um pau horrível defendendo o Conselho” (depoimento, 2009). Márcio Thomaz Bastos (depoimento, 2009) também descreve que “o Poder Judiciário e o Ministério Público tinham um *lobby* fortíssimo. Sendo que o *lobby* do Ministério Público deu certo porque eles tinham um projeto, que é o projeto que está aí, que se transformou em lei, constitucionalmente, e depois na lei complementar”, especifica. Bastos

destaca a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) como a grande liderança da resistência da magistratura contra a criação do Conselho Nacional de Justiça. Nessa época, as associações locais e nacionais eram presididas, majoritariamente, por desembargadores (juízes de 2º grau) e as associações da magistratura federal dependiam da força política da AMB, associação da magistratura do segmento estadual, à qual eram filiadas. E, para somar às forças contrárias, Plínio de Arruda também lembra do “*lobby* violento” do Supremo Tribunal Federal: “Ele montou um *lobby* real. (...) basta dizer que um dos deputados da comissão [de Sistematização] se tornou logo ministro do Supremo: (...) Maurício Corrêa” (Sampaio, depoimento 2009). Plínio de Arruda considera que essa influência era facilitada pelo “enorme prestígio dos juízes do Supremo e o temor dos deputados de contrariar o desejo do Supremo” (Sampaio, depoimento 2009).

Não era uma ideia tão bem-vinda mesmo aquela de criação de um “controle externo”. Toda a magistratura estava engajada na reconquista da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário na Constituinte, descreve o ministro do STJ, Antônio de Pádua Ribeiro (Ribeiro, depoimento 2012/2013):

(...) Defendemos a autonomia do Poder Judiciário, não só administrativa, mas orçamentária, porque o Poder Judiciário, antes da Constituição atual, era um subpoder do Estado. O presidente do Supremo ficava de mão estendida junto ao ministro da Fazenda, pedindo audiência para obter verba orçamentária para o Poder Judiciário. Então, isso era... aviltava muito o exercício da função do Judiciário, ele não tinha autonomia para criar varas, para planejar a sua própria administração. Três emendas importantíssimas nós obtivemos: autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário; iniciativa das leis orçamentárias na parte relativa ao Poder Judiciário; a liberação, até o dia 20 de cada mês, de cada parcela constante do orçamento relativo ao Judiciário. Então isso deu uma autonomia importante ao Poder Judiciário (...). E também a nova estrutura do Poder Judiciário, com a criação do Superior Tribunal de Justiça e a criação dos Tribunais Regionais Federais.

Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013) ainda descreve que havia uma comissão do então Tribunal Federal de Recursos (TFR) à época, coordenada por ele, para acompanhar e propor projetos na área do Poder Judiciário na Constituinte, a Comissão de Acompanhamento da Constituinte. Ele conta que a Comissão tratava somente de cuidar de matéria institucional, ou seja, “Matéria relativa a vantagem, magistrado, vantagem de servidores, disso nós não iríamos tratar. Disse eu que isso é questão de sindicato, de órgãos que defendem os interesses de classe”. Ademais, o ministro conta que essa “comissão foi muito respeitada no Congresso porque sabia-se que nós não estávamos tratando de interesse pessoal”. Era com esse engajamento político pela reconquista da autonomia administrativa e financeira do Judiciário que a ideia de controle externo se deparava: “Nós fomos totalmente contra o controle externo do Judiciário do jeito que estavam colocando, (...) porque eles queriam criar um órgão fora da magistratura para controlar o Judiciário. E isso, em termos de cidadania, era um desastre!”, exclama o ministro

(Ribeiro, depoimento 2012/2013), era sinônimo de ferir autonomia em reconquista naquele contexto.

Os levantamentos jornalísticos realizados por Carvalho (2017), os quais cobriram os trabalhos na Constituinte, destacam que, em momento de maior tensão dos trabalhos na Comissão de Sistematização, Ulysses Guimarães trabalhou pela aceleração da votação do capítulo do Poder Judiciário. A semana da votação, que se iniciou nos primeiros dias do mês de novembro de 1987, recebeu inúmeros representantes da magistratura nos corredores da Câmara, em defesa, em especial, da supressão da proposta que instituiu o Conselho Nacional de Justiça. Entre os relatos dos jornais da época, a Folha de São Paulo fez seu retrato:

Os lobistas do Poder Judiciário foram tão agressivos que sofreram advertência da Mesa por três vezes. Após a confirmação da manutenção do conselho no texto do substitutivo do relator Bernardo Cabral, a sessão foi suspensa para que os segurancas pudessem retirar dezenas de lobistas que ocuparam o plenário. A sessão foi iniciada às 10h (o horário normal é às 9h) em função do tumulto. Uma emenda do deputado Gérson Peres (PDS-PA) tentou suprimir a proposta de criação do conselho. Houve muita confusão, porque essa proposta não estava incluída na relação de emendas a serem votadas. (...) Irritados com a pressão, os membros da comissão acabaram acatando os argumentos favoráveis ao conselho, expostos pelos deputados Bernardo Cabral e pelo ex-juiz Egídio Ferreira Lima. No início da sessão da tarde, os lobistas do Judiciário foram proibidos de entrar no plenário para que fosse evitada uma abordagem ‘corpo a corpo’ (...). Foi o mais forte e eficiente *lobby* até o momento. Nenhuma modificação substancial arranhou as posições dos grupos (Folha de São Paulo, 06.11.1987).

Eram representantes de classe da magistratura da Justiça Estadual, em especial, quem ocupavam os corredores da Constituinte. Ainda segundo a Folha de São Paulo: “Os presidentes das associações dos magistrados de São Paulo (Odyr Porto) e do Rio Grande do Sul (Ivo Gabriel) tentavam convencer os parlamentares da inviabilidade do conselho” (05.11.1987). Em depoimento, Fernando Henrique Cardoso, que em diversas ocasiões presidiu a Mesa da Comissão de Sistematização, lembra que os juizes foram a corporação mais mobilizada entre as existentes na constituinte (Carvalho, 2017). A força da mobilização da magistratura também foi narrada pelo jornal *Correio Brasiliense*:

O *lobby* do Poder Judiciário, que invadiu os corredores do plenário, procurava convencer os constituintes da conveniência de se suprimir o artigo 144, que instituiu o conselho, enquanto muitos parlamentares insistiam em manter o dispositivo. Por diversas vezes a Mesa da Sistematização tentou fazer com que os lobistas se retirassem do plenário. Os senadores Jarbas Passarinho, Aloysio Campos e Fernando Henrique Cardoso, que se alternaram na presidência da sessão, se empenharam nos apelos às dezenas de juizes, advogados e outros interessados na matéria, no sentido de que não tumultuassem. Foi inútil. A solução só aconteceu depois que o senador Fernando Henrique suspendeu a sessão 15 minutos antes da hora marcada, determinando que, ‘para o período da tarde’, seriam ‘tomadas providências mais eficazes para impedir este desrespeito’. Muitos deputados e senadores saíram da sessão reclamando dos lobistas. A deputada Sandra Cavalcanti disse a um juiz, que a abordou para pedir seu voto contra o Conselho: ‘no

momento em que você está aqui falando deve haver uma pilha enorme de processos sobre sua mesa, sem andamento'. A partir da metade da sessão, os parlamentares começaram a evitar sair do plenário para tomar café – era na cantina onde o *lobby* funcionava mais agressivamente, com juizes se dirigindo a deputados em tom bastante ríspido. (...) A proposta que resultou no artigo 144 do substitutivo 2 recebeu inúmeras manifestações de apoio, mas outro tanto de reações completamente desfavoradas e desrespeitosas. (Correio Braziliense, 6.11.1987)

Entre os muitos dispositivos que formavam o capítulo do Poder Judiciário à nova Constituição, “a votação do Conselho Nacional de Justiça foi a mais polarizada. A disputa não havia sido definida no dia anterior (4/11/1987) por falta de quórum – 46 a favor contra 40 que rejeitavam o Conselho” (Carvalho, 2017, p. 57). Na oportunidade de impasse gerado, José Maria Eymael (PDC/SP) apresenta a emenda que suprimia a expressão “controle externo” do dispositivo que criava o CNJ, que foi aprovada por um placar de 80 a 10 (Carvalho, 2017). Em seu depoimento, o ministro Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013) lembra que o grande problema foi “essa palavra controle externo” e a presença de “pessoas de fora do Judiciário” na composição do novo órgão, uma ideia que, para a magistratura, significava “negar a existência do Poder [Judiciário], negar a existência da magistratura”:

um órgão externo, formado de pessoas de fora do Judiciário, isso era simplesmente negar a existência do Poder, não podíamos admitir uma coisa dessas, nem hoje. Isso é um absurdo que se faria. O grande problema nosso foi o seguinte, é que essa palavra “controle externo” (...) passou a ser uma espécie de remédio para resolver todos os problemas do Judiciário, como se eles se resolvessem com a expressão “controle externo, vamos dar controle externo neles”. É claro que não é isso, não se resolve problema dessa maneira, não é? Essas expressões simbólicas despertam um grande apelo popular, porque o povo não gosta de raciocinar. Então, quando você fala assim: “controle externo”... Elas são simbólicas, é o que o Hitler adotou muito na época do nazismo. Então, “controle externo neles”... O Judiciário tem que ter controle externo, mas o que é controle externo? Pergunto porque... Você sabia o que era controle externo? Não é? Porque eles podiam estar se suicidando em termos de cidadania e defendendo o controle externo, que era um absurdo que o povo não estava entendendo e uns, de má fé, jogando isso para o povo. Mas, felizmente, a Constituinte derrubou: ‘Não sei, esse tema está muito controverso, vamos tirar.’ Tiraram, fizeram muito bem. (Ribeiro, depoimento 2013)

O significado de “negar a existência do Poder Judiciário” era muito forte entre o segmento da Justiça Estadual porque o novo órgão feriria o princípio do federalismo, feriria a autonomia administrativa dos tribunais estaduais, situa o desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Marcus Antonio de Souza Faver:

Desde a época da Constituinte, quando participei, e foi a razão de ser de uma outra, de uma outra questão do federalismo. Veja só. Hoje sou presidente de uma entidade chamada Colégio Brasileiro de Presidentes de Tribunais. Por quê? Porque quando foi discutida a Constituinte estabeleceu-se uma situação de perplexidade, criou-se o Conselho da Justiça Federal, o Conselho da Justiça do Trabalho, e não se pôde criar o Conselho da Justiça Estadual, porque o regime federativo impedia, como impede. Como você vai ter um Conselho de Administração Federal pegando a autonomia?

Há um choque entre a autonomia dos Tribunais Estaduais e os outros segmentos da Justiça. E essa é uma outra questão importante no sistema federativo. (Faver, depoimento 2009)

Márcio Thomaz Bastos (depoimento, 2009) recorda que o projeto de conselho “provocava reações emocionais nos juízes, (...) uma coisa que tocava no âmago das pessoas”, quando comparado a muitos que propuseram à época, a exemplo da criação de uma Corte Constitucional: “Eu cheguei a ver uma pessoa importante, que era muito meu amigo – hoje, o filho dele é muito meu amigo – chorando, quando a gente discutiu um dia isso. Ele falou: ‘Se tiver um controle nacional sobre a minha atividade, eu vou aposentar’, daí começou a chorar”. Havia a difusão discursiva entre a magistratura de que o órgão controlaria a atividade jurisdicional, ou seja, as decisões proferidas. O ministro Antônio de Pádua registra que o que defendiam era se “criar mecanismos no próprio Poder Judiciário” para o exercício do controle:

Então, o que se precisava era criar mecanismos no próprio Poder Judiciário que pudessem controlar o exercício das funções judiciárias. Quer dizer, que pudessem punir juízes, servidores ou serventuários da Justiça que praticassem deslizes, que desvirtuassem o exercício das suas funções, e também que pudessem planejar o próprio Judiciário. Então isso é que era fundamental, criar um órgão assim. (Ribeiro, depoimento 2013).

Na interpretação de Márcio Thomaz Bastos (depoimento, 2009), diferentemente do *lobby* do Ministério Público, que tinha um projeto para apresentar como substitutivo, o Poder Judiciário não tinha nenhum: “o projeto deles era não ter projeto. O projeto deles, naquele momento, era deixar tudo como estava. Tanto que, quando eles derrotaram as nossas questões, Corte Constitucional, Conselho Nacional de Justiça fundamentalmente, eles não tinham nada para pôr no lugar”. Na relatoria da Comissão de Sistematização, para a surpresa dos juristas defensores, Jorge Bernardo Cabral concede parecer desfavorável à emenda: “E aí derrotou-se o Conselho”, lamenta Jobim (depoimento 2009), “não teve Conselho Nacional de Justiça”, também lamenta Bastos (depoimento, 2009): “Essa votação, foi em uma manhã assim... foi uma coisa triste. Primeiro, a nossa surpresa de ter o parecer contra do relator da Constituinte, que tinha sido presidente da OAB”, que outrora tinha se manifestado a favor e proposto substitutivos. “É, é um absurdo. É um absurdo. E até hoje ele não explicou direito porque ele fez isso. Na hora, ele deu uma explicação de que não havia consenso dentro da classe dos advogados e que, por isso, ele votava contra e tal. E aí ganharam, perdemos (...)” (Bastos, depoimento 2009).

## Episódio 2. “em aliança com outros setores da magistratura”: A PEC da RJ, o ‘controle externo’ e o novo movimento associativo da magistratura (1995-1998)

– Na verdade, quem olha o Judiciário de fora acha que o Judiciário é muito mais homogêneo do que na verdade ele é: há diferença em relação ao cargo que se ocupa, em relação ao tempo de magistratura. Há muitos grupos dentro do Judiciário.

Juiz Rodrigo Collaço, em depoimento ao CPDOC, em 2009.

### 2.1. Retoma-se a PEC 96/92, iniciam-se suas conexões

A ideia não havia morrido, apesar de derrotas na Constituinte e na revisão constitucional<sup>29</sup>: “Aí foi indo, foi indo, (...) continuou sendo um tema da OAB. As conferências nacionais sempre contemplavam o tema, a gente discutia e tudo” (Bastos, depoimento 2009). Em 1995, ressurgiu a Proposta de Emenda à Constituição nº 96, que nasceu no berço da redemocratização, em 1992, que objetivava introduzir modificações na estrutura do Poder Judiciário. A famosa “PEC da reforma do Judiciário” (PEC da RJ). A PEC da RJ nasceu da esquerda política, na autoria do deputado Hélio Bicudo (PT/SP). A Proposta de Hélio Bicudo não contemplava o projeto de criação de um conselho judicial: “(...) Exatamente. Não tinha. Eu cheguei a conversar com ele sobre isso, ele falou: ‘Não, não dá, porque não tem clima’ bababá” (Bastos, depoimento 2009). Plínio de Arruda também lembra que, apesar de o tema de criação de órgão de controle ter sido um debate que também estava dentro do PT na Constituinte, “a preocupação dele [de Hélio Bicudo] eu acho que era outra. Eu acho que ele não estava com a minha preocupação, não. Ele estava eu acho mais com uma preocupação com o negócio de direitos humanos, por esse lado. Depois ele até se encaminhou por aí” (Sampaio, depoimento 2009), considera. O que há de importante aqui é que, “Na verdade, o que foi aprovado no final não tem nada a ver com a emenda do Bicudo. A emenda

---

<sup>29</sup> A tese não mobiliza relatos dos anos que compreenderam a revisão constitucional. No entanto, Sadek e Arantes (2010, p. 3-4) destacam que Nelson Jobim, então relator no período revisional, estabeleceu já naquela época “os parâmetros básicos da reforma judiciária”: “No que diz respeito ao Judiciário – embora nenhuma proposta revisional tenha sido sequer submetida à votação – pode-se afirmar que o relatório de Nelson Jobim conseguiu pelo menos estabelecer os parâmetros básicos da reforma judiciária, em torno dos quais girariam os relatórios subsequentes de comissões especiais da Câmara dos Deputados. Nelson Jobim procedeu a um amplo exame da questão e, a partir de um número também excepcional de emendas apresentadas por parlamentares, tentou construir um projeto global de reforma do Judiciário. No entanto, Jobim incendiou o debate ao propor, entre outras mudanças polêmicas, a criação das súmulas de efeito vinculante dos tribunais superiores, bem como de novas formas de controle e responsabilização da atividade dos magistrados.” Em matéria, o *Jornal do Brasil* (documento 96, 1994, p. 3) destaca que, na oportunidade da revisão constitucional, havia uma proposta chamada de Conselho Nacional de Administração da Justiça, para exercer o controle administrativo e disciplinar dos tribunais, integrado por dez membros do próprio Poder Judiciário, voltado para julgar denúncias da OAB e do Ministério Público contra membros da magistratura. Assim como havia também a proposta do Conselho Nacional de Justiça, por outro lado, integrado somente por atores externos – parlamentares, OAB, ABI [Associação Brasileira de Imprensa], CNBB e federações sindicais.

do Bicudo era, digamos, a cama em que as brigas se deram”, situa Jobim (depoimento, 2009). Em outras palavras, nas entranhas da PEC da RJ é que se travará intensamente a batalha de conexões entre diferentes movimentos em torno da proposição constitucional de um órgão de controle ao Poder Judiciário.

As conexões de diversos temas de reforma às entranhas da PEC da RJ se iniciam já em 1995, quando de seu desarquivamento, na oportunidade de início da nova legislatura. Era início também do 1º governo de FHC. Nesse mesmo ano, o deputado José Genoíno (PT/SP) submete a PEC 112/1995, que “Institui o Sistema de Controle do Poder Judiciário”, “Determinando que o sistema de controle exerça fiscalização externa do Poder Judiciário, vedada a interferência no mérito das decisões proferidas e nas atividades jurisdicionais” (documento 158, 1995). A ideia de José Genoíno era criar o “Conselho Federal da Justiça”, os “Conselhos Estaduais de Justiça” e o “Conselho Distrital de Justiça”, compostos por membros da magistratura, do Ministério Público, da advocacia e da sociedade. Centralmente, a proposta de Genoíno era que esse sistema de controle “se pronunciasse” em temas voltados à gestão do Poder Judiciário, entre as quais, sobre: proposta orçamentária, vitaliciedade, criação e extinção de varas e tribunais, criação e extinção de cargos da magistratura e dos serviços auxiliares, aferição de merecimento para efeitos de promoção da carreira e de perda do cargo de magistrado (documento 158, 1995). Nessa retomada pela esquerda política da proposição de criação de um instrumento de controle ao Poder Judiciário, é possível identificar que havia um certo movimento jurista que buscava muito mais do que a criação de órgão para exercer papel de “disciplina” e “fiscalização”, havia um anseio de influenciar o direcionamento da política de gestão de carreira e dos recursos orçamentários, organizacionais e humanos voltados à prestação do serviço público judiciário.

Esse movimento pode ter ganhado expressão em um contexto no qual se intensifica o que ficou difundido de “crise do Poder Judiciário” ou de “crise estrutural” do Poder Judiciário, que é quando se afloram, com força, críticas e insatisfações em torno do mau funcionamento da prestação dos serviços públicos da justiça, sobretudo de críticas em torno da “baixa agilidade no desempenho do Poder Judiciário” e da “alta defasagem com os processos que entram na justiça e seus respectivos julgamentos”, incluindo o descrédito de se recorrer à justiça como lugar de resolução de conflitos, conforme definem Sadek e Arantes (1994, p. 39). Falando da sua experiência no segmento da Justiça Federal, Flávio Dino (depoimento, 2009) detalha que, no Brasil, a percepção de que a justiça não conseguia responder às demandas da sociedade tornou-se muito evidente no pós-redemocratização, especialmente pelo avanço no fracasso das reformas econômicas, em que, pela primeira vez, “se formam filas na porta dos tribunais para ações”:

Se nós fôssemos fazer duas linhas do tempo, nós vamos olhar que a reforma avança no momento em que o Judiciário mais deprecia a sua imagem. O paradoxo é que o Judiciário, quanto mais

conhecido, mais acessível, mais disponível, pior o serviço que oferece. Quer dizer, o momento em que o Judiciário se torna um popstar, talvez, hoje, o maior popstar da democracia, é exatamente 1990, com o bloqueio dos cruzados novos. Até então, ninguém sabia o que era Justiça federal. Primeira vez na história que se formam filas na porta dos tribunais para ações, no Rio de Janeiro, aqui em São Paulo, para... os cidadãos, para ingressar com ações para desbloquear cruzados novos. Depois veio o Juizado, em [19]95. Depois você tem todos os efeitos dos planos econômicos. Os planos econômicos são de [19]86, [19]87, [19]88, [19]89, [19]90, segunda metade dos anos [19]80, um por ano, praticamente, e isso gera uma onda de ações judiciais. Exatamente quando? No começo dos anos 90, quando se produz todas as demandas relacionadas com poupança, FGTS, correção... (...) Demanda de massa. Paralelamente surgem outras demandas. O Código de Defesa do Consumidor é de [19]90, (...) os Juizados são de [19]95. Isso gera uma explosão de litigiosidade visível. Isso coloca o Judiciário sob pressão, no canto do ringue, porque... O seu sucesso tinha virado seu fracasso. (Costa, depoimento 2009)

É importante já introduzir aqui que, ao fazer uma análise em torno das propostas e dos discursos desenvolvidos em torno do tema da criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário de 1995 até 2000, período de tramitação da PEC da RJ na Câmara dos Deputados, Sadek (2010, p. 132) propõe a tese de que o propósito dos atores “não se trata imediatamente nem de diminuir a morosidade da Justiça, nem de alargar o acesso à Justiça, ainda que estes objetivos possam vir a ser contemplados em um segundo momento.” Na interpretação da autora, “A criação de um organismo de controle poderia estar respondendo a uma meta de democratização, em um sentido muito peculiar e legítimo – democracia enquanto prestação de contas.” E prestação de contas no sentido de transparência, “de caráter transparente e aberto das instituições”, nos termos da autora. Minha tese propõe contribuir com uma interpretação diferente – o que não significa que isso exclui a tese da “transparência”. Diferentes movimentos por democratização da gestão da Justiça começarão a ganhar força a partir da proposta de José Genoíno, conectar-se-ão e influenciarão a construção constitucional de um órgão de controle ao Poder Judiciário no Congresso Nacional.

Avançando na história, em tramitação paralela, em agosto de 1995, é constituída a primeira Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC da RJ, designando-se como relator o deputado jurista Jairo Alfredo Oliveira Carneiro (PFL/BA), da direita política. Do outro lado, também da direita política, entra em cena outra grande personagem empreendedora na história de criação do CNJ no Congresso Nacional, a deputada jurista Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB/SP) que, em 1995, é designada relatora da PEC 112/1995 na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC). Defensora da ideia do ‘controle externo’ do Poder Judiciário, vota pela admissibilidade da Proposta de Genoíno, com as devidas emendas, admitida também pelos membros da CCJC. A partir disso, uma nova conexão acontece: dada a admissibilidade à PEC 112/1995, José Genoíno solicita que ela seja integrada (nos termos técnicos, apensada) à PEC da RJ. No final de setembro

de 1995, a proposta de criação de um instrumento de controle do Poder Judiciário entra para compor a PEC da RJ.

Ainda em 1995, Nelson Jobim chega ao cargo de Ministro da Justiça do governo de FHC. Em nova posição estratégica, Jobim relata que o tema da reforma do Judiciário não era agenda do governo: “Ele [FHC] achava que o Judiciário... Ele entendia que era pauta, mas (...) [não era] Uma questão tática. Não era... (...) Tinha outras prioridades” (Jobim, depoimento 2009). Muito menos o tema de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário: A decisão foi interna lá [na Câmara]. Foi coisa de pressão de advogados... Mas não foi uma decisão do governo, nem do Ministro da Justiça porque eu estava fora disso. Isso aí... Eu fiquei no Ministério da Justiça de 1995 a 1997. A agenda do governo FHC era perseguir a reforma econômica:

Quando eu assumi em 1995 no Ministério da Justiça, o Fernando Henrique me designou para ser o gestor da reforma constitucional [do governo]. E aí então foi posto em uma mesa do governo: “Como é que nós vamos fazer?” Aí o Fernando diz: “Olha aqui, não dá para a gente tentar fazer tudo. Então vamos começar com a reforma econômica. Essa que nós precisamos fazer”. (Jobim, depoimento 2009)

## **2.2. ‘defasagem remuneratória’, ‘precariedades nas condições de trabalho’ e ‘desigualdades na gestão do Poder Judiciário’: os “juízes novos” entram à cena política do campo associativo**

Naquele contexto de crise estrutural do Poder Judiciário, na primeira metade dos anos 90, do berço da redemocratização, também nasciam os chamados “juízes novos”<sup>30</sup>, magistrados/as de 1º grau de jurisdição recém-concursados, em especial, para atender às novas expansões jurisdicionais que ganhara o Poder Judiciário. Entre ele/as, estavam personagens de protagonismo muito central na história de construção institucional do Conselho Nacional de Justiça, a exemplo de Flávio Dino de Castro e Costa (1994) e de Germana de Oliveira Moraes (1991), que chegaram para integrar o grupo dos/das “juízes/as novos/as” no segmento da Justiça Federal. A exemplo também, entre muitos outros, de Grijalbo Fernandes Coutinho (em 1992), de Paulo Luiz Schmidt (em 1994), de Douglas Alencar Rodrigues (em 1990), de Alexandre de Azevedo Silva (em 1995), no segmento da Justiça do Trabalho, e de Rodrigo Tolentino de Carvalho Collaço (1990) e Andréa Maciel Pachá (1994), no segmento da Justiça Estadual. A chegada desse novo grupo de juízes/as se encontra com o congelamento remuneratório na magistratura federal, situa o juiz Paulo Luiz Schmidt (depoimento, 2010):

(...) a magistratura teve um vácuo remuneratório muito ruim de [19]95 até a liminar Jobim em 2000. Por quê isso? Porque até [19]94, desde então, a diferença entre as entrâncias da Justiça do Trabalho, como na Federal, era próxima de 5%; e, numa negociação feita em fevereiro de [19]95 entre o presidente do Supremo e os tribunais superiores, para trazer para o Supremo e os tribunais superiores a remuneração fixada pelo Parlamento em 8 mil, eles resolveram dar-se o integral, os 8

---

<sup>30</sup> O termo é inspirado em Grijalbo Coutinho (depoimento, 2004/2005).

mil reais na época. Mas, começaram a achatar para baixo, passaram o que era 5[%] passou para 10[%]. Então, um juiz inicial na carreira que ganhava 75/80% do que ganhava um ministro do Supremo passou a ganhar 50[%]. Isso demandou dezenas de ações judiciais, ações administrativas, era uma sobra de orçamento aqui, uma sobra de orçamento ali. Era uma briga.

Além de defasagem remuneratória, o juiz do Trabalho Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) também ajuda a situar que esse grupo da magistratura surge em uma época na qual “As condições de trabalho, a questão de remuneração, contratação de novos juízes, prédios, instalações, tudo era muito difícil”, difícil, sobretudo, ao segmento da Justiça do Trabalho: “E depois porque o custo... a Justiça do Trabalho cresceu muito depois da Constituição de [19]88. Chegamos a 24 tribunais e o orçamento da Justiça do Trabalho era muito grande, então tudo era mais difícil para a Justiça do Trabalho”. Sadek e Arantes (1994, p. 39) registram que, na época, em 1993, “a relação entre juízes e população é de um magistrado para cada 29.542 habitantes no Brasil, enquanto este número é sempre muito mais baixo nos países desenvolvidos”. Os autores ainda registraram que, na época, era “significativo o percentual de vacância, isto é, de postos criados e não preenchidos – a média nacional é de 26%, chegando a 50% em alguns estados”. Além disso, o juiz Grijalbo Coutinho (depoimento, 2004/2005) destaca que havia desigualdades de cobrança na produtividade entre juízes novos e juízes mais antigos, que havia “um tratamento diferenciado [entre] juízes novos e juízes mais velhos”, no sentido de que “o presidente do Tribunal queria cobrar produção dos juízes substitutos e não o fazia quanto ao juiz titular”. Juiz Grijalbo Coutinho (depoimento, 2004/2005) detalha, também, que, a carga de trabalho para juízes novos também era maior, que quando inicia sua carreira, em 1992, não havia “tempo nem para pensar em atividade associativa, porque para juiz substituto, o volume de trabalho é imenso. Eu não sabia o que era sábado, domingo, feriados, não sabia o que era nada disso. Era audiência todo o dia e depois da audiência, sentenças e mais sentenças e mais sentenças (...)”. De qualquer forma, em geral, as associações da magistratura eram pouco politizadas, relata esse grupo da magistratura. No segmento da Justiça do Trabalho, Grijalbo Coutinho situa que, a associação local da sua jurisdição, “na época, era uma Amatra não muito politizada, o seu presidente estava mais preocupado com questões corporativas, era uma pessoa boa, que reunia os juízes para um lanche, mas não passava disso, não tinha atividade política” (depoimento, 2004/2005). Situa que, um indicador disso, era a desconexão relacional que havia entre a associação local e a nacional: “Tanto é que a Amatra 10 pouco participava das reuniões da Anamatra. A Anamatra já era politizada, mas a Amatra 10 era uma Amatra que estava em Brasília e não participava, não tinha um papel importante”. Na atividade associativa, na Justiça Federal, não era diferente, descreve Flávio Dino (Costa, depoimento 2009): “A Ajufe foi criada em 1972, e ela sempre tinha essa marca, de ser uma associação que fazia um evento por ano, organizava seminários, cursos. Enfim...”, era “somente um organismo cultural, de conagração”.

Então, é nesse contexto de crise estrutural, de dificuldades remuneratórias, de precariedades materiais nas condições de trabalho e de desigualdades nas políticas de produtividade, que alcançavam não apenas a magistratura, é que emerge a necessidade de se criar um movimento de fortalecimento do protagonismo das associações da magistratura, a fim de perseguir as reivindicações que eram caras, sobretudo, à magistratura de primeira instância recém-chegada:

Ela [a Ajufe] passou a ganhar importância exatamente nesse período, em razão de uma política, que era hegemônica na época, de severas restrições no tocante aos agentes públicos; e no que diz respeito a remuneração, sobretudo, havia uma política de congelamento dos vencimentos de todos os agentes públicos, os magistrados aí inseridos. Isso estimulou o crescimento do movimento associativo, que principia exatamente aí, esse crescimento (...). (Costa, depoimento 2009)

É o momento da história no qual a magistratura de 1º grau, entre ela, o grupo dos novos – que sentia muito mais de perto os efeitos do congelamento dos vencimentos e as dificuldades estruturais no Poder Judiciário – começa, gradativamente, a tomar a presidência das associações locais e nacionais: “logo que eu entro na magistratura [em 94], já participo de congressos, seminários; aí em 96 eu viro representante da Associação lá no Maranhão.” (Costa, depoimento 2009). “Mas em 93, assumiu a presidência da Amatra um juiz novo”, também situa Grijalbo Coutinho (depoimento, 2004/2005). Era o início de uma mudança significativa no campo associativo da magistratura, destaca Nelson Jobim (depoimento, 2015): “Tenho que (...) lembrar o seguinte: até os anos [19]90, até o final dos anos [19]80, por aí, as associações eram controladas pelos desembargadores. Eu me lembro que, na década de [19]80, presidente de associação de juízes era só desembargador?”. Depois disso:

(...) os juízes de primeiro grau começaram a se organizar para vencerem a eleição. Porque normalmente os desembargadores se dividiam e procuravam apoio embaixo. Então a magistratura de primeiro grau ou votava no desembargador A ou na chapa B, mas a chapa A e a chapa B eram sempre um desembargador. Depois é que eles se deram conta [de] que podiam ser os presidentes das associações. E surgiram alguns conflitos nos tribunais, porque enquanto (...) as associações (...) eram presidid[a]s por desembargadores, elas tinham mais acesso ao Tribunal, exatamente porque o presidente era desembargador. No momento em que ele deixou de ser desembargador para ser juiz de primeiro grau houve casos, inclusive, em que a sede da associação saiu do prédio do Tribunal. Observe bem, é curioso, mas é verdade. É curioso, mas é verdade. Isso é na década de [19]80, em [19]80 era tudo desembargador. Na época eu era advogado no Rio Grande do Sul. (Jobim, depoimento 2009)

Finalmente, o contexto de crise estrutural da prestação dos serviços judiciários, de retrocesso remuneratório e de tratamento desigual nas políticas de produtividade agudizou a percepção da “grande distância de relacionamento entre os juízes de primeiro grau e os tribunais de Justiça”, ajuda a situar o juiz estadual Rodrigo Collaço (depoimento, 2010):

Nós tínhamos em Santa Catarina (...) uma grande distância de relacionamento entre os juízes de primeiro grau e os tribunais de Justiça. E, no nosso caso, nós criamos um movimento – eram, mais

ou menos, oito ou nove pessoas, oito ou nove juízes – e começamos a escrever um jornal – que nós chamamos de *Data Vênia*. Nesse jornal, nós apresentávamos uma série de questionamentos a respeito desse relacionamento distanciado entre o desembargador e o juiz.

Sobretudo, agudizou-se a percepção das desigualdades entre as duas instâncias na gestão do serviço público judiciário, de que “ele não é democrático internamente, porque concentra poderes nas cúpulas”, destaca o juiz Grijalbo Coutinho (depoimento, 2004/2005), “é administrado por uma minoria” e “a imensa maioria dos juízes não participa desse processo seletivo [de escolha dos gestores] e não tem como, pelo menos, reivindicar políticas para o próprio poder judiciário”. Emerge, com força, nesse contexto um movimento de primeira instância capitaneado pelo grupo dos novos chamado de busca pela democratização das relações internas do Poder Judiciário, no qual “nós sempre defendemos eleições direitas para os regionais, o fim do despotismo, o fim das sessões secretas [nos processos de remoção, promoção e punição]”. Essa distância era refletida na política associativa. Em resposta a essa distância que havia entre as duas instâncias, o juiz Rodrigo Collaço detalha (depoimento, 2010) que, no caso da sua jurisdição, para exemplo, um pequeno grupo de “juízes do interior” se uniu para a criação de uma chapa para disputar a eleição para coordenar a associação local:

Ninguém era de Florianópolis. Era todo mundo...começando a carreira. No interior. A gente marcava uma reunião em um ponto do Estado, se encontrava e escrevia esse jornal [o *Data Vênia*]. Isso acabou ganhando corpo, e resolvemos montar uma chapa para disputar a eleição. Era uma candidatura improvável, porque nós concorriamos contra um desembargador, questionávamos muito o relacionamento entre juiz e tribunal, e questionávamos muito o próprio sistema de poder do tribunal. Todo mundo imaginava que nós não teríamos êxito, mas, surpreendentemente, ganhamos a eleição, por uma diferença de quarenta votos. Numa magistratura que, na época, devia ter quatrocentos juízes, dez por cento dos votos foi uma diferença... Depois, nosso grupo conseguiu a reeleição enfrentando, mais uma vez, um desembargador, mas já com um trabalho mais consolidado.

Esse movimento de questionamento da distância relacional que havia entre a magistratura das duas instâncias, que se reflete na tomada gradativa da primeira instância à frente da coordenação das associações no pós-redemocratização, ganha início, especialmente, na década de 70, no segmento da Justiça Estadual, capitaneado por uma corrente da magistratura que vinha sendo influenciada pelas ideias do chamado “direito alternativo”, ideias que ganharam força no Brasil a partir dos anos 90 – uma corrente do Direito que questionava a interpretação “fria da lei”, denunciava desigualdades e inclinada a ideias progressistas. No Brasil, essa corrente começou a ser difundida pela magistratura sulista. Em uma coluna do *Jornal do Brasil* de 1994, encontrei uma matéria que noticiava que “Do sul vieram os ‘jagunços’ de toga”. Os “jagunços” era um grupo de magistrados que vinha “de uma nova corrente de magistrados, a partir do Rio Grande do Sul: os que praticam o chamado *Direito Alternativo*”, documenta-se na matéria (documento 96, 1994,

destaque no original). Já no final da década de 70, vinha “quebrando tabus”, “como, por exemplo, o de que somente desembargadores podiam ocupar a presidência da Associação de Juizes do Rio Grande do Sul (Ajuris)” (documento 96, 1994, p. 3). Documenta-se, também, que entre os “tabus” que existia à época no campo associativo, estava a proibição de juizes de primeira instância sentarem à mesma mesa com desembargadores – uma evidência muito significativa que indica as desigualdades que havia no acesso à gestão dos recursos voltados ao serviço público judiciário, além da falta de representatividade política associativa:

Outra proibição não escrita, esdrúxula, mas cumprida à risca até há uns 15 anos, impedia juizes de sentarem à mesma mesa onde estivessem desembargadores, mesmo que fossem da mesma diretoria da Ajuris, recorda o atual presidente da entidade, juiz Gunther Spode. A ação dos *jagunços* permitiu que o juiz Ivo Gabriel da Cunha quebrasse, no final da década de 70, a longa sucessão de desembargadores-presidentes da Ajuris. (documento 96, 1994, p. 3)

No entanto, naquele contexto de retomada da PEC 96/92, mesmo que houvesse diferentes movimentos em torno da democratização da gestão pública da justiça, “cada um tinha uma reforma na cabeça”, destaca Flávio Dino (Costa, depoimento 2009), e a criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário, que era difundido como “controle externo”, estava longe de ser agenda das bandeiras de democratização para os setores da magistratura de primeira instância, ou seja, havia um desalinhamento desses movimentos quanto às soluções para tal. Sadek (2010, p. 83) documenta que, mediante um levantamento desenvolvido nos anos de 1993 e 1996, uma “expressiva maioria dos magistrados manifestava uma opinião negativa” quanto à ideia. Portanto, enquanto juristas ligados à esquerda política propunham a criação de um organismo de controle do Poder Judiciário, no qual atores externos à magistratura pudessem estar na composição, oportunizando esses atores, em especial, influenciar a gestão nesse campo, com a tomada gradativa da magistratura na direção das associações, os juizes novos capitaneavam outras medidas políticas.

Entre tais medidas, no segmento da Justiça do Trabalho, estava na proposição da PEC 63/1995, de autoria do senador Gilberto Miranda (MDB/AM), que propunha extinguir os juizes classistas<sup>31</sup> da Justiça do Trabalho. O juiz Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) depõe que era uma medida de racionalização dos recursos destinados ao segmento trabalhista, baseada na constatação que havia do mais não cumprimento da “função histórica que alegavam ter cumprido, que eram as conciliações”, além de denúncias de “influência política, [da] abertura que os classistas permitiam para empresários, sindicatos e tal, decisões que acabavam atendendo a interesses não muito legítimos”, situa, “Alguns raramente ajudavam, mas eram úteis fazendo pregões, mas (...)

---

<sup>31</sup> Segundo define-se no sítio da AGU, “Os juizes classistas eram juizes leigos, ou seja, que não precisavam ser formados em direito, e que eram indicados por sindicatos de empregadores e de trabalhadores para mandatos temporários na Justiça do Trabalho – sem aprovação em concurso público, portanto.” Disponível em: [AGU é contra equiparar salário de juiz classista ao de juiz aprovado em concurso — Advocacia-Geral da União \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

muitos nem saíam da sala de audiência. Enfim, no geral, não tinham utilidade mais” (Rodrigues, depoimento 2013). Além disso, havia a proposição da PEC 355/96, de patrocínio do deputado juristas João Cóser (PT/ES), que significava a manifestação de “um verdadeiro movimento de âmbito nacional, envolvendo os profissionais da área jurídica – inclusive parcela amplamente majoritária da magistratura – e a sociedade civil, de maneira geral, qual seja, o de democratização do Poder Judiciário” (documento 9, 1996). A PEC 355/96 buscava conferir direito à magistratura de primeiro grau o direito de voto para a escolha dos titulares dos cargos de direção dos tribunais a qual estava vinculada, um direito que somente os desembargadores, juízes de 2º grau, dispõem. Com efeito, documenta-se que essa medida de busca pela democratização da gestão do Poder Judiciário era uma agenda da chamada “democratização interna do Poder Judiciário”: “A eleição que se alvitra na Proposta de Emenda Constitucional é um instrumento do que se tem chamado de democratização interna do Poder Judiciário (...)” (documento 9, 1996). É possível encontrar documentado, também, que esse setor da magistratura acreditava que esse direito ajudaria a tratar as desigualdades internas na gestão do serviço público judiciário, “vez que o interesse no bom andamento do serviço judiciário, no seu aperfeiçoamento (e a escolha dos ocupantes dos cargos de direção tem a ver com isso), não é monopólio dos juízes de segundo grau” (documento 9, 1996).

Na oportunidade, vale resgatar o levantamento da percepção dos juízes sobre os problemas enfrentados pelo Judiciário que Sadek e Arantes (1994) desenvolveram em 1993. Nessa pesquisa, 22,5% dos juízes participantes da pesquisa concordaram, à época, existir uma crise na justiça, 54,4% concordaram parcialmente, e 20,5% desconheciam. Eles foram questionados sobre quais seriam os “obstáculos ao bom funcionamento do Judiciário”. Parte significativa dos respondentes apontou a “falta de recursos materiais”, “excesso de formalidades nos procedimentos”, “número insuficiente de juízes”, “número insuficiente de varas”. Na interpretação de Sadek e Arantes (1994, p. 42), esses resultados indicam que, “Para os magistrados, os problemas enfrentados pelo Judiciário são decorrentes muito mais de deficiências provenientes da falta de recursos materiais e de questões relacionadas à legislação do que de problemas internos à própria instituição ou de seus próprios membros”, ou seja, “os obstáculos ao funcionamento adequado do Judiciário localizam-se sobretudo em fatores externos à magistratura”. Ainda na interpretação dos autores, quando a maior parte dos juízes respondentes da pesquisa afirma que os obstáculos ao funcionamento adequado do Poder Judiciário recaem significativamente sobre a falta de recursos materiais, “Trata-se de um problema que, segundo [os juízes], (...) cuja solução não depende do Poder Judiciário, mas fundamentalmente da parcela do orçamento público destinado para este poder”. Longe de discordar de que os resultados trazidos pela pesquisa indicam representar que havia entre a magistratura a visão de que os obstáculos de funcionamento do Poder Judiciário vinham de fatores

externos e não internos, haja vista, entre outros aspectos, que, entre os respondentes, havia aqueles que geriam e que não geriam os recursos orçamentários e humanos destinados ao Poder Judiciário, sugiro ponderar que os dados também querem denunciar que a crise do Judiciário estava intimamente ligada aos efeitos históricos das desigualdades na *gestão e na alocação dos recursos destinados ao serviço público judiciário*. Ou seja, quando parte significativa da magistratura afirma que o maior obstáculo de funcionamento do Poder Judiciário se estabelecia por questões estruturais, sugiro que ela queria também indicar que os problemas ao bom funcionamento dos serviços da Justiça eram de natureza, sobretudo, *interna* à Justiça.

### **2.3. “o relatório Jairo Carneiro”:** iniciam-se as conexões ideológicas por um modelo de Judiciário

Sob esse cenário, chegamos ao ano de 1996. O deputado Jairo Carneiro (PFL/BA) apresenta seu relatório. Para aquele contexto de redefinições políticas, sobretudo, no campo associativo da magistratura, este é um evento importante: “Por que eu situaria aí? É quando Jairo Carneiro, então deputado do PFL da Bahia, relator, apresenta o primeiro parecer. (...) E isso gerou uma movimentação, uma mobilização política muito grande na magistratura, o debate sobre o relatório Jairo Carneiro. Isso foi em 1996.” Importante porque deputado Jairo Carneiro acata, em especial, duas propostas de muita repercussão no campo jurídico: a criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário e o chamado “efeito vinculante”. No chamado efeito vinculante, o relator acatou a proposta de tornar vinculante a todo o Poder Judiciário e a toda a Administração Pública as decisões do STF e de todos os tribunais superiores. Quanto à proposta de um órgão de controle ao Poder Judiciário, Jairo Carneiro fez modificações muito significativas na proposta do deputado Genoíno. Conforme documenta Sadek (2010), entre tais modificações estava a proposição de um órgão com competência muito amplas, de muito poder no campo disciplinar, além de um órgão com muito mais poder de influência, do ponto de vista normativo, nas políticas de gestão do Poder Judiciário, em que lhe confere a competência de ser o órgão central de planejamento de todo o Poder Judiciário, além da centralização e poder informacional, estatístico e avaliativo do desempenho dos serviços da Justiça:

- j) definir e fixar; com a participação dos órgãos do Poder Judiciário e das associações representativas das carreiras jurídicas, planos de metas e o planejamento estratégico, e planos e programas de avaliação institucional e do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, racionalização, incremento da produtividade e maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça;
- k) manter o banco de dados do Poder Judiciário, contendo a integralidade das informações concernentes a número de magistrados, qualificação, unidades judiciais e sobre os serviços e o pessoal dos órgãos do Poder, como instrumento essencial de planejamento. (Sadek, 2010, p. 69)

Além disso, Jairo Carneiro desenvolveu uma proposta de composição ao órgão que se assemelhava à composição que propôs Genoíno quanto aos membros da magistratura. Na proposta de Genoíno, que propunha na PEC 112/95 um sistema de controle ao Poder Judiciário, o Conselho Federal da Justiça seria composto por 5 (cinco) ministros de cada um dos Tribunais Superiores e, no nível local, composto por 5 (cinco) desembargadores. Além disso, para cada nível, haveria uma paridade de membros externos à magistratura na composição, sendo um representante do ministério público, um advogado e três cidadãos. Na proposta de Jairo Carneiro, o Conselho Nacional de Justiça seria composto por 15 (quinze) membros, entre os quais, 13 (treze) seriam compostos por representantes de cúpula judiciária – dois do STJ, dois do TST, um do TSM, três desembargadores representantes de tribunais de justiça, um juiz representante de TRT, um juiz representante de TRF, dois magistrados representantes da entidade máxima representativa da magistratura nacional, e o presidente do STF, como membro nato, na presidência do Conselho. Quanto aos membros externos à magistratura, Jairo Carneiro propôs um representante da OAB e um representante do Ministério Público. Fazendo uma comparação, as propostas de Genoíno e Jairo Carneiro, quanto aos membros da magistratura, só contemplava atores da cúpula judiciária. A magistratura de primeira instância não entrava no projeto desses propositores. A proposta de Jairo Carneiro ainda era mais radical, “Além da preponderância de integrantes internos ao Judiciário, há clara tendência a sobrerepresentar a cúpula da instituição. Efetivamente, a maioria esmagadora de seus integrantes teria origem nos órgãos de segundo grau do Poder Judiciário.”, avalia Sadek (2010, p. 77). Jairo Carneiro excluiu da proposta de Genoíno membros representantes da sociedade.

Em síntese, o relatório de Jairo Carneiro conferia poderes significativos às cúpulas judiciárias a definição dos limites da atuação jurisdicional, de centralização da gestão, da fiscalização e da correição no Poder Judiciário. “Então é nesse momento, a partir de 96, que nós temos um movimento associativo mais forte”, situa o já representante da Ajufe no Maranhão, Flávio Dino (Costa, depoimento 2009). Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) situa que, nesse contexto de “relatório Jairo Carneiro”, as associações começam a perceber que “As demandas sindicais se chocavam contra uma política, não era contra um patrão, era contra uma política, contra uma ideologia” e começam a “exercer um papel sindical, papel reivindicativo mais claro” (Costa, depoimento 2009). Flávio Dino, portanto, situa que as propostas centralizadoras de Jairo Carneiro ajudaram a suscitar “uma intensa politização da atuação das associações, cujo desaguadouro foi exatamente uma bandeira: a reforma do Judiciário”. Uma vez que a PEC da RJ a partir do relatório Jairo Carneiro se mostrava o lugar de debate das diversas reivindicações da sociedade e da magistratura de primeira instância, porque “a questão do chamado controle externo. (...) [e] a questão da súmula vinculante. [eram] dois temas [que] acabavam forçando o debate sobre modelo de Judiciário, sobre a democracia

interna no Judiciário, sobre a permeabilidade do Judiciário, sobre controle social”, detalha Flávio Dino (Costa, depoimento 2009), “A reforma do Judiciário surge a partir daí, como sendo o elemento que sinaliza essa politização, quando as associações deixam de reagir à reforma do Judiciário e passam a ser protagonistas e líderes da reforma do Judiciário”. Reconhecendo que o tema da reforma do Judiciário estava sendo moldada por um campo político-ideológico que se distanciava das reivindicações sociais e da agenda que defendia a magistratura da base do Poder Judiciário, “Então, a partir desse instante, as associações de magistrados, a Ajufe tendo um papel muito importante nesse concerto, nesse conjunto, ganha notoriedade, ganha peso, ganha força, inclusive perante a sociedade, muito embalada por essas questões sindicais”.

Esse momento de definição político-ideológica das reivindicações associativas da magistratura de primeira instância e de politização mais forte das associações que se oportunizava mediante o relatório Jairo Carneiro fez emergir o que Flávio Dino identifica, precisamente, de “novo movimento da magistratura brasileira; que acabou levando a um casamento com a Anamatra e, posteriormente, a AMB se integrando nisso, que hoje se conhece como movimento associativo dos magistrados” (Costa, depoimento 2009). Mediante um cenário que se mostrava significativamente desfavorável à prestação serviço judiciário de primeira instância e diante, portanto, da definição de papel reivindicativo mais claro das associações, Flávio Dino compara que “esses anos estão para a magistratura o que o ABC, as greves de 79 estão para o sindicalismo operário.”

É importante situar, também, que essa definição político ideológica das reivindicações da magistratura de primeira instância se estabelece enquanto os debates em torno do relatório Jairo Carneiro oportunizavam as definições de grupos no interior da magistratura conforme afinidades políticas, destaca Flávio Dino: “Os grupos foram se desenhando, inclusive a partir de afinidades preexistentes” (Costa, depoimento 2009). Em especial, a conexão aqueles que tinham uma trajetória de atuação antecedente na esquerda política:

No caso (...) da Ajufe, é muito interessante: (...) nós íamos aos encontros e um conhecia o outro pelo discurso, pelo comportamento, pelo modo, e quando víamos, nós estávamos lá: o clube de ex-advogados de sindicatos, ex-militantes de movimento estudantil, ex-filiados de partidos de esquerda, do PT, do PCdoB, do PSB, que foram se identificando ali; não foi uma coisa planejada, não havia nenhuma força externa. (Costa, depoimento 2009)

O evento “relatório Jairo Carneiro” não somente começou a oportunizar a definição de grupos na magistratura, levou as novas lideranças das associações da magistratura, sobretudo, a iniciarem a construção de “amplas alianças”, isto é, a construção de conexões com o campo político-partidário: “tivemos a habilidade também, acho que muito importante, tanto na Ajufe quanto na Anamatra isso se produziu, a habilidade de não levar isso ao gueto; então, nós construímos alianças amplas” (Costa, depoimento 2009). Nessa construção de alianças,

(...) havia lideranças conscientes de que aquilo [a reforma do Judiciário] era um projeto político, que se articulava com demandas mais gerais da sociedade, mas em aliança com outros setores da magistratura. Se eu disser, era um movimento liderado pela esquerda política. Não era. Mas tinha à frente pessoas que tinham uma militância política preexistente ao ingresso na magistratura. (Costa, depoimento 2009)

Finalmente, todo esse processo inicial de redefinição política das associações, que se estabelece com mais força mediante o relatório de Jairo Carneiro, deu início ao questionamento da representatividade política da AMB à magistratura federal. Flávio Dino conta que, quando chega, em 1996, para a representação da Ajufe no Maranhão, sentia que a “Ajufe era mais próxima. Naquele tempo, a gente ainda participava da AMB, os juízes federais; hoje, praticamente, não mais. Mas, no período, havia, de fato, as duas; mas a Ajufe era mais próxima, mais próxima da realidade, do cotidiano” (Costa, depoimento 2009). Ainda nesse tempo, as associações locais e nacionais, assim como a magistratura federal eram filiadas à AMB que, até então, era a principal representante associativa da magistratura de todos os segmentos. Naquele contexto de dificuldades, à magistratura trabalhista era importante contar com a influência da AMB para bandeiras que eram caras ao segmento trabalhista, como a extinção dos juízes classistas. Ainda assim, já se mostrava um apoio não muito representativo:

A AMB apoiava a luta pela extinção da representação classista. A Ajufe [Associação dos Juízes Federais do Brasil] tinha uma movimentação [associativa] um pouco à parte. Sempre esteve um pouco à parte. Em alguns momentos se somava, mas no geral sempre caminhava de forma isolada. A AMB vez por outra dava suporte financeiro para a contratação de pareceres sobre questões relevantes durante a tramitação da reforma do Poder Judiciário. (Rodrigues, depoimento 2013)

#### **2.4. A primeira ruptura entre associações nacionais da magistratura: nasce a ideia do ‘controle externo democrático’**

Sob as muitas redefinições da época, chegamos ao ano de 1997. Nesse ano, para a história que se objetiva construir nesta investigação, dois eventos políticos importantes acontecem: Nelson Jobim alcança o mais alto cargo da magistratura. FHC o indica para o cargo vago de ministro do Supremo Tribunal Federal. Enquanto isso, do outro lado, o relatório de Jairo Carneiro disputa cenário com o avanço de projetos que eram sensíveis ao governo e ao serviço público no Congresso Nacional, em especial, as propostas referentes à reforma administrativa e à reforma da previdência. Até metade do ano de 1998, certamente, nada mais movia a magistratura do que a pauta da reforma administrativa, que trazia a oportunidade de definição de um teto remuneratório ao Poder Judiciário e que, portanto, resolveria “o problema da magistratura da União” quanto à defasagem remuneratória gradativa que vinha sofrendo. No entanto, havia um impasse. A pauta não era de interesse da magistratura do segmento estadual e, uma vez que a AMB tinha influência política, a

definição não veio, detalha Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) que, na época, era vice-presidente na Associação:

Não veio por quê? Porque os [juízes] estaduais não tinham interesse. Pressionaram, trabalharam contra a fixação do teto remuneratório que resolveria o problema da magistratura da União, mas acabaria impondo redução no âmbito dos estados. E houve uma guerra interna, a magistratura totalmente conflagrada. E os estaduais, que têm a jurisdição eleitoral, acabaram vendo as suas razões sensibilizarem mais os parlamentares.

Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) detalha que essa crise de representação da AMB quanto ao pleito mais sensível à magistratura federal, naquele momento, que era a questão remuneratória, resultou em uma cadeia de desfiliações da magistratura trabalhista da Associação, um evento que abriu portas para o fortalecimento da Anamatra como a principal instituição associativa nacional para a articulação política em torno dos pleitos da magistratura deste segmento:

O problema eram sempre os estaduais. Os estaduais sempre ganharam muito [remuneração] e a AMB sempre se colocou de maneira muito inercial nesse campo de defesa de prerrogativas dos juízes federais. Essa situação acabou levando inclusive à própria desfiliação dos juízes do Trabalho da AMB. Houve um movimento em massa de desfiliação e a Anamatra se fortaleceu com isso. E para reverter esse cenário, decisões judiciais, ações administrativas, quer dizer, ações judiciais, requerimentos administrativos, auxílio-alimentação, auxílio-moradia... Saídas administrativas, recálculo de parcelas autônomas de equivalência... Enfim, inúmeras medidas começaram a ser estudadas, ações judiciais propostas, para tentar recompor essas remunerações.

O juiz do Trabalho Alexandre de Azevedo Silva (depoimento 2010) também destaca que, além dessa crise de representação em torno do tema da fixação da remuneração, havia muitas “circunstâncias de contradições em relação às muitas discussões que eram realizadas no Congresso Nacional”, especialmente as que contrariavam “os interesses dos estaduais, dos tribunais de justiça” e que eram bandeiras que defendiam, como o piso moralizador, pelas quais a AMB, gradativamente, foi perdendo espaço político entre a magistratura federal:

Na época, o que gerou, assim, na minha avaliação política, essa desfiliação de algumas Amatras, era em razão de circunstâncias de contradições em relação às muitas discussões que eram realizadas no Congresso Nacional. A AMB é uma associação nacional de maior amplitude e envolve muito os interesses dos estaduais, dos tribunais de justiça. E nós da justiça federal, juntamente a Ajufe, (...) e também a Anamatra, defendíamos algumas bandeiras, como o piso moralizador, o teto e algumas circunstâncias, que de alguma forma contrariava, ou ficávamos com um discurso um pouco dúbio, em razão de que essas discussões eram levadas pela AMB, dentro de um contexto dos interesses também da Justiça Estadual. Então havia, naquele momento político, um conflito, vamos dizer, de alguns interesses. Embora eu sempre acreditei que houvesse muito mais consensos a nos unir do que esses pequenos dissensos. Mas a coisa chegou num nível tal que algumas associações de juízes federais (...) terminaram fazendo essa desfiliação da AMB. Então a AMB, de alguma forma, perdeu um pouco de espaço político, em razão dessas desfiliações. (Silva, depoimento 2010)

Douglas Rodrigues (depoimento 2013) detalha que os debates sobre essas questões em torno da remuneração eram muito difíceis de se desenvolverem entre a magistratura federal e

estadual, porque os tribunais de justiça evitavam trazer à tona a diversidade remuneratória que havia no segmento, um tema que, por muito tempo, vinha sendo tratado sem qualquer interesse de torná-lo transparente:

E as contradições internas... Há uma frase que dizia: quanto menor a aldeia, mais enfeitado o pavão. Quanto menor o estado [da federação], maiores eram as remunerações dos servidores, dos deputados estaduais, do governador, dos desembargadores. Então era algo muito complicado, porque você falar em teto remuneratório nas assembleias da AMB, as questões não surgiam de maneira clara. A remuneração da magistratura sempre foi tratada a sete chaves, era uma verdadeira caixa-preta dos estados. Eram caixas-pretas que começaram a ser abertas... (Rodrigues, depoimento 2013)

Em 1998, enquanto a reforma administrativa era aprovada no Congresso Nacional sem a definição de teto remuneratório ao Poder Judiciário, o grupo “à esquerda”, que se definia nos encontros da Ajufe, chega à presidência da Associação, liderado pelo desembargador Fernando da Costa Tourinho Neto e Flávio Dino na vice-presidência: “é esse grupo que dirige a Associação, dirige desde [19]98. São, portanto, já onze anos” (Costa, depoimento 2009). Em meio a um cenário de desgaste político entre as associações da magistratura federal e a AMB no tema do teto, uma conexão política importante acontece: a Ajufe declara apoio à ideia de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário e, também, declara apoio à presença de atores externos à magistratura na composição. Foi a primeira associação da magistratura brasileira a declarar apoio à ideia:

Nós aprovamos, no encontro nacional da Ajufe no Rio de Janeiro, em [19]98, (...) uma posição a favor do Conselho Nacional de Justiça. E foi a primeira associação, o primeiro momento em que uma associação de magistrados reconheceu a importância do Conselho Nacional de Justiça. Foi uma decisão nossa. (Costa, depoimento 2009)

A Ajufe declarava apoio a uma ideia que chamaram de “controle externo democrático do Poder Judiciário”, que significava a defesa de um modelo de conselho judicial que admitia atores externos à magistratura na composição, uma vez que entendiam ser “um marco do amadurecimento da magistratura brasileira em direção a um modelo democrático de responsabilidade, no qual é um dever social dos poderes da República prestar contas à sociedade”, mas garantida a participação majoritária de membros da magistratura, uma vez que “O órgão deve ser criado, mas com os devidos cuidados legais para evitar que interfira na atuação jurisdicional dos juízes” (documento 133, 2003). Essa decisão levou, portanto, à primeira ruptura entre as associações nacionais da magistratura no início do ano de 1999. O grupo de Flávio Dino desfilia a Ajufe da AMB, haja vista que era uma proposta veementemente repudiada pela ala conservadora de 2ª instância que se perpetuava na presidência da AMB: “[o posicionamento a favor do Conselho Nacional de Justiça] Foi um dos fatores que levou à saída da Ajufe da AMB. A ruptura se deu

inclusive em razão disso. Em 1999, a Ajufe saiu da AMB e um dos fatores de divisão era essa questão da nossa posição sobre o Conselho Nacional de Justiça” (Costa, depoimento 2009).

### **Episódio 3. “insistíamos muito que o Conselho fosse um elemento de democratização das relações internas do Judiciário”:** costurando um controle externo democrático (1999-2000)

– Dentre os temas em discussão na reforma do Judiciário, poucos têm provocado tanta paixão e celeuma quanto a criação de um órgão de controle externo deste poder e, na eventualidade de sua aprovação, sua composição. Este mecanismo é visto e defendido por alguns como um remédio capaz de extinguir, de uma só vez, vários males, da morosidade da justiça até comportamentos pouco idôneos, passando por um uso mais racional de recursos e garantia da autonomia política da magistratura. Por outro lado, tem encontrado adversários ferrenhos (...).

Maria Tereza Sadek, Cientista Política, 2010, p. 36.

#### **3.1. A CPI do Poder Judiciário e o movimento pela extinção da Justiça do Trabalho**

Com os holofotes e esforços políticos em torno da reforma administrativa, além da “falta de consenso mínimo entre os parlamentares da comissão especial, quanto às propostas de Jairo Carneiro”, conforme nos ajuda a situar Sadek (2010, p. 5), a legislatura se findou e o seu relatório não chegou a ser votado no plenário da Câmara e foi arquivado. Em fevereiro de 1999, a tramitação da PEC da RJ é reativada e um evento político importante emerge. Naquele início de nova legislatura, o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), um defensor pela extinção da justiça trabalhista – um movimento que já ganhava certa repercussão com a proposição da PEC 43/97, que propôs a extinção da Justiça do Trabalho, de autoria do senador Leonel Paiva (PFL/DF) –, ganhava espaço político “para dar início a uma campanha contra a corrupção que afirmava existir na justiça brasileira”. Em março de 1999, ACM trabalha a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar irregularidades no Poder Judiciário, aproveitando a oportunidade de repercussão da descoberta de corrupção, na construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, envolvendo o juiz Nicolau dos Santos Neto – aliás, noticiada pelos jornais da época como sendo “um dos maiores crimes de corrupção do Brasil”. Entre outras razões, o juiz Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) situa que a CPI foi instaurada motivada por conflitos políticos que vinham se desenvolvendo entre ACM e a presidência do Tribunal Superior do Trabalho:

porque houve uma briga, não sei se se recordam, entre o ACM e o [Almir] Pazzianoto [Pinto]. O ACM era o presidente da CCJ do Senado. E o Pazzianoto presidente do TST(...). E numa entrevista ao Jornal Nacional, o presidente Pazzianoto disse com um tom trágico, respondendo a uma

afirmação do ACM sobre o Poder Judiciário. Disse ele, ACM, que o Judiciário seria o poder mais corrupto da República. E o Pazzianoto, respondendo a essa afirmação, disse em rede nacional que um homem, cujas tragédias familiares eram tamanhas, o levavam a duvidar, Pazzianoto, da própria sanidade do ACM. Então o ACM, na réplica, disse que ia provar que o Judiciário era o poder mais corrupto e que ia fazer uma CPI para aquilo. Criou-se então a CPI do Judiciário, que era uma CPI genérica, sem objeto específico, violando o texto constitucional, com finalidade claramente política. E então o Judiciário se viu colhido por uma avalanche de denúncias.

Douglas Rodrigues (depoimento 2013) também conta que o movimento iniciado por ACM “Teve um impacto muito grande”, levando a AMB a interpelá-lo no Supremo Tribunal Federal. Sadek (2010) destaca que a oposição parlamentar também não recebeu bem o movimento de enfraquecimento do Poder Judiciário iniciado pelo presidente do Congresso Nacional “e foi fortemente repudiad[o] pela maior parte da comunidade jurídica” (p. 6). Como uma tentativa de diluir o movimento de ACM, o ministro Carlos Velloso, na vice-presidência do STF, “acenu com a retomada das discussões sobre a reforma judiciária, como maneira de evitar a execração da justiça por uma comissão parlamentar de inquérito” (p. 6). No entanto, a CPI foi aprovada em 25 de março. Foi então que, em 30 de março, instalou-se a nova Comissão Especial, com o apoio político do presidente da Câmara, o deputado jurista Michel Temer (PMDB/SP). Como um ato político, juízes, ministros de tribunais superiores e representantes das associações de classe da magistratura fizeram-se presentes nas dependências da Câmara dos Deputados para presenciar a instauração da nova Comissão Especial. Estavam juntos, mas em fragmentação. Sadek (2010) nos ajuda a interpretar que, além da oportunidade de trazer como agenda do Legislativo o tema da reforma do Judiciário em tramitação, “A oposição à iniciativa de ACM teve o efeito de reunir esses diversos setores em torno da ideia de retomar a reforma do Judiciário, buscando imprimir um sentido positivo ao debate sobre o problema da Justiça”. Ou seja, é um evento que torna importante a construção conexões políticas para as articulações dos temas em torno da PEC da RJ.

Aquele cenário de crise da imagem do Poder Judiciário, no qual a reforma do Judiciário ganha centralidade política na agenda do Legislativo, o papel da relatoria tornou-se de muita importância. Sadek (2010) detalha que o PFL buscou liderar a indicação dos nomes para protagonizar esses papéis que se tornavam centrais, tentando reconduzir Jairo Carneiro (PFL/BA) à relatoria. No entanto, pela polêmica que o PFL vinha gerando em torno da criação da CPI, o PMDB reivindicou um nome do partido do governo para a relatoria. Na oportunidade, o PT sugeriu a democratização partidária no preenchimento dos cargos de direção da comissão, a fim de evitar o isolamento que ocorreu na experiência anterior. Foi assim que ficou acordada a indicação do deputado Aloysio Nunes Ferreira (PMDB/SP) para a relatoria e Jairo Carneiro foi para a presidência da comissão. Além disso, criou-se uma divisão do trabalho da relatoria, estabelecendo as chamadas “subrelatorias”. Para além de tentar construir uma base ampla, era uma divisão que se

fazia necessária, até pelo fato de a PEC da RJ se tornar, na expressão de Nelson Jobim (depoimento, 2009), “um rio de coisas”. Talvez pelo fato de a ideia de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário ser originária na esquerda política em 1995, o deputado jurista Marcelo Déda Chagas (PT/SE) foi designado à subrelatoria do “Controle e Fiscalização do Poder Judiciário”.

É importante situar que a criação da CPI não somente trazia o tema da reforma do Judiciário para o centro do trabalho político, tornava-se, especialmente, uma oportunidade política para tentar centralizar a importância da criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário, com participação de atores externos à magistratura na composição. Aliás, Márcio Thomaz Bastos tornou-se um dos ativistas dos trabalhos da CPI:

É. Teve a CPI, que o ACM fez na época. É. Engraçado. Eu ajudei muito o ACM naquilo. (...) Foi bem. Foi interessante. Porque o ACM era meu amigo, tinha sido meu cliente; e, naquela CPI, eu o ajudei, mandei uma porção de trabalhos para ele, ideias que a gente tinha, coisas arquivadas aqui no meu arquivo e tal. Mandei muita coisa para ele. (Bastos, depoimento 2009)

No entanto, apesar da amizade entre Bastos e ACM, o jurista Roberto Busato (depoimento, 2010) destaca que ACM era contrário à ideia do controle externo e sempre teve a OAB como sua adversária: “(...) uma vez numa entrevista, ele tinha dito que na Bahia não [se] precisava de conselho, de controle externo, porque ele era o controle externo do Judiciário da Bahia (...)”. Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) detalha que, “Foi nessa CPI, por exemplo, que se descobriu um problema também no Tribunal [de Justiça] da Paraíba. Surgiram problemas de nepotismo. Problemas de corrupção de fato acabaram sendo descobertos”. Pela centralização midiática de casos de corrupção no Judiciário, o cenário tornava-se muito mais desfavorável à magistratura, especialmente ao setor da magistratura que buscava melhores condições remuneratória e de trabalho:

Quer dizer, algo inusitado, enfim. O Judiciário passou a ocupar a mídia. Boris Casoy todo dia metendo pau no Judiciário. Recebia ligações de colegas aos prantos, reclamando daquilo, que não aguentava mais, se matava de trabalhar e ligava a televisão, as notícias esculhambando o Poder Judiciário. Algo realmente triste, (...) complicado. Foi um momento muito difícil. Governo FHC [Fernando Henrique Cardoso]... (Rodrigues, depoimento 2013)

Igualmente, a CPI tornava-se uma oportunidade política para fortalecer o movimento pela extinção da Justiça do Trabalho. O ministro do TST, Vantuil Abdala (depoimento, 2012), situa que a CPI era um episódio em que “se queria sangue”, “Juntou-se com aquele episódio do edifício [do Fórum de] São Paulo, de tal maneira que havia um clima muito contrário à magistratura”. Da mesma forma, recorda-se que foi uma época de “movimento muito forte” da magistratura trabalhista, haja vista que “Antônio Carlos Magalhães, (...) [era um] homem muito forte politicamente”:

(...) fizemos um movimento forte. Fizemos cartilha, fizemos um movimento forte. E me lembro uma vez que nós fomos entregar ao [José] Sarney essa cartilha, esse documento, ele perguntou: “E aquela história do Tribunal de São Paulo?” Disse: “Senador, a questão do prédio de São Paulo é do Tribunal de São Paulo, não é do TST. Cada tribunal tem a sua autonomia. Nós só repassávamos o dinheiro. Não éramos nós que administrávamos. Nós não poderíamos intervir.” Ele disse: “Mas vocês deveriam ter intervindo, ainda que não pudessem. Não podia ter acontecido aquilo.” [riso] Mas houve uma pesquisa, 82% da população votou no sentido de que não se devia extinguir a Justiça do Trabalho. (Abdala, depoimento 2012)

### **3.2. Os “juízes novos” pela participação da magistratura de 1º grau na composição do Conselho**

Com a retomada da PEC da RJ e dos temas que eram sensíveis ao campo jurídico naquelas circunstâncias políticas e diante de um movimento sindical mais forte e definido, Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) ajuda a situar que “Esse é o momento em que havia uma consciência da nossa parte que a reforma do Judiciário era necessária, e alguns aceitavam participar do debate dizendo ‘bom, é inevitável, se é inevitável, vamos melhorar’”. Especialmente, “a magistratura muda a postura, sobretudo a magistratura ordinária, de primeiro grau, representada pelas associações. Então, uma parceria.” É a oportunidade na qual as lideranças do novo movimento associativo desaguam a sua agenda de democratização no seio da PEC da RJ e começam a fortalecer conexões para persegui-las: “Então nesse momento é que as associações, sobretudo, no caso, a Ajufe, um pouco a Anamatra, passa a participar de audiências públicas nas comissões, a produzir documentos para entregar aos parlamentares, a conversar com as lideranças” (Costa, depoimento 2009). Os juízes novos sinalizavam que havia um setor da magistratura que tinha “o desejo de discutir a reforma do Judiciário (...)”, principalmente passando “a atuar no nível interno, seminários e congressos, na esfera pública, no debate de ideias na sociedade, artigo em jornal, entrevistas, etc., e também nessa esfera propriamente institucional, no Congresso, na Câmara.” (Costa, depoimento 2009). Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) também ajuda a situar que esse é contexto no qual as associações da magistratura começaram a profissionalizar mais as entidades, aprimorando a sua capacidade organizacional para “verbalizar [suas] ideias e fazer contrapontos”:

As associações foram se profissionalizando com o tempo. Não havia assessoria parlamentar. Daí a pouco, passados alguns anos, resolveu-se contratar alguém, depois uma assessoria de imprensa... Porque nós não tínhamos condições de verbalizar as nossas ideias, fazer contraponto àqueles discursos que vinham destruindo a imagem do Judiciário, destruindo o Direito do Trabalho, desconstruindo o Direito do Trabalho... Então, aos poucos as associações foram se profissionalizando. (Rodrigues, depoimento 2013)

Entre as bandeiras de democratização que o novo movimento associativo desaguou na PEC da RJ foi a PEC da democratização interna do Poder Judiciário (PEC 355/96), tentando ecoar que havia uma agenda de democratização do Poder Judiciário no interior da magistratura. Flávio

Dino (Costa, depoimento 2009) detalha que as lideranças do novo movimento associativo buscaram perseguir sua agenda de democratização, construindo conexões políticas com o setor político-partidário que defendia a democratização do Poder Judiciário em vários temas em torno da PEC da RJ, especialmente conexões com partidos da esquerda política:

Marcadamente, os partidos de esquerda, naquele momento partidos de oposição. Nossos interlocutores... (...) que eram minoria. Mas havia... Por exemplo, a Zulaiê Cobra, que era do PSDB, partido do governo, apoiava essa tese. Então havia apoios fora da esquerda. Mas, marcadamente, quem concordava com a nossa visão eram os partidos de esquerda. Meus interlocutores, por exemplo, mais frequentes nesse período, além dos relatores, lógico, eram o [José] Genoíno, o José Dirceu, o Marcelo Déda, para citar alguns; eram aqueles que se preocupavam com essa questão mais da democratização do Judiciário; e havia pessoas de outros partidos, PSDB, o PMDB, havia deputados do PSB também, e PCdoB, lógico. A esquerda política. E alguns, que eu diria que compunham, talvez, um... é uma expressão difícil de ser usada, mas, um certo centro político, herdeiro, talvez, de uma referência – vou adotar essa referência pessoal, apenas para exemplificar, que seria o Mário Covas. Não por acaso a Zulaiê Cobra era covista, historicamente. Um centro democrático (...). Havia ainda um resquício de centro democrático, que vinha dos anos [19]80, da Constituinte, ainda, por dentro do PMDB, do PSDB, havia ainda pessoas que tinham essa visão e que também compunham esse campo político que, inicialmente, deu sustentação a essas teses. (Costa, depoimento 2009)

É importante situar que a agenda de democratização que trazia o novo movimento associativo não encontrava apoio em parte significativa da magistratura de 2º grau e na magistratura dos tribunais superiores. A bandeira pela democratização interna prevista na PEC 355/96 que reivindicava a participação da 1ª instância na gestão do Poder Judiciário a partir do direito de escolha dos integrantes dos órgãos diretores dos tribunais era “vista com muita reserva” pela 2ª instância e tribunais superiores, que propagava o discurso da “politização do Judiciário”, detalha Flávio Dino (Costa, depoimento 2009), e era uma bandeira que não encontrava apoio em partidos da direita política (**Naquele** contexto de fortalecimento de **conexões de lideranças do novo movimento** da magistratura com lideranças partidárias que defendiam propostas de democratização do Poder Judiciário, o deputado Marcelo Déda (PT/SE) lança a proposição do que identificou de Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, formado por um Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Justiça. Como evidência de que diferentes movimentos por democratização da gestão do Poder Judiciário se conectavam para influenciar o desenho de um órgão de controle ao Poder Judiciário, Marcelo Déda, com base na proposta de Jairo Carneiro, inclinou-se, também, a atribuir competências amplas ao Conselho, sobretudo no campo da gestão, sem prejuízo da sua função disciplinar. Conforme ajuda a documentar Sadek (2010), o órgão seria voltado para o “desenvolvimento de atividades de planejamento e avaliação administrativa do PJ, com poderes de coordenação, supervisão, fiscalização, correição e disciplina sobre as atividades administrativas” (p. 118), além de “planejamento, desenvolvimento e avaliação de planos,

programas e projetos estruturais, bem como a definição de diretrizes gerais que viabilize a implementação de políticas de organização e prestação dos serviços judiciários” (p. 118), também com poderes de centralização informacional, estatística e de avaliação de todo serviço judiciário, “com publicação de dados e estatísticas sobre cada uma das Justiças especializadas nas regiões, estados e DF, em cada um e todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, processos e recursos humanos” (p. 119), além de poderes de “iniciativa para propor, no âmbito federal, projetos legislativos que disponham sobre estrutura, organização e funcionamento administrativo do PJ” (p. 119).

À composição, Marcelo Déda propôs um órgão com 21 (vinte e um) membros, com maioria dos seus integrantes composta por atores externos à magistratura. Especificamente, concedeu 4 (quatro) cadeiras à magistratura, garantindo uma vaga à magistratura de 1ª instância, o que pode ser considerada uma inovação, todavia ainda distante do modelo que defendia o único setor da magistratura que defendia a participação de atores externos à magistratura na composição:

[Marcelo Déda] sugeriu a criação de um Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, formado por um Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Justiça. Este seria incluído no artigo 92 da Constituição Federal como órgão do Poder Judiciário e deveria ser integrado por 21 membros, entre cidadãos brasileiros com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo: a) onze eleitos pelo Congresso Nacional, pelo voto de três quintos de seus membros, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e de notável saber jurídico e ilibada reputação moral, sendo seis representantes do meio científico e acadêmico; b) quatro eleitos dentre os magistrados togados vitalícios, sendo um dos Tribunais Superiores, um dos Tribunais Regionais, um dos Tribunais de Justiça e um dos juízes do primeiro grau; c) três eleitos dentre os membros do Ministério Público Federal, Estadual e do Distrito Federal e dos Territórios, com mais de quinze anos de carreira; e d) três eleitos dentre os advogados com mais de quinze anos de efetiva atividade profissional./**Boxe 2**)<sup>32</sup>:

Os tribunais [eram contra a magistratura de 1º grau ter direito a escolher os dirigentes]. Os tribunais de modo geral, não só os de segundo grau, como os tribunais superiores viam com muita reserva essa questão das eleições, achavam que isso... Eu lembro de debates em que se apontava que isso geraria a partidização do Judiciário. E eu sempre dizia: “olha, partido aqui tem, só falta o nome” [Risos]. Porque era tudo muito velado. E a politização do Judiciário, ela existe desde sempre, naturalmente, porque, afinal, os juízes estão vivos e, em estando vivos, têm opiniões, sabores, saberes, experiências e memória, projeto, sonho, desejo, logo, política; e se agrupam de acordo com as afinidades, ou seja, formam partidos, mas tudo muito velado. E as eleições eram vistas como um elemento negativo porque iriam partidizar o Judiciário.

---

<sup>32</sup> Trechos referentes à votação do relatório da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro. Mais detalhes da entrada da atuação da relatoria de Zulaiê na subseção 3.4.

**Boxe 1. Destaque nº 298. “Eleição dos órgãos diretores dos tribunais” – o discurso da “politização”**

(...) **O SR. PRESIDENTE** (Deputado Jairo Carneiro) - (...) Apreciaremos o Destaque nº 298, da bancada do PSDB. Em razão do que for deliberado, os outros dois ficam prejudicados, porque tratam do mesmo assunto.

Quem encaminhará a matéria pelo PSDB?

**O SR. DEPUTADO JUTAHY JUNIOR** - Pelo PSDB encaminhará o Deputado Vicente Arruda.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Jairo Carneiro) - Concedo a palavra ao nobre Deputado Vicente Arruda, que disporá de cinco minutos.

**O SR. DEPUTADO VICENTE ARRUDA** - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, procure-se, no Substitutivo da ilustre Relatora, que a eleição dos órgãos diretores dos tribunais estaduais seja feita pela votação de todo o corpo de juízes da jurisdição. Dir-se-á que com isso se procura dar maior sentido democrático à eleição da Mesa Diretora dos Tribunais. Mas essa eleição envolve apenas uma corporação. E não há razão alguma para desconfiarem de um órgão colegiado da estirpe e da qualificação de um Tribunal de Justiça ou de um Tribunal Federal, retirando dos seus membros o direito de eleger aqueles que dirigirão seus destinos. Com isso, introduziremos um elemento de rivalidade, de disputa partidária dentro do órgão judiciário.

Sabemos que há duas maneiras de se eleger ou escolher o dirigente de uma corporação. Nos Estados Unidos, onde existe a Justiça Municipal, o Ministério Público Municipal e a Polícia Municipal, a eleição é feita pelos eleitores. Mas, nos demais graus de jurisdição, sempre quem elege é a corporação a que pertence a pessoa. Não podemos permitir que o Tribunal de Justiça não tenha competência, equilíbrio, bom senso para eleger seus dirigentes.

Por que a ação do corpo de juízes? Segundo a Relatora, é porque os Tribunais vivem no olimpo, não dão bola para os juízes, são órgãos herméticos que precisam ser oxigenados com o fluxo da opinião dos Juízes de Primeira Instância. Mas, mesmo que isso fosse verdade, mesmo que os tribunais estivessem olhando só o seu umbigo, esse perigo não existe mais, porque agora temos o Conselho Superior de Justiça, que poderá fazer a oxigenação que se pretende, a relação entre o corpo de juízes e os tribunais. Não há razão de se criar uma suspeita quanto à competência, à lisura, ao comportamento ético dos tribunais, julgando que eles não têm sabedoria nem parcimônia, nem equilíbrio para escolher aquele que será o diretor do seu destino.

Devemos acabar com a cizânia. Na tradição do Direito brasileiro, os tribunais sempre elegeram suas Mesas Diretoras. Essa inovação não tem sentido, porque ela não tem o alcance democrático que se pretende. Ela vai apenas criar dentro do Judiciário a cizânia, a disputa eleitoral, a troca de favores, os benefícios e as promessas, que surgirão, certamente. Não há dúvida de que, no momento em que abrimos as comportas do tribunal para que se faça uma eleição na qual todos os membros possam votar, vamos criar um partido pró e um contra. Vamos transformar os tribunais num campo de disputa eleitoral que não melhora a qualidade democrática do Poder Judiciário.

Há duas maneiras, como disse: ou o povo escolhe, com eleição direta para todos, ou o órgão escolhe a pessoa pela sua autoridade, pela sua condição. Se o tribunal tem competência para julgar todos os casos que estão sob sua deliberação, por que não permitir que seus membros também tenham o direito de escolher entre seus pares qual deles vai dirigir os trabalhos?

Não vejo nenhum avanço democrático na proposição; ao contrário, vamos criar uma disputa que não levará a lugar algum. Surgirá, sim, a divisão, perturbação da ordem dos trabalhos no tribunal e a eventual troca de favores. Queremos que os dirigentes do tribunal e da Justiça se elejam como o legislador constituinte estabeleceu, pela autoridade. Isso, repito, só se pode fazer de duas maneiras. Não se pode criar um juiz sujeito a voto corporativo. Se quiséssemos constituir o Judiciário por votação, deveríamos fazer como nos Estados Unidos e permitir que a eleição fosse feita por todo o eleitorado, e não por membros

de alguma categoria, porque isso é uma oligarquia e não vai melhorar o sentimento de orgulho dos tribunais. Por conseguinte, o PSDB considera essa nova redação dada ao art. 93, XII, imprópria. Deve ser mantida, em todos os seus termos, a redação da Constituição atual.

Fonte: documento 10 (1999).

**Boxe 2.** Destaque nº 298. “Eleição dos órgãos diretores dos tribunais” – o discurso da “democratização”

(...) **SR. PRESIDENTE** (Deputado Jairo Carneiro) - Com a palavra a nobre Relatora (...).

**A SRA. DEPUTADA ZULAIÊ COBRA** - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, esse é um dos textos mais lindos desta reforma. Ele trata da possibilidade de todos os juizes vitalícios votarem no seu órgão diretivo, para presidente, vice-presidente e corregedor. É um ato de cidadania do juiz.

Recebi belíssimas manifestações de todo o Brasil, de lugares distantes deste País, cartas como esta de um juiz do Ceará, Michel Pinheiro, uma carta linda, em que ele manifesta o entendimento de que a eleição direta para os órgãos de direção é o ponto mais importante para a democracia dos tribunais. É uma carta longa, mas o que ele diz, em resumo, é que os magistrados de Primeira Instância, os juizes vitalícios, aqueles que atendem ao povo – e a minha reforma é de baixo para cima, não de cima para baixo –, têm categoria e condição para eleger o seu órgão diretivo. Eles acham, inclusive, que é até uma humilhação para eles, juizes, não poderem votar. Qual é o drama? Vão fazer politicagem? Mas ninguém é a favor da politicagem. Nós também não fazemos politicagem (...).

Eu não entendo por que dizer não à eleição. Fico profundamente chateada por ver a bancada do PSDB levantar essa bandeira. Eu gostaria que a bancada do PSDB levantasse bandeiras às quais eu pudesse até ser contrária. A eleição direta para os órgãos diretivos, a meu ver, é a maior maneira de prestarmos homenagem aos juizes de Primeira Instância, aos juizes vitalícios. Já pensaram, todos os juizes do Estado de São Paulo votando? Querem coisa mais pura, mais democrática, mais autêntica, em respeito a todos os juizes? Ninguém vai fazer nada. Só o órgão especial será eleito. No meu Estado são só 25 desembargadores. Ninguém vai votar fora do órgão essencial. Portanto, os 25 desembargadores vão ser eleitos por todos os Juizes daquele tribunal, sem nenhum tipo de exclusão ou discriminação. O Deputado Ney Lopes está rindo de mim? Não? Ah, está bom. (...)

Se V. Exas. militam como eu milito, sabem que hoje existe campanha, sim. Nós temos campanhas hoje feitas dentro dos tribunais, e campanhas difíceis; complicadas, e não transparentes. Em São Paulo, como bem lembrado pelo Presidente do Partido dos Trabalhadores, já é complicado; imagine no grande sertão do Brasil! Eu, portanto, mantenho meu texto como um exemplo de democracia para os juizes, e os juizes todos cumprimentaram-me por essa mudança.

Fonte: documento 10 (1999).

Em especial, é a oportunidade política na qual as lideranças do novo movimento associativo entram no debate da reforma do Poder Judiciário, propondo defender a ideia do ‘controle externo democrático’. Aqui é importante situar que a ideia de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário, sobretudo, interpreto, pela projeção significativa de competências que trouxe o relatório Jairo Carneiro, já vinha sendo visto como um lugar institucional de muita relevância política para se perseguir as bandeiras de democratização interna do Poder Judiciário: “nós achamos que um conselho nacional de justiça ele é fundamental para dar transparência ao poder judiciário, para ser o condutor de políticas para todo o judiciário, eleição de efetivas prioridades”, define Grijalbo

Coutinho (depoimento 2004/2005), “passamos a defender o Conselho Nacional de Justiça, para ser um órgão de auto governo do judiciário, com as seguintes características: um órgão que pudesse eleger prioridades administrativas e orçamentárias”, continua a definir. A ideia de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário não somente era visto como um lugar de democratização da gestão dos recursos orçamentários e organizacionais do Poder Judiciário, mas também de democratização de poder disciplinar: “Defendemos um conselho que pudesse cuidar de promoções, cuidar de remoções de juízes e de punições, desde que ele fosse democraticamente composto, para que os juízes fossem diferentes apenas nos cargos, pelos cargos que exercem e não pelo poder que um juiz tem” (Coutinho, depoimento 2004/2005).

Juiz Paulo Schmidt (depoimento, 2010) também detalha que “a nossa proposta que queríamos ver aprovada, era para tirar das administrações de tribunais para concentrar nesse CNJ que nós propúnhamos todas as decisões que afastassem essa dependência, essa falta de autonomia interna que os juízes tinham em relação ao seu imediato”. Paulo Schmidt também situa que, até então, “o controle externo, tinha muito pouca discussão” no interior da magistratura, mas esse período “coincide com a ida, com uma espécie de abertura de vários colegas que vão fazer doutorado ou mestrado na Espanha. Alguns em Portugal, outros ainda na Alemanha, tinha também na Itália, menos. Mas, muito na Espanha. Claro que as ideias começaram a ser arejadas”.

Finalmente, para os juízes novos, “depois de seríssimos questionamentos, verificamos que o melhor método, meio de enfrentar todas essas adversidades pode se dar através da criação de um conselho democrático, com participação de juízes de todas as instâncias e segmentos, e da sociedade civil”, define Grijalbo Coutinho (depoimento 2004/2005), ou seja, a proposta que capitaneavam era a criação de um órgão de controle na qual fosse garantida a participação da magistratura de primeira instância na sua composição, ajuda a situar Flávio Dino (Costa, depoimento 2009): “Nós tínhamos algumas teses centrais. Eu destacaria uma, porque é pertinente aqui ao tema, que dizia respeito à composição do Conselho”. A estratégia era continuar a apoiar uma composição ao novo órgão admitindo os anseios de participação de atores externos à magistratura, com anseios da participação majoritária da magistratura, mas garantida a participação dos juízes de 1º grau: “Nós estávamos ali fazendo uma mediação entre o (...) que propunha um conselho dos tribunais, um conselho interno e dos tribunais, e a do (...) controle (...) propriamente externo”. A ideia do controle externo democrático, portanto, tornava-se uma nova proposta de composição à mesa política em torno do debate de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário, a proposta conectada à agenda de democratização do novo movimento associativo:

E nós fazíamos uma mediação, admitíamos os membros externos; e insistíamos muito que o Conselho fosse um elemento de democratização das relações internas do Judiciário, logo, que houvesse juízes de primeiro grau na sua composição; reivindicávamos que esses juízes fossem

eleitos pelos seus pares. (...) Então, nós buscávamos elementos de democratização. Quer dizer, o eixo condutor da nossa atuação era a democratização do Judiciário e uma certa salvaguarda institucional dos juízes, (...) que houvesse elementos de modernização do Judiciário e democratização, e que se prevenisse a formação de ditaduras internas ao Judiciário, que na nossa visão acabariam por anular aquilo que é o atributo número um da judicialidade, que é a independência. (Costa, depoimento 2009)

### **3.3. A proposta de Marcelo Déda (PT/SE) e o relatório “Aloysio Nunes”**

Naquele contexto de fortalecimento de conexões de lideranças do novo movimento da magistratura com lideranças partidárias que defendiam propostas de democratização do Poder Judiciário, o deputado Marcelo Déda (PT/SE) lança a proposição do que identificou de Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, formado por um Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Justiça. Como evidência de que diferentes movimentos por democratização da gestão do Poder Judiciário se conectavam para influenciar o desenho de um órgão de controle ao Poder Judiciário, Marcelo Déda, com base na proposta de Jairo Carneiro, inclinou-se, também, a atribuir competências amplas ao Conselho, sobretudo no campo da gestão, sem prejuízo da sua função disciplinar. Conforme ajuda a documentar Sadek (2010), o órgão seria voltado para o “desenvolvimento de atividades de planejamento e avaliação administrativa do PJ, com poderes de coordenação, supervisão, fiscalização, correição e disciplina sobre as atividades administrativas” (p. 118), além de “planejamento, desenvolvimento e avaliação de planos, programas e projetos estruturais, bem como a definição de diretrizes gerais que viabilize a implementação de políticas de organização e prestação dos serviços judiciários” (p. 118), também com poderes de centralização informacional, estatística e de avaliação de todo serviço judiciário, “com publicação de dados e estatísticas sobre cada uma das Justičas especializadas nas regiões, estados e DF, em cada um e todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, processos e recursos humanos” (p. 119), além de poderes de “iniciativa para propor, no âmbito federal, projetos legislativos que disponham sobre estrutura, organização e funcionamento administrativo do PJ” (p. 119).

À composição, Marcelo Déda propôs um órgão com 21 (vinte e um) membros, com maioria dos seus integrantes composta por atores externos à magistratura. Especificamente, concedeu 4 (quatro) cadeiras à magistratura, garantindo uma vaga à magistratura de 1ª instância, o que pode ser considerada uma inovação, todavia ainda distante do modelo que defendia o único setor da magistratura que defendia a participação de atores externos à magistratura na composição:

[Marcelo Déda] sugeriu a criação de um Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, formado por um Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Justiça. Este seria incluído no artigo 92 da Constituição Federal como órgão do Poder Judiciário e deveria ser integrado por 21 membros, entre cidadãos brasileiros com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo: a) onze

eleitos pelo Congresso Nacional, pelo voto de três quintos de seus membros, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e de notável saber jurídico e ilibada reputação moral, sendo seis representantes do meio científico e acadêmico; b) quatro eleitos dentre os magistrados togados vitalícios, sendo um dos Tribunais Superiores, um dos Tribunais Regionais, um dos Tribunais de Justiça e um dos juízes do primeiro grau; c) três eleitos dentre os membros do Ministério Público Federal, Estadual e do Distrito Federal e dos Territórios, com mais de quinze anos de carreira; e d) três eleitos dentre os advogados com mais de quinze anos de efetiva atividade profissional.<sup>33</sup>

Em seu parecer final, em resposta ao modelo democratizante e externo sugerido por Marcelo Déda, Aloysio Nunes propôs um modelo totalmente diferente: em seu parecer final, o relator retornou um projeto de conselho que centralizava poderes à cúpula judiciária, tornando-a majoritária na composição – composição por três ministros do Supremo, dois ministros do STJ, um desembargador de Tribunal de Justiça e três juristas –, excluindo a representação da sociedade, a representação da primeira instância, e previa somente a OAB como integrante externa à magistratura. Era uma proposta característica da direita partidária em conexão às ideias da ala mais conservadora da magistratura para modelo de conselho. Como evidência da sua inclinação ao movimento pela extinção da Justiça do Trabalho, não propôs representação do segmento na composição do órgão de controle. À competência ao novo órgão, propôs um texto sem qualquer projeção significativa de influência na gestão do Poder Judiciário: “receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciário” e “exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral” (Sadek, 2010, p. 71). Seguindo no seu projeto de centralização de modelo de Judiciário, para somar aos temas que eram muito sensíveis em torno da PEC da RJ, Aloysio Nunes também acatou a proposta de efeito vinculante às decisões de todos os tribunais superiores. E já criado o cenário de crise institucional ao Poder Judiciário em torno da CPI, incluiu no seu relatório a proposta de extinção da Justiça do Trabalho. Com efeito, o ministro Vantuil Abdala (depoimento 2012) destaca que Aloysio Nunes se inclinava a essa ideia muito polêmica:

Ele era relator da reforma do Judiciário na Câmara. Sabe que ele chegou lá no TST, foi me fazer uma visita, falou: “Essa Justiça não tem justificativa para existir mais, não. Precisa acabar. Vocês têm que passar para a Justiça Federal. Por que existe a Justiça do Trabalho? Não tem mais sentido, ficar gastando o dinheiro todo que vocês gastam. Vocês devem ser uma câmara especializada da Justiça Federal.” “Mas deputado, há uma outra mentalidade do juiz do Trabalho.” Mas então cheguei a ir várias vezes na Câmara, por causa disso. Houve um certo momento sério, mesmo.

Enquanto isso, o movimento pela extinção da Justiça do Trabalho buscava deixar os rastros do seu avanço na proposta da magistratura do segmento em torno da extinção dos juízes classistas, situa Douglas Rodrigues (depoimento 2013), em que, na oportunidade de busca pela aprovação da

---

<sup>33</sup> Disponível em: [CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil \(fgv.br\)](http://CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (fgv.br))

PEC 63/97 (que extinguiu os juizes classistas) em dezembro de 1999, destalha que aquele movimento conseguiu extinguir cadeiras do TST: “Para que você tenha uma ideia, quando a Emenda 24 de [19]99 foi aprovada, a que extinguiu a representação classista, dez cargos do Superior Tribunal do Trabalho foram extintos”.

Cláudio Baldino Maciel (depoimento, 2010), juiz do TJRS, que se tornará o último presidente desembargador da AMB, e que era inclinado às ideias de democratização do Poder Judiciário, depõe que, diante do relatório de Aloysio Nunes, “Começamos a achar que o projeto da reforma do Judiciário era um projeto que tinha os seguintes vértices: ele concentrava o dinheiro na cúpula do sistema e fazia uma certa erosão do Poder Judiciário na base do sistema”. Na sua visão, esses dois vértices centralizadores se apresentavam, mais uma vez, nos modelos de efeito vinculante das decisões dos tribunais superiores e de órgão de controle ao Poder Judiciário:

(...) [pela] chamada súmula vinculante, [e] através do próprio Conselho Nacional da Justiça, que eram órgãos centrais, centralizadores, não é? Que definiam essa estrutura nacional administrativa, uma estatuta que se sobrepunha em certa medida às regionalidades... A nossa bandeira na época era muito... As questões da federação, quero dizer, da ruptura com o pacto federativo. Nós achávamos que a súmula vinculante exatamente ela ia transformar o juiz em um, praticamente em um carimbador de decisões dos tribunais superiores, perdendo a independência frente aos casos concretos. (Maciel, depoimento 2010)

O relatório Aloysio Nunes indicava que se amadureciam em torno da PEC da RJ dois grandes grupos de conexões, que se opunham e os quais, grosso modo, se formavam a partir de três dimensões: (a) dimensão político-partidária, isto é, entre esquerda e direita; (b) dimensão hierárquica do Poder Judiciário, isto é, entre cúpula e base; e (c) dimensão modelo de acessibilidade à Justiça, isto é, entre centralização e democratização. Nesse contexto relacional, a questão da súmula vinculante também era um tema controvertido, “Porque havia muitos interesses. No nosso caso (...), a maioria da magistratura de primeiro grau, naquele momento, era contra a súmula vinculante”, situa Flávio Dino (depoimento, 2009). Grijalbo Coutinho (depoimento 2004/2005) especifica que, na sua visão, os partidos mais conservadores eram os centrais defensores do instrumento em torno da PEC da RJ, enquanto partidos mais à esquerda política eram contra:

Mas eu tenho acompanhado nos últimos anos no Brasil quais são os setores interessados na súmula vinculante. A gente eu acho que sempre deve procurar relacionar. Os partidos conservadores, que pertencem à direita e ao centro, sempre reivindicaram a súmula vinculante, partidos como o PFL, PSDB, PMDB, PL, sempre foram arautos da defesa aí do fim da morosidade pela via da súmula vinculante. E sempre encontrou, essa proposta encontrou muita resistência nos partidos da esquerda, ou da dita esquerda, tendo como principal ponto de resistência (...) o Partido dos Trabalhadores.

Grijalbo Coutinho explica também que, além de significar perda de poderes jurisdicionais à magistratura de base, aos que tinham uma visão mais progressista, via-se a súmula vinculante como uma maneira de repressão social, especialmente, aos setores “que não têm voz na sociedade”:

Os discriminados, negros, mulheres, homossexuais, os consumidores, todos eles não têm voz ativa nos poderes constituídos (...). Então eu diria que é uma violência contra o exercício independente da função jurisdicional. Mas é nocivo, com maior intensidade, para esses setores que não têm voz na sociedade. (Coutinho, depoimento 2004/2005)

Em conexão aos partidos mais conservadores, “outros segmentos da sociedade também reivindicam publicamente a súmula vinculante”, situa ainda Grijalbo Coutinho (depoimento 2004/2005): “O documento 319 do Banco Mundial, que recomenda reformas no poder Judiciário na América Latina e no Caribe, tem como uma das principais propostas a instituição da súmula vinculante para dar segurança jurídica (...)”. Além dele, “A CNI [Confederação Nacional das Indústrias], a FIESP [Federação das Indústrias do Estado de São Paulo], várias entidades da classe patronal também defendem com muita ênfase a súmula vinculante”. Na opinião de Coutinho (depoimento, 2004/2005), a preocupação dessas entidades não está relacionada à morosidade da justiça, mas, sim, à segurança jurídica pelos tribunais superiores:

E por isso é que, recentemente, nós tivemos uma, a revista, a revista inglesa *The Economist* chegou a defender mudanças profundas no poder Judiciário do Brasil, falando que os juízes brasileiros, depois de algumas pesquisas, da 1ª instância, tendem a não respeitar os contratos celebrados, que possui uma visão social, que, portanto, começam a favorecer os consumidores, os devedores, os trabalhadores, tudo em nome dessa visão social. E reclamava essa revista, com base em algumas pesquisas que fez junto a empresários e a operadores do Direito, de que havia uma tranquilidade por parte dos tribunais, nos tribunais superiores, do Supremo, mas ela não se repetia nas instâncias inferiores, porque os juízes tinham uma visão muito social e sempre estavam, nos contratos, observando regras não escritas nos pactos celebrados entre as grandes empresas, os bancos, os consumidores e em relação aos próprios contratos de trabalho. Então, (...) a gente percebe [que] há toda uma movimentação de setores do capital interessados na súmula vinculante.

Com parte da magistratura em defesa de uma agenda mais democratizante nas suas diferentes dimensões na reforma do Judiciário, Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) situa que o relatório de Aloysio Nunes não conseguiu prosperar, em especial, por apoiar pautas que iam contra a magistratura como um todo, entre elas, “aquela questão da extinção da Justiça do Trabalho, que Antônio Carlos Magalhães defendia naquele momento, unificação das justiças – teses que acabaram se revelando inviáveis e contaminaram o relatório dele”. Em meio às polêmicas de seu relatório, o relator é convidado por FHC para assumir a Secretaria-Geral da Presidência. Em agosto de 1999, a relatoria é redistribuída à deputada Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB/SP).

### 3.4. A entrada de Zulaiê Cobra (PSDB/SP) na relatoria e a proposta de um ‘controle externo democrático’

Redistribuir a relatoria à deputada Zulaiê Cobra foi um evento muito importante. “E aí entrou uma mulher, paulista, paulistana, advogada militante, brava, muito brava, muito brava.”, qualifica-se Zulaiê, em depoimento (Ribeiro, depoimento 2012). Ela é uma personagem extremamente central na história da construção constitucional do CNJ, porque trazia para o seio da relatoria da PEC da RJ uma personalidade política construída por diferentes conexões. Zulaiê era do partido do governo, partido da direita política, mas também, situa Flávio Dino (Costa, depoimento 2009): “tinha uma interlocução muito forte na época com a AJD, com a Associação dos Juizes para a Democracia, da qual eu fazia parte também; então ela se inspirava muito nas posições da AJD; e citava inclusive, chamou o pessoal da AJD para o debate, a AJD tinha uma importância naquele momento.” Além disso, a nova relatora, que era jurista paulista, tinha fortes conexões com a OAB, pontua ainda Flávio Dino: “e ela também advogava, então tinha também uma certa pressão da OAB. Então havia também razões digamos assim paulistas, ou paulistanas, que ajudaram que ela... e mais a formação dela, a formação política dela” (Costa, depoimento 2009). Além da sua personalidade política híbrida, diferentemente dos relatores da direita partidária anteriores, Zulaiê era inclinada a um modelo de reforma democratizante, a um modelo “mais classicamente de esquerda”, nos termos de Flávio Dino: “(...) foi o mais classicamente de esquerda, mais avançado, o mais próximo do espírito inicial das duas PECs, do Bicudo e do Genoíno, dois parlamentares do PT na ocasião. Então, a Zulaiê, era o que mais se aproximava disso, dessa ideia de controle social, de controle externo, de ouvidorias.” (Costa, depoimento 2009).

Com efeito, outro fator de importância de Zulaiê na relatoria é o fato de ela ser favorável à ideia de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário com participação de atores externos à magistratura na composição: “Aí quando entrou o Aluísio Nunes Ferreira, eu dizia para o Aloysio: ‘Aloysio, e o controle?’ ‘Não, não vou pôr. Imagina. Você está louca?’” (Ribeiro, depoimento 2012). Zulaiê detalha que, quando chega à relatoria, depara-se com um projeto de reforma significativamente influenciado pelo presidente do Congresso Nacional:

Esse ACM deu muito trabalho. Eu gostava dele, ele gostava de mim, mas ele queria mandar. No Aloysio Nunes Ferreira ele mandou, ele fez umas coisas lá. Eu peguei a reforma do Aloysio, falei: “Aloysio, o que é que é isso? Quem que te deu isso aqui?” “O ACM. Ele me deu umas dicas aqui, da Justiça do trabalho.” Eu falei: “Mas o ACM é advogado, por acaso, o ACM advoga, milita?” (Ribeiro, depoimento 2012)

Zulaiê (Ribeiro, depoimento 2012) detalha que a construção de seu relatório foi um processo muito trabalhoso: “Então imagina (...) a dificuldade que eu tive. Eu vou dizer, de agosto de 99 a junho de 2000, eu não vivi, eu não fazia nada, eu não comia, não bebia, não fazia nada.

Estudava dia e noite, dia e noite. Esse escritório, eu recebi muita gente aqui”. Uma das dificuldades que teve de enfrentar por ser inclinada a propostas democratizantes de reforma ao Poder Judiciário estava no fato de que “eu era relatora do PSDB. E eu [o] tinha contra mim”. Ela destaca que não teve apoio do governo PSDB: “Nenhum. Nenhum apoio explícito nem não explícito”, centralmente porque:

a reforma do Judiciário era muito contra aquilo que passava no governo dele [de FHC]. (...) dentro do PSDB eu tinha a figura do Aécio [líder do governo na Câmara], que não parava no plenário. Só o fato de ele não parar no plenário já era um sinal claro que o líder do PSDB não estava querendo aprovar a reforma como ela estava sendo colocada. (Ribeiro, depoimento 2012)

O fato de ser do partido do governo também era um problema, destaca Zulaiê:

Eu não sou petista. O PT vota contra porque é PT. Muitas vezes diziam para mim: “Zulaiê. É ótima a sua emenda, mas eu vou votar contra.” “Por quê?” “Porque você é PSDB.” Pelo amor de Deus. Então, na reforma, vocês não podem imaginar o trabalho que eu tive de jogar com as melhores cabeças, com as melhores inteligências. Ibrahim Abi-Ackel, grande jurista, me ajudou muito. Ele me controlava, me chamava. “Deputada, a senhora é relatora. Calma.” (Ribeiro, depoimento 2012)

Mesmo sem apoio de seu partido e enfrentando o fato de ser do partido do governo, a ex-relatora situa que não estava só: “Eu não fiz a reforma sozinha. Eu fiz a reforma com muitos deputados. E deputados da oposição do governo Fernando Henrique Cardoso” (Ribeiro, depoimento 2012). Entre os principais apoiadores, estavam “muitos líderes, de muitos partidos que não eram o meu partido”. Entre eles, “Marcelo Déda. Grande jurista. Grande deputado do PT”, “O [José] Genoino. Ajudou muito”, “A bancada do PT, alguns não entendiam direito, mas votaram de acordo com os líderes. A bancada do PC do B, a bancada do PDT, a bancada do PPS”. Havia, também, a chance de construir apoio entre os que não compreendiam o debate jurídico das propostas do relatório:

Eu era um jeito todo popular. Eu sou desse jeito. Eu sou uma pessoa absolutamente... ando no meio de todo mundo, converso com todo mundo, saía com aquela homalhada, ia tomar uísque, batia papo...(...). Então muitos votaram comigo não pela reforma, que nem entendia, eram homens de outras áreas profissionais. Que, aliás, tem muito pouco bacharel em direito na Câmara e no Senado. Eu não sei por que, de repente, os advogados sumiram da vida política. Então você tem engenheiro, médico, muito dentista, você tem mulheres donas de academia, você tem homens que trabalham, fazendeiros. Você tem muitas áreas. Geólogos, não é, psicólogos, psiquiatras. Todos deputados. Então você tinha dificuldade, porque eles nunca viram isso. Eles não sabem o que nós estamos falando. É grego, hebraico, é uma língua que eles não entendem. Então eu conseguia, com essa coisa minha, desse jeito meu. (Ribeiro, depoimento 2012)

Com essas conexões, Zulaiê foi transformando o relatório que construía Aloysio Nunes. Uma das transformações, estava a nova proposta de um órgão de controle ao Poder Judiciário. Márcio Thomaz Bastos foi um dos principais auxiliares da relatora na construção da proposta: “Um dos nomes que me ajudou muito é o Marcio Thomaz Bastos” (Ribeiro, depoimento 2012).

Márcio Thomaz Bastos também descreve “ter ajudado a Zulaiê a escrever [o relatório], resgatando o nosso texto original. Por isso que eu sei que o texto da OAB de [19]88 era o mesmo que passou” (Bastos, depoimento 2009). Zulaiê (Ribeiro, depoimento 2012) situa que a ideia era propor “algo externo. Nós pensávamos sempre em alguma coisa fora do Judiciário”, “Eu também queria o controle externo, externo totalmente”. No entanto, “eu tinha todo o mundo contra: *todos* os juízes, os desembargadores...”, “Esse controle externo, ele era um *peso* na consciência do Poder Judiciário”. Zulaiê detalha que os principais opositores à proposta de um órgão de controle democratizante estavam os “tribunais”, “os desembargadores... Aqui do estado de São Paulo, é uma coisa incrivelmente vergonhosa a agressão que me faziam, nos olhares, nas falas”:

Agora, imaginemos, (...) eu relatora da reforma do Judiciário, o que eu fui execrada pelos tribunais. Coisa incrível. No plenário, eu via nos olhares. Porque eles entram no plenário. Desembargador não fica lá fora. Povo não entra no plenário. Você já viu povo no plenário? Mas desembargador entra. (Ribeiro, depoimento 2012)

Além dos desembargadores – juízes de 2º grau –, estavam os ministros dos tribunais superiores: “e eu tinha o Carlos Velloso também contra, que era o presidente [do STF] na época, que criticou demais...”:

Até hoje! Foi aprovado porque a Zulaiê... consegui convencer os deputados, os senadores, não foi, mas eu fui lá várias vezes, de falarem para ele: “O ministro do Supremo Tribunal Federal ligou para você porque tem interesse em você. Eles querem que você não faça a lei que é do povo. Você é eleito pelo povo, não é eleito pelo ministro do Supremo.” E eu chamava a atenção dos ministros. “Por favor, ministro, não liga mais, ministro. O senhor fica ligando para os deputados...” E você sabe o que os deputados, no plenário, falavam para mim? “Ô deputada. Nunca um ministro do Supremo Tribunal Federal ligou para mim. Como é que eu vou resistir, deputada? Deputada, ele está ligando, ele quer que eu vote de acordo com ele!” “O senhor é deputado federal, eleito pelo seu povo na sua terra, ou o senhor vai depender do ministro do Supremo?” (Ribeiro, depoimento 2012)

Zulaiê detalha que, nesse processo, foi percebendo que, para “a gente aprovar alguma coisa, você tem que deixar um pouco também”. A relatora foi se inclinando à ideia de propor um ‘controle externo democrático’, conforme os parâmetros que defendia as lideranças do novo movimento associativo da magistratura:

(...) O que é que eu fiz? Quem preside o Conselho Nacional de Justiça? O presidente do Supremo Tribunal Federal. Quem é o corregedor? É um membro do STJ, do Superior Tribunal de Justiça. Porque aí você conseguiria ter algo que pudesse ser feito. O fato de estar fora dos tribunais, lá em Brasília, já é um grande passo. Então, nove egressos da magistratura, de várias magistraturas, federais, estaduais, dois representantes do Ministério Público e dois advogados nomeados pela OAB e dois representantes do povo. Aí o que é que eu fiz? Para representar o povo, tem que ser eleito por quem? Um pela Câmara e um pelo Senado. Então a composição que eu fiz, que não foi fácil, foi discutida, e eu fui fazendo. (Ribeiro, depoimento 2012)

Na proposta que Zulaiê apresentou à Comissão, o desenho de composição contemplava 13 (treze) integrantes: dois ministros do STF, um ministro do STJ, um ministro do TST, um desembargador de Tribunal de Justiça, um juiz estadual, um juiz federal, dois membros do Ministério Público, dois advogados, dois cidadãos. Comparado às propostas de Jairo Carneiro e de Aloysio Nunes, “Nessa proposta acentuou-se ainda mais a participação dos integrantes externos ao Judiciário. (...) o que corresponde a quase a metade (46%) dos conselheiros (...)”, conforme situa Sadek (2010, p. 78), e propôs a inclusão de dois magistrados de primeira instância. A inclinação de Zulaiê a uma proposta mais democratizante viabilizava a construção de acordos, define Flávio Dino (Costa, depoimento 2009): “Como você tinha um relatório bem democratizante, o acordo para viabilizar a maioria já era um bom acordo; e, por isso, o mérito da Zulaiê é indiscutível nesse sentido.” Com efeito, após a discussão na Comissão, foi retirado um membro do STF da composição e foi incluído um juiz do Trabalho e um juiz de 2ª instância do segmento da Justiça Federal. Nessa fase, foi assegurado que um juiz de primeira instância de cada segmento da Justiça estivesse presente na composição. Era uma grande reviravolta em termos de proposta de integrantes da magistratura na composição de um órgão de controle até então. Finalmente, quando seguiu para o plenário da Câmara, foi assegurado que um juiz de 2ª instância do segmento da Justiça do Trabalho fosse contemplado na composição, aprovado em 19 de janeiro de 2000.

Finalmente, o modelo de ‘controle externo democrático’ que foi possibilitado pela proposta de Zulaiê, pela primeira vez, possibilitou a representatividade de toda a heterogeneidade hierárquica e de especialidade<sup>34</sup> – “E eu cheguei nesse número porque eu quis pôr um juiz, um representante da magistratura de cada órgão” (Ribeiro, depoimento 2012). Com efeito, mesmo ainda assegurando que 6 (seis) membros externos à magistratura, inclusive representantes da sociedade, estivesse representada, esse desenho tornou a magistratura privilegiada na composição: “aí eu deixei no controle interno. Por quê? Nove são originários da magistratura, então eu dei o privilégio aos juízes, nove dos quinze” (Ribeiro, depoimento 2012). Até porque era muito difícil criar um órgão majoritariamente “externo”: “Eu dei [privilégio à magistratura na composição] sabe por que (...)? Porque eu vi que era muito difícil criar algo externo, totalmente externo”. Defensores de um órgão de controle com composição majoritariamente com participantes externos à magistratura, como Marcelo Déda (PT/SE), foram convencidos de que aquele modelo era o mais possível: “Ele depois, no fim, ele concordou, claro, porque o controle externo, não poderia de jeito nenhum. Nós não tínhamos como. Ele me ajudou a aprovar esta reforma, que já foi um grande avanço para o Poder Judiciário, para o povo brasileiro” (Ribeiro, depoimento 2012).

---

<sup>34</sup> Somente não foi incluída na composição representantes da magistratura do segmento militar.

De toda sorte, eu sugiro interpretar que, mediante suas diferentes conexões, Zulaiê se inclinou a criar um ‘controle externo democrático’, dentro da definição que propôs lideranças do novo movimento associativo, que era um modelo que admitia atores externos à magistratura na composição, com maioria da magistratura, assegurada a participação da magistratura de primeira instância, mas com uma característica muito peculiar: ela possibilitou assegurar que personagens que são, historicamente, *externos ao sistema de poder que gere os recursos públicos do Poder Judiciário* – magistratura de 1ª instância, ministério público, OAB, cidadãos – saísse majoritário na composição. Na visão de Zulaiê (Ribeiro, depoimento 2012), no sistema de poder interno do Judiciário, “o juiz de primeira instância não é nada, coitado, é um trabalhador. É um homem que trabalha, trabalha, e não tem prestígio nenhum.” Zulaiê era uma defensora da bandeira pelo direito de voto ao juiz de primeira instância para a escolha dos órgãos diretores dos tribunais (**Boxe 1**) e foi um dos projetos que incluiu em seu relatório. Flávio Dino detalha que, diante da resistência do campo mais à direita e da cúpula dos tribunais, as lideranças do movimento recuaram na bandeira, entre outras, uma vez que o movimento pela democratização interna conseguia ser contemplado com a participação da primeira instância na composição do conselho:

(...) por exemplo, nós defendíamos eleição direta para o presidente dos tribunais. E chegou a um ponto que nós víamos que não tinha viabilidade na tese, então nós recuamos na tese, em troca, num certo sentido, da presença de magistrados de primeiro grau no Conselho, que já era visto pelas cúpulas do Judiciário como algo incompreensível: como é que um “inferior” vai julgar o superior? Porque, hoje, a presença de juízes de primeiro grau no CNJ significa isso, que juízes de primeiro grau julgam desembargadores, podem, inclusive, julgar desembargadores do seu próprio tribunal, invertendo a relação disciplinar decorrente da hierarquia jurisdicional. Então... E o ponto, as negociações eram presididas por esse eixo: vamos democratizar e modernizar (...) (Costa, depoimento 2009).

Com efeito, mesmo sendo um modelo que privilegiava a magistratura na composição, ministro Antônio de Pádua Ribeiro (Ribeiro, depoimento 2012/2013) destaca que atores de cúpula discordavam da presença de membros da magistratura de primeira instância na composição, na visão de que juízes de primeira instância não têm “experiência” o suficiente para atuar em cargos de cúpula do Poder Judiciário:

[O STJ] Chegou a se posicionar, houve um posicionamento com relação à composição. Isso realmente foi objeto de muita discussão, até que se chegou a essa solução de equilíbrio. (...) [as] críticas são razoáveis com relação aos juízes de Primeira Instância e explico o porquê. Porque o juiz, não sei se até alteraram o regimento agora, mas o que acontecia era o seguinte. O juiz ia ser conselheiro, depois ele voltava para o estado e estava sujeito ao corregedor do tribunal dele. Então, aqui, como conselheiro, ele podia até decidir contra o corregedor ao qual estaria sujeito (...). (...) E isso é uma coisa que penso que ainda deveria ser mais bem debatida, talvez se arranjasse uma solução melhor. São juízes de valor, mas creio o seguinte. (...) para esses órgãos, a experiência é muito importante. Muita coisa você estuda teoria, mas entre a teoria e a prática a distância é muito grande. (...) Um órgão desse, que é para divisar o panorama de toda a Justiça do país, ter muitas

decisões que são tomadas com a atuação de juízes que ainda estão no patamar... Juízes competentes, valorosos, excelentes, mas que, muitas vezes, não alcançaram ainda esse patamar de visão, e isso pode gerar distorções.

No campo da competência, Zulaiê se inspira na proposta da OAB na Constituinte, conferindo ao órgão “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, conferindo-lhe especialmente atribuições de amplo alcance como órgão corregedor para o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, conforme será melhor descrito no **Boxe 9**, deixando para a criatividade e para a imaginação dos atores a definição do que seja “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário”. Zulaiê assegurou ao CNJ poder estatístico e informacional para “elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário”, um poder muito restrito à situação processual, não prevendo o alcance da situação estrutural, conforme havia assegurado Jairo Carneiro e Marcelo Déda. Além disso, Zulaiê não previu qualquer atribuição explícita ao CNJ como órgão de planejamento, de construtor de políticas estruturais ao CNJ. Com efeito, não era isso que estava na cabeça de Zulaiê: “A minha proposta era ter um órgão superior que pudesse disciplinar, que pudesse julgar, que pudesse direcionar as corregedorias do estado, falar: ‘Olha, vocês estão errados. Esse caso é um caso grave.’” (Ribeiro, depoimento 2009), a visão de que o órgão pudesse dar transparência da situação processual e de produtividade da magistratura: “a maior premissa (...) A publicidade anual de toda Justiça brasileira. É com isso que eu consegui fazer a reforma. Quando eu dizia: “Escuta, no seu estado, lá no Piauí, você sabe quem são os juízes bons, os juízes maus? Você sabe quem trabalha, quem não trabalha?”.

#### **3.4.1. O efeito vinculante**

Para a história ainda que virá sobre a aprovação da PEC da RJ, especialmente do modelo de órgão de controle ao Poder Judiciário que saiu aprovado na Câmara, é importante acompanhar que, por outro lado, outra proposta de reforma que tornava o relatório de Zulaiê um com “mais poder para o cidadão e para o juiz de Primeira Instância”, na expressão que empregou à época o PCdoB, referia-se à proposição alternativa à do efeito vinculante das decisões dos tribunais superiores: a Súmula Impeditiva de Recursos (SIR). O juiz Cláudio Baudino Maciel (depoimento, 2010) situa que a SIR foi uma proposta democratizante da AMB e define o que é o instrumento:

(...) a AMB propôs uma alternativa e isso foi uma construção da AMB da chamada Súmula Impeditiva de Recursos, que a nossa ideia era a seguinte: se o problema está no super congestionamento dos tribunais superiores, e por isso tem que haver uma súmula que evite que esses processos repetitivos redundem em recursos sem fim, então quem sabe ao invés de estabelecer uma decisão centralizada que tivesse efeito por si só, talvez nós pudéssemos garantir decisões

regionais, enfim, que se elas estivessem de acordo com a súmula, muito bem, não haveria recursos. Se no caso de não estar de acordo com a súmula aí sim haveria um recurso para ser eventualmente modificado, ou seja, sempre na visão de prestigiamento dos juízes de primeiro e de segundo grau de jurisdição, ao contrário daquilo que nós víamos como o viés do projeto que era a centralização... (...). (Maciel, depoimento 2010)

Grijalbo Coutinho (depoimento, 2004/2005) explica, detalhadamente, também, qual era a proposta democratizante da SIR. Ele indica que ela foi uma ideia construída pelas diferentes entidades da magistratura: “(...) várias outras entidades da magistratura indicaram a fórmula da súmula impeditiva de recursos, através da qual o juiz, os tribunais, aliás, passam a ditar súmulas, mas sem caráter obrigatório, os juízes seguem, podem seguir ou não as súmulas”:

Na súmula impeditiva, os Tribunais editam a suas súmulas, os Supremos, os Tribunais Superiores, e os juízes estão livres para acatá-las ou não. (...) Agora, quando os juízes acatarem as súmulas [o recurso não é permitido] ... (...) [Mas, primeiro,] O juiz tem que julgar a causa. Aí ele julga a causa... (...) E coincidentemente esse entendimento [de julgamento] está externado em tal súmula e tal e tal e tal. A parte depois recorre contra essa decisão. Aí o juiz já não recebe o recurso. “Eu observei tal súmula, então por isso não cabe”. Agora, quando ele diz o seguinte, “Eu não acato essa súmula porque acho, a considero inconstitucional por isso, por isso”, o recurso vai subir, vai subir e vai permitir tudo e, quem sabe, chegando na instância final, depois de várias decisões, não é, o próprio [tribunal superior] (...) não possa rever o seu entendimento. Então, eu diria que isso garante a independência do juiz. (Coutinho, depoimento 2004/2005)

No entanto, no processo de negociação, a democratização foi sendo moldada pela centralização, descreve Flávio Dino (Costa, depoimento 2009), porque os tribunais superiores conseguiam força nessa agenda:

(...) a democratização tinha um limite, que era ditado por esse certo entendimento com os tribunais do que era possível fazer, e a modernização, no nosso caso, nós rejeitávamos uma agenda que associaria a modernização apenas à questão, por exemplo, da velocidade. Súmula vinculante universal gera mais velocidade, mas, na nossa visão, gera menos democracia. Então nós tínhamos também uma defesa de uma agenda democrática. Vamos fazer súmula vinculante; mas se for para todo mundo, todos os tribunais puderem editar súmula, isso vai gerar uma hiperconcentração dos poderes jurisdicionais nos tribunais por sobre a primeira instância. Então era uma agenda democrática essencialmente. E nós avançamos com ela até onde era possível avançar.

A alternativa mais democrática que pôde ser acordada foi garantir o efeito vinculante somente das decisões editadas pelo STF:

Qual foi o acordo possível? A solução de compromisso: Súmula vinculante, porém, só para o Supremo; e os outros tribunais não teriam súmula vinculante. Esse foi um segundo compromisso em torno de dois temas centrais da reforma. Nós buscávamos aprofundar a democracia interna. (Costa, depoimento 2009)

### **Boxe 3. Destaque sem número. Súmula Vinculante - discurso da “modernização”**

**O SR. DEPUTADO LUIZ ANTONIO FLEURY** - Sr. Presidente, Sra. Relatora, Sras. e Srs. Deputados, apresentamos esse destaque para introduzir na matéria da reforma do Poder Judiciário a súmula

vinculante. Acredito que, a essa altura, os membros da Comissão já estão suficientemente esclarecidos de que a Sra. Relatora houve por bem adotar, em vez da súmula vinculante, a chamada súmula impeditiva de recursos, ao colocar que não será admitido recurso interposto contra decisão que tenha como fundamento principal, ou que tenha dirimido conflito de acordo com súmula do Supremo Tribunal Federal. A mesma redação verificamos em relação aos demais Tribunais Superiores.

Sr. Presidente, com todo o respeito que temos pela orientação da nobre Relatora, a súmula impeditiva de recurso fere o direito ao duplo grau de jurisdição, limitando, na realidade, a atuação da parte, impedindo que a parte apresente ao segundo grau de jurisdição a sua pretensão, ao contrário da chamada súmula vinculante, cujos argumentos a favor (...) procurarei resumir. (...).

(...) Sr. Presidente, é bom estabelecer as vantagens da súmula vinculante. Em primeiro lugar, ela traz segurança jurídica, acaba com a questão do verdadeiro imponderável, do sorteio, da loteria que é hoje em determinadas matérias. Dependendo do juiz, poderá haver uma solução e só muito mais tarde, quando seu interesse pessoal já está insatisfeito e seu direito agredido, e muitas vezes já pereceu, é que terá oportunidade, no julgamento final, de ver reparada a injustiça. A súmula vinculante traz, portanto, uma segurança jurídica muito grande e impede demandas e recursos. (...).

**O SR. DEPUTADO BONIFÁCIO DE ANDRADA** - V. Ex<sup>a</sup> poderia ler o texto da sua proposta?

**O SR. DEPUTADO LUIZ ANTONIO FLEURY** - Leio em seguida.

**O SR. DEPUTADO BONIFÁCIO DE ANDRADA** - Muito obrigado

**O SR. DEPUTADO LUIZ ANTONIO FLEURY** - Evita-se também, como já foi dito, a proliferação de julgados contraditórios sobre a mesma situação jurídica. Como já disse, a segurança jurídica é fundamental. Procuramos, Sr. Presidente, na análise que fizemos, oferecer uma proposta de redação que estabelece diretrizes. Vou ler rapidamente.

(...) Assim, Sr. Presidente, o texto que submetemos à apreciação desta Comissão - vou falar apenas sobre o Supremo Tribunal Federal - ficaria da seguinte forma:

o Supremo Tribunal Federal e os tribunais superiores poderão, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, sujeitos a sua jurisdição e à Administração Pública Direta e indireta nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (...).

Esse é o texto, Sr. Presidente. Acho que daremos uma contribuição fundamental para acabar com a proliferação de processos, cujas petições iniciais são iguais, em que só se muda o nome das partes (...). Com isso [possibilidade de recursos], nós ficamos atravancando, entulhando o tribunal de recursos, principalmente o Poder Público, que acaba não contribuindo para nada, a não ser para a Justiça se tornar lenta e para adiar, para jogar para o próximo governante encargos que deveriam caber ao governante de plantão ou ao governante de momento.

Fonte: documento 11 (1999).

#### **Boxe 4. Destaque sem número. Súmula Vinculante - discurso da “democratização”**

**A SRA. DEPUTADA ZULAIÊ COBRA** - Sr. Presidente, essa é uma questão que já foi tratada na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação há um tempo, e o nosso Relator, na oportunidade, o Deputado Ney Lopes, foi muito preciso nas suas argumentações. Estamos agora fazendo uma ampla reforma do Poder Judiciário, e é aí que fico contra a súmula vinculante. Quando analisamos a súmula vinculante sozinha, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em 1996, eu até fiquei um pouco seduzida. Mas agora estamos fazendo uma reforma ampla do Poder Judiciário. Estamos fazendo com que

o juiz de primeira instância passe a ser um juiz competente, ou seja, que possa ter esse acesso ao povo com distinção.

Aqui estamos bloqueando o juiz de primeira instância (...). Se estamos lidando com um juiz que atua na sociedade, que atende o povo e é esse juiz que vai fazer a jurisprudência do dia-a-dia, por que adotar essa súmula, que vem de cima para baixo, exatamente dos tribunais mais distantes, totalmente distantes e que vão fazer os seus julgados valerem para todos?

A súmula vinculante, a meu ver, tem o objetivo de dar esse aspecto de que não podemos ter esse acúmulo de serviço. Quando vou ao Supremo Tribunal Federal, o Ministro Carlos Velloso faz questão de me levar àqueles compartimentos cheios de processos. E, mostrando aquela pilha de processos, S. Ex<sup>a</sup> diz: “Olha só, Deputada. Olha só se a súmula não passar”. Como se a súmula fosse resolver tudo aquilo que está lá parado. (...) Tanto que a reforma aí fora... A imprensa dizia: “Não, não tem reforma nenhuma. A Relatora não quer a súmula. Para que serve essa reforma?”

O que incluímos nessa reforma - e estou analisando a reforma como um todo, não estou analisando apenas a súmula – foram vedações para os juízes de primeira instância, punições para esses juízes e fortalecimento dos juízes com três anos de prática forense. (...) Quando queremos esse juiz forte, que é o juiz de primeira instância, que atende o povo, vem essa coisa de cima para baixo, acabando com a possibilidade de o juiz julgar.

Todos os argumentos da súmula são contra o juiz de primeira instância. São argumentos contra o povo. Porque, de repente, o povo não pode mais reclamar nada, porque lá em cima está fechado. O povo não vai poder mais se colocar. Essa é a verdade. Não sei como podemos nesta Casa defender algo contra o povo, mas estamos defendendo. Só se defendem os tribunais, e os superiores. Essa súmula é só para os superiores andarem. Também não estão andando os tribunais de Justiça. Está tudo parado. Mas a súmula não vai resultar em nada para eles também. Vai dar resultado mais para cima.

Fonte: documento 11 (1999).

### **3.5. “o movimento grevista” e a liminar de Nelson Jobim: a origem de uma aliança política peculiar entre ‘cúpula’ e ‘base’**

Enquanto o relatório de Zulaiê Cobra estava em processo de votação na Comissão Especial, o desgaste entre cúpula e base e entre a AMB e magistratura federal seguia em matéria de tentativas de recuperação dos direitos remuneratórios à magistratura federal. Em outubro de 1999, a magistratura teve um “encontro histórico”, na oportunidade do 16º Congresso Brasileiro de Magistrados. Nele, ocorreu a primeira Assembleia Nacional de Magistrados da história. O Congresso era organizado pela AMB na presidência do desembargador Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho (TJRJ). A Assembleia pioneira foi convocada para definir sobre a mobilização, em especial pela magistratura federal, de uma greve nacional da magistratura em protesto às indefinições remuneratórias no Poder Judiciário. Afinal, naquele ponto da história, Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) caracteriza que o enfraquecimento remuneratório na justiça federal já se mostrava oportunidade de enfraquecimento do próprio Poder Judiciário:

Me lembro que minha remuneração não chegava a um terço da remuneração do meu diretor de secretaria. Eu era titular de Vara. Ganhava, sei lá, X dinheiros e ele ganhava 3X de dinheiros. Quer dizer, isso tudo fruto dessa campanha terrível para desarticular e enfraquecer o Poder Judiciário, que poderia ser a última trincheira.

Na Assembleia, o presidente da AMB declarou que a entidade era contra a greve, apesar de considerá-la legítima (documento 134, 1999). Mais uma vez, associações federais da magistratura não conseguiram apoio da AMB. Sem qualquer definição e apoio de atores mais influentes no seio da magistratura, Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) recorda que a “[A Ajufe e a Anamatra] Caminhavam juntas. (...) [E] esse cenário que veio de [19]95, [19]97, chegou em 2000 a um ponto insustentável”. Nessa oportunidade, uma conexão política muito importante acontece, uma conexão fundamental à história de construção institucional do CNJ. Trata-se do início da conexão entre lideranças do novo movimento associativo da magistratura e o então ministro do STF Nelson Jobim, detalha Flávio Dino (Costa, depoimento 2009):

Eu conheci Jobim em 1999. Depois viro o interlocutor da Associação junto a ele, da Ajufe. Ele, inclusive, proferiu decisões importantes nesse período, em razão das reivindicações sindicais. Nós íamos fazer uma greve em 2000, a magistratura federal e a trabalhista, em greve por tempo indeterminado; e, dias antes, o Jobim entrou em campo e... por uma decisão judicial, num mandado de segurança da Ajufe, evitou a greve. A greve foi abortada em razão dessa decisão. Então havia... houve esse elemento histórico, que levou a uma proximidade e aí se intensificou a interlocução, a partir de 99, 2000 (...). (Costa, depoimento 2009)

A história é que, após a promulgação da emenda da reforma administrativa em 1998, houve duas tentativas de reajuste salarial para a magistratura federal. O TST propôs elevar o salário dos juízes trabalhistas, com reajuste retroativo de 1995. No mesmo tempo, o STJ autorizou aumento salarial em cascata para a magistratura. No entanto, o STF, por decisão liminar, suspendeu as tentativas, na justificativa de ainda não haver a fixação do teto remuneratório por lei específica à magistratura. O juiz Paulo Schmidt (depoimento, 2010), que acompanhava o movimento pela fixação do teto remuneratório da magistratura, na associação trabalhista local, lembra que havia uma solução encontrada pela Anamatra e pela Ajufe, que dependia de um projeto de lei que deveria ser enviado pelo STF:

Anamatra e a Ajufe; a AMB fora. Qual era a solução? O presidente Fernando Henrique estava sensível, mas ele não tinha instrumentos. Então bastava o Supremo mandar um projeto de lei para regulamentar uma lei de [19]98 (...), que o presidente Fernando Henrique Cardoso faria uma medida provisória em cima para dar efeito imediato.

Tratava-se de um abono salarial concedido aos juízes federais pela Lei 9.655/98, aprovada sob negociação do STJ e do Conselho da Justiça Federal com o Executivo e o Legislativo. A regulamentação da Lei, narra Paulo Schmidt (depoimento, 2010) “resolveria a questão; encaminharia uma questão de salário”. Mas o impasse foi que:

O Supremo não quis fazer. O STJ, porque o Supremo não fez, também não fez, e o TST fez sozinho. Só que aí fez sozinho e ficou sem respaldo político. Óbvio que a medida acabou sendo engavetada. E aí nós vamos chegar em 2000, com o ministro Jobim dando aquela liminar, porque efetivamente o Judiciário [federal] ia parar.

Outra alternativa que havia, encontrada entre os muitos estudos para recompor a remuneração da magistratura federal, é descoberta: a questão do “auxílio moradia”, conta Nelson Jobim (depoimento, 2009):

(...) quando o Supremo Tribunal, logo depois da vigência da Constituição, fixou por ato próprio a remuneração, ele considerou as parcelas [equivalência]... Então você tinha o seguinte: tinha a remuneração da lei e depois o Supremo, aplicando o princípio da isonomia, não sei o quê, ele criou uma parcela de equivalência que, somados, daria o valor correspondente à remuneração dos parlamentares, porque os poderes tinham que ser isonômicos. Sabe isonomia? Então, essa palavra isonomia foi usada para todos os fins. Bom, aí eles entraram com a ação porque entendiam que aqui dentro dessas parcelas não tinha sido considerado o auxílio moradia que os deputados recebiam, que eram mil e trezentos reais.

Dada a descoberta, no final de 1999, “houve um mandado de segurança da Ajufe, [submetido pelo] vice-presidente da Ajufe, o Flávio Dino, e o presidente é aquele [Fernando da Costa] Tourinho [Neto] lá de Brasília” (Jobim, depoimento 2009). O mandado de segurança é distribuído a Jobim. Certamente, nas palavras de Jobim, “era para mim esse mandado de segurança”. Mas “eu deixei lá parado”, conta. “Aí começou o movimento grevista. Começou um movimento grevista enorme da Ajufe”, recorda. Os tribunais superiores eram contra a greve. O ministro, Carlos Velloso, então presidente do STF, tentava encontrar uma solução para tentar conter a paralisação da magistratura federal: “começou a ameaça de greve e o Velloso começou a entrar em parafuso”, detalha Jobim (depoimento, 2015). “E o negócio da greve se agravou e o Velloso pergunta: ‘E então, Jobim, o que é que vamos fazer?’ Disse eu: ‘Espera um pouco, vamos ver se construo uma solução’”. Então, Jobim foi dialogar com os juízes federais em um encontro promovido para a definição da greve:

Vim a São Paulo, e havia uma reunião dos juízes no [Hotel] Maksoud [Plaza], uma assembleia da Justiça Federal. Eles estavam ali no Maksoud. E eu vim, especificamente, cheguei lá, olhei aquela coisa toda e vi que não tinha saída, eles iam fazer a greve e depois ia ser um pânico, porque fariam a greve e ninguém daria bola para a greve deles. Por causa da irrelevância, ainda mais da Justiça Federal, que diz respeito ao contribuinte com... (...) A Justiça Federal não é algo que esteja vinculado com a população, está vinculado com uma classe x, que concede a liminar e para. (Jobim, depoimento 2015)

Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) situa que a greve foi uma decisão que já tinha muito amadurecimento entre a magistratura federal, em especial, entre a magistratura trabalhista:

Nós tínhamos, temos até hoje, 24 AMATRAS. E a decisão pela greve, pela paralisação não foi uma decisão irrefletida. Inúmeras assembleias, a discussão nas bases, houve um amplo debate, inclusive na época já existia internet [risos]. E-mail, listas de discussão. E numa assembleia se definiu pela paralisação. Colhidas as posições de todos, das AMATRAS, que traziam as visões de seus associados, acabou se consagrando essa pauta de paralisação. E claro, não foi fácil. Porque foi uma quebra, uma ruptura muito forte. Os juízes estavam muito cansados de promessas, promessas vazias. Presidentes do Supremo se sucediam e não resolviam aquela questão. O Executivo realmente não tinha... Não só para a magistratura, mas para o serviço público em geral.

Douglas Rodrigues também destaca as inúmeras tentativas de interlocução das associações com o Supremo sobre o tema, no qual viam nele um interlocutor crucial com o Legislativo e para o qual apresentavam as dificuldades remuneratórias da magistratura:

Sempre. Sempre [vimos o Supremo como um interlocutor com o Legislativo]. O ministro [José Néri da Silveira fez uma reunião com os presidentes dos tribunais, sempre abertos. Os juízes, nós visitávamos todos os ministros do Supremo. Levávamos as nossas queixas, apresentávamos as nossas razões. Inclusive contracheques, de diretores, secretarias, de juízes, mostrando o disparate. Como é que um subordinado ganha três vezes mais do que o superior, não é? Quer dizer, é complicado isso. Uma subversão total. E era muito difícil, realmente. Foi um momento muito difícil que nós vivemos. Vários colegas deixaram a magistratura, se desencantaram, porque não é só a realização de um ideal. A magistratura também tem que permitir um nível mínimo de condições materiais. (Rodrigues, depoimento 2013)

Em fevereiro de 2000, sentindo a irredutibilidade das lideranças associativas da magistratura federal quanto às tentativas dos tribunais superiores, na contenção da greve, Jobim tenta uma solução com diferentes atores, tornando-se um ator central na tentativa de solucionar o problema da remuneração da magistratura:

Aí eu... O Gilmar [Ferreira Mendes] era da AGU. Aí eu conversei com o Gilmar, e o chefe da Casa Civil era o Pedro Parente, e começo uma negociação liderada por mim a pedido do Velloso para tentar resolver (...). Aí surge uma proposta: abono. A gente faria um abono e esse abono cobriria a diferença e o Executivo aceitava. (Jobim, depoimento 2015)

A regulamentação pelo STF do abono concedido pela Lei 9.655/98 era a saída, já que, legalmente, não ultrapassaria o teto remuneratório do funcionalismo público. Foi uma saída aceita pelas associações. No entanto,

Aí ocorre uma coisa horrível. Aí tudo fechado, cálculos, o que nós fizemos junto com o pessoal da Casa Civil lá, o Banco... Cheguei na solução, disse para o Velloso: “Está aqui”. Aí ele olhou e disse assim para mim (...): “Bom, tudo ótimo. Ah, que maravilha e tal. Vamos para a reunião do Supremo”. Reunião administrativa. Na reunião administrativa, o Velloso feliz da vida, diz: “Olha, temos a solução para o problema da remuneração, etcetera e tal. A solução é um abono”. Só que tem uma coisa: é que isso tem que ser projeto do Supremo, não é projeto do Executivo. Você não pode fazer abono para os outros... A iniciativa do Supremo por força da Constituição. Aí disse: “Está aqui o projeto. O Jobim conversou com o presidente Fernando Henrique, com a AGU, está tudo resolvido, o Pedro Parente topou...” (Jobim, depoimento 2015)

Mais uma vez, houve rejeição pelos ministros do STF quanto à sugestão de liderar o envio de projeto de lei, regulamentando o abono:

Aí o José Néri da Silveira disse que não, que o Supremo não era um sindicato de juízes, que não podia fazer aquilo, não sei o que, não sei o que... E vira o quórum. E todo mundo que estava favorável ao abono acabou virando porque aí o Moreira Alves virou, aí o [Sepúlveda] Pertence, que também nunca tem uma definição clara, virou também.... É... Ficou, só ficou Marco Aurélio e o Maurício [Corrêa]. Maurício em solidariedade ao Velloso... Porque as negociações tinham sido feitas, não é? Aí termina a sessão, no final diz assim: “Bom, e agora o que vamos fazer?” E eu que tinha que dar a cara, não é? Eu disse: “Não, agora eu vou... agora...” Aí o Velloso chora. Chorou.

Porque ele tinha prometido para os caras: “Está tudo resolvido, só falta formar...”. Aí os caras tiraram o tapete dele. Aí o Velloso chora, começou a chorar: “Que coisa horrível” e tal. Aí diz o Velloso: “Pois é, agora o que é que a gente vai fazer?”. E eu quieto. Aí o Néri pergunta para mim: “Ministro, como é que vamos fazer então agora?”. Eu disse: “Não, agora eu já sei o que eu vou fazer. Nós vamos fazer na área jurisdicional”. (Jobim, depoimento 2015)

Dada a rejeição da maioria dos membros do STF pelo envio do projeto de regulamentação do abono à magistratura, os juízes protestaram contra o Supremo e a greve foi anunciada para o dia 28 de fevereiro, uma segunda-feira. Seria a primeira greve em nível nacional da história da magistratura brasileira. Os tribunais superiores eram contra a greve, apesar de considerarem legítima a reivindicação. Alegavam ilegalidade. Dias antes da data de paralisação, o TST enviou um anteprojeto de lei ao Congresso, propondo antecipação salarial aos juízes trabalhistas até que fosse fixado o teto salarial ao funcionalismo público, solicitando “urgência urgentíssima” na votação. Mas havia uma barreira: o presidente do Congresso, Antônio Carlos Magalhães, era contra a Justiça do Trabalho e a qualquer aumento salarial à magistratura. Ademais, aproximavam-se os dias de recesso do Poder Legislativo. A semana anterior à da data definida da greve, termina sem qualquer definição quanto ao futuro remuneratório na magistratura: “Então chamei o Flávio Dino (...) e disse: ‘Olha’, isso era uma reunião numa quinta-feira, quinta ou sexta, ‘uma reunião com vocês em Brasília domingo, porque vou examinar’, eu não disse que ia deferir, ‘vou examinar o assunto’” (Jobim, depoimento 2015). Jobim, então, concedeu a aguardada liminar:

Aí concedi a liminar (...) dizendo que o Supremo tinha feito o cálculo errado e tal, então tinha que incluir esse valor e tal na tal parcela de equivalência, que tinha sido ato administrativo do Supremo (...). Mandei incluir os mil e trezentos, naquela fórmula e tal e... Isso foi em um sábado, que eu decidi fazer isso. (Jobim, depoimento 2009)

Nelson Jobim tinha ciência da repercussão que sua decisão teria, mas era uma decisão importante ao processo de construção de aliança política entre ele e a magistratura:

Aí falo com o Velloso, peço para o Velloso chamar o pessoal da Ajufe. Aí chama, vem o Tourinho e o Flávio Dino. E eu digo para eles: “Olha, eu concedi, está aqui o texto, está aqui tudo, mas tem uma condição: eu não quero nenhum comentário de vocês sobre a liminar que eu concedi. Porque isso aqui vai ser uma pauleira infernal em cima de mim, vou apanhar para burro. Agora, se vocês começarem a fazer apoio, vai ser pior. Então calem a boca”. “Não, não tem problema. O senhor não quer nenhum apoio, nenhuma manifestação? Se o senhor for muito acusado”. “Não, deixem que me acusem. Porque, se vocês (...) não se manifestarem, quinta-feira não é mais matéria. (...). Aí ficou em liminar. (Jobim, depoimento 2009)

Chegou a nova semana e a greve estava contida, as associações consideraram contemplada a reivindicação, detalha o juiz Douglas Rodrigues:

(...) Então o ministro Jobim deferiu a liminar num domingo. Sábado ou domingo. A greve estava marcada para segunda. E então as associações consideraram à época contemplada a situação e acabaram refluindo na greve. O que seria até inadequado, falar em greve. Seria uma crise institucional, porque os juízes em tese não têm patrão. Não é? (...). Mas aquela crise institucional

acabou se esvaziando. E foi um momento muito difícil. Foi um momento muito difícil para nós, juízes. (Rodrigues, depoimento 2013)

#### **Episódio 4. “o Conselho só passou mesmo porque entrou um governo muito forte. O PT”: A PEC da RJ no Senado, a chegada do PT ao poder e a de Nelson Jobim à presidência do STF (2003-2004)**

Enquanto isso, em junho de 2000, a tramitação da PEC da RJ segue para o Senado. O “relatório democratizante”, nos termos de Flávio Dino, de Zulaiê Cobra conseguiu aprovação na Câmara dos Deputados. Em meio aos vários temas que formavam a PEC da RJ, estavam o modelo de “controle externo democrático” construído e a proposta de efeito vinculante somente das decisões do STF. Na oportunidade de seguir a Proposta para o Senado, um reencontro histórico acontece: o senador José Bernardo Cabral (PFL/AM) é escolhido para a relatoria: “daí passou para o Senado, e o relator foi o senador Cabral, que era um ex-ministro da Justiça, um advogado importante, foi presidente da OAB, etc.”, descreve o também futuro relator, senador José Jorge Lima (Lima, depoimento 2009). Além disso, o caminho de tramitação estava mais curto, detalha José Jorge:

(...) o projeto lá [no Senado], ele passa... quando é emenda constitucional, diferentemente da Câmara, que cria uma comissão especial, lá no Senado, todas as emendas constitucionais passam pela (...) [CCJ]; é designado um relator, é aprovado ali, depois de aprovado na (...) [CCJ], passa pelo Senado. (Lima, depoimento 2009)

No entanto, o relator não conseguiu fazer avançar a PEC da RJ ao plenário. Entre o segundo semestre de 2000 e o final de outubro de 2001, o senador Bernardo Cabral realizou inúmeras audiências públicas e recebeu propostas de diversos atores interessados no tema – o velho debate em torno da súmula vinculante e do órgão de controle ao Poder Judiciário ainda eram as pautas calorosas entre os atores. Além disso, a complexidade da PEC da RJ era um dos obstáculos significativos à construção da viabilidade de sua aprovação, situa José Jorge: “Só que demorou muito para ser aprovado, estava de uma maneira assim muito... complexa”. Sob o velho debate, a PEC 29/2000<sup>35</sup> chegou ao plenário do Senado apenas em junho de 2002, e sua dinâmica competia com a chegada das eleições presidenciais de 2002: “Acabou que terminou a legislatura e o senador Cabral, Bernardo Cabral, terminou o mandato dele. Então, a essas alturas, o projeto já estava no plenário”. O ano de 2002 terminou com os trabalhos de votação inconclusos.

---

<sup>35</sup> Numeração que ganhou a PEC da RJ quando seguiu para tramitação no Senado.

#### **4.1 O controle externo como agenda de governo do PT: a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário e a reconexão das forças favoráveis**

Em 2003, inicia-se uma reviravolta na política brasileira. Um evento político muito importante surgia para ajudar a dar os rumos finais à tramitação da PEC da RJ no Congresso: “Na verdade, o Conselho só passou mesmo porque entrou um governo muito forte. O PT... Com muita credibilidade. E era ponto de honra deles fazer isso”, considera o ministro César Asfor Rocha (Rocha, depoimento 2013). É a interpretação do jurista Sérgio Renault (depoimento, 2009) também: “Eu tenho muita clareza disso, (...) se houve uma coisa importante da atuação do governo Lula em relação ao Judiciário foi a priorização (...) do Projeto de Emenda Constitucional na época, porque se não houvesse isso, eu acho que não teria passado (...)”. O Partido dos Trabalhadores chegava à Presidência da República e trazia consigo atores pioneiros e principais ativistas na idealização de um órgão de controle ao Poder Judiciário, desde os tempos Constituinte. Centralmente, Márcio Thomaz Bastos, que chegava a uma posição estratégica, convidado pelo presidente Lula ao cargo de ministro da Justiça. Era a recompensa pela trajetória de atuação nas eleições presidenciais ao lado do PT:

Particpei de várias [campanhas eleitorais]. Aliás, esse foi o argumento decisivo que ele usou para eu aceitar [o cargo]. Porque, em [19]89, quando ele passou para o segundo turno, eu declarei meu voto para ele. Porque foi a primeira vez, numa eleição assim, que eu estava fora da Ordem, então podia declarar o voto. Aí declarei o voto para ele. Quando ele passou para o segundo turno, eles me convidaram para ser ministro da Justiça, se ele ganhasse. Eu aceitei. Aí fomos para aquela campanha do Collor, perdemos e tal. Depois, em [19]94, a mesma coisa. Aí já era certo que eu era o ministro da Justiça. Perdemos. [19]98, a mesma coisa. Aí quando em 2002 ele ganhou (...). (Bastos, depoimento 2009)

Jurista, acadêmico, e ex-conselheiro do CNJ, Joaquim Falcão (depoimento, 2009) destaca que havia um movimento de críticos que apoiavam a candidatura do governo do PT à Presidência da República, pregando a ideia de que “o Ministério da Justiça deveria se reorganizar no governo Lula, porque... e que deveria, inclusive, tratar da questão da reforma da Justiça, que era o local mais adequado para isso”. Joaquim Falcão destaca que a sugestão fazia parte de uma avaliação que havia à época de que a aprovação da PEC da RJ “não vai poder dispensar o Executivo se envolvendo nisso no Congresso”. Joaquim Falcão detalha que, na oportunidade de indicação do novo ministro da MJ, houve um reencontro entre eles – “eu já conhecia bem o Márcio, por causa da Constituinte, OAB, etc. e tal, aí... mas estava anos sem estar com o Márcio”. Na oportunidade, “o Márcio disse: ‘É, você está confirmando o que já me disseram, etc. e tal. E eu vou criar uma secretaria de reforma da Justiça’”. Assim, a indicação de Márcio Thomaz Bastos à gestão do Ministério da Justiça (MJ) oportuniza a institucionalização de interesse pioneiro do Poder Executivo pela criação de um órgão

de controle ao Poder Judiciário como pauta prioritária, e a representação da importância do governo petista no processo de tramitação da PEC da RJ no Senado a partir de 2003.

Bastos (depoimento, 2009) conta que, ao chegar ao MJ, então, já “tinha tudo na cabeça”, em especial, a conquista de seu sonho antigo: “Mas aí eu tinha tudo na cabeça. Eu tinha tudo. Tudo era a reforma do Judiciário, incluindo o controle externo como joia dessa coroa. Era a reestruturação das instituições, incluindo o Judiciário (...); a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário (...)”. Não era somente o novo ministro da Justiça que “tinha tudo na cabeça”. Com a chegada de um partido ao poder que era sensível às suas pautas por democratização, e, naquele momento da história, mais que nunca, tendo o CNJ seu principal instrumento de busca por democratização interna da gestão pública do Judiciário, lideranças do novo movimento associativo da magistratura também acenavam ao novo governo sobre a importância de priorização “à criação de novo instrumento de exercício do autogoverno do aparelho jurisdicional brasileiro – o Conselho Nacional de Justiça.”, conforme publica Flávio Dino, em uma coluna no *Jornal do Brasil* (**Boxe 5**). Essas lideranças trabalhavam o enquadramento interpretativo de que o CNJ poderia gerar “poderosos efeitos positivos em áreas como planejamento e gestão administrativa do Judiciário, sua democratização e controle social, responsabilidade dos magistrados, entre outros.”, que era um órgão que tinha o potencial de conectar diferentes anseios por democratização.

Para perseguir essa prioridade no Congresso, além disso, entre as proposições ao governo que sugere Flávio Dino, estava a construção de “uma instância consultiva, plural, e não corporativista, visando ao estabelecimento de canais de diálogo capazes de reduzir os índices de atrito a um patamar que viabilize a realização de votações no Congresso” (documento 12, 2003). Outro aspecto que é importante registrar dos escritos de Flávio Dino ao *Jornal do Brasil* trata-se do movimento de políticas judiciárias democratizantes que vinham se desenvolvendo na primeira instância e que buscavam um “lugar institucional” para patrociná-las.

**Boxe 5.** “Percorrendo os caminhos da Justiça” – Texto do juiz Flávio Dino ao *Jornal do Brasil* (23.02.2003)

“Os problemas do sistema judiciário devem ser preocupação central quando se propõe novo projeto nacional de desenvolvimento, simbolizado pela campanha Fome Zero. (...) Daí a prioridade que a reforma do Judiciário merece.

Uma das razões mais expressivas para a ausência de resultados nesse terreno, após 11 anos de tramitação no Congresso, é a resistência de diferentes segmentos da comunidade jurídica a muitos aspectos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 29 (...). Como essa PEC versa sobre centenas de assuntos, sempre houve, há e haverá setores descontentes com os rumos das votações sobre um ou outro item – (...) o que gera (...) sucessivas paralisações no andamento do processo. Neste momento, vive-se um panorama de incerteza quanto à tramitação da PEC 29. (...)

A retomada dos debates na nova legislatura deve buscar um método capaz de superar a tendência

inercial até aqui verificada. Ou seja, é preciso estabelecer novas regras para o jogo, de modo que o “time a favor” de determinada proposição possa, de fato, superar as forças do “time contrário”, vencendo o poder de “veto” que este vai procurar opor. (...) os “vetos” pontuais se acumulam, transformando-se numa barreira praticamente invencível (...)”.

(...) o meio mais eficaz seria o retorno da PEC (...) à pauta do Senado. Porém, passando a tramitar segundo novo método, assentado nos seguintes tópicos: (...) 2 - (...) a PEC em análise deve ser explicitamente dividida em proposições autônomas; (...) 5 - Para subsidiar esse processo, seria construída uma instância consultiva, plural, e não corporativista, visando ao estabelecimento de canais de diálogo capazes de reduzir os índices de atrito a um patamar que viabilize a realização de votações no Congresso; 6 - Como critérios para a fixação de prioridades, seriam observados os níveis de consenso e/ou maiorias já consolidadas e a intensidade com que a adoção da proposta repercutiria sobre o sistema judicial, sempre se priorizando a ótica dos usuários da Justiça ou daqueles que a ela não têm acesso.

Fixada a nova metodologia, poder-se-ia iniciar o trabalho pelo tema referente à criação de novo instrumento de exercício do autogoverno do aparelho jurisdicional brasileiro – o Conselho Nacional de Justiça. Este órgão pode produzir poderosos efeitos positivos em áreas como planejamento e gestão administrativa do Judiciário, sua democratização e controle social, responsabilidade dos magistrados, entre outros. Portanto, sua importância estratégica e abrangência são evidentes, o que justifica sua priorização.

Em paralelo ao processo de mudança constitucional, outras iniciativas são necessárias. Por exemplo, em varas, juizados especiais e tribunais há muitas experiências revolucionárias em andamento, acerca de temas como métodos gerenciais, acesso à Justiça, educação para a cidadania, informatização dos processos etc. Não há, contudo, uma instância destinada ao registro e à disseminação de tais projetos, suprimindo-os da reflexão coletiva e minimizando os impactos que podem obter em favor da meta de edificação de novo Judiciário.

Como vemos, para aproximar-nos da meta ideal (...) há caminhos. É urgente percorrê-los.”

Fonte: documento 12 (2003).

De posse da gestão do MJ, Márcio Thomaz Bastos se preparava para a criação da polêmica Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). Entre os personagens indicados ao novo ministro para implementar aquela ideia estava o juiz Flávio Dino, detalha Joaquim Falcão (depoimento, 2009):

Márcio assume e cria a Secretaria da Reforma. Não sei qual o momento, eu digo: “Márcio. (...) eu tenho proposta para você, de nome para a Secretaria”. Aí diz: “Quem é?” Eu digo: “O Flávio Dino. Que é um juiz?”. Aí ele diz: “Mas um juiz? A gente vai ter uma secretaria que vai fazer o controle externo, que vai ter essa estratégia, você... a gente botar um juiz?” Eu disse: “É. Você vai botar um juiz porque isso vai facilitar o diálogo dele [como secretário]”. Porque a minha estratégia toda era de começar a neutralizar o corporativismo dos juízes; e ninguém melhor do que outro juiz.

O impasse é que, mesmo com as mesmas prioridades, que era criar um órgão de controle ao Poder Judiciário, ministro da Justiça e lideranças do novo movimento defendiam um modelo diferente de sentido de conteúdo e de composição a um órgão de controle ao Poder Judiciário. Enquanto Márcio Thomaz Bastos preparava a implementação da sua ideia, que era a criação da SRJ, no Senado, a PEC da RJ estava no plenário, mas sem novo relator designado, conta José Jorge: “(...) então ficou numa situação assim, o processo no plenário já, e sem relator. Aí alguns senadores, o senador Marco Maciel, senador Bornhausen, esses senadores assim, Sarney, esses mais antigos,

mais experientes, aí ficaram procurando um relator para relatar esse processo” (Lima, depoimento 2013). Na presidência do Senado, em fevereiro de 2003, José Sarney (PMDB/AP) retorna a matéria à CCJ para designação de nova relatoria.

Em paralelo, o novo ministro do MJ conhece o jurista Sérgio Rabello Tamm Renault, personagem que será convidado para se tornar o primeiro secretário daquele polêmico projeto de Márcio Thomaz Bastos, que era a SRJ:

Aí, o Lula foi eleito presidente e chamou para ser o ministro o Márcio Thomaz Bastos. E eu fui à posse dele porque eu conhecia o ministro já, por conta da advocacia, de relações pessoais e do PT também, eu fui na posse dele. E na posse, ele me chamou a atenção porque ele falou muito de reforma do Judiciário, não é? E... eu nunca tinha conversado com ele sobre esse assunto. Mas eu fui lá, me chamou a atenção muito aquilo e tal e eu falei: “Bom... ele falou tanto de reforma do Judiciário que ele vai se interessar pelo produto dessa pesquisa”, que eu tinha acabado de fazer um pouco antes com o BID. Bom, aí marquei em seguida uma audiência com ele e fui lá para apresentar esse trabalho. Eu falei: “Olha, você falou tanto de reforma do Judiciário e tal, eu participei de um trabalho que eu acho que pode ter alguma utilidade nesse projeto seu de reforma do Judiciário”. (Renault, depoimento 2009)

Sérgio Renault (depoimento, 2009) detalha que já tinha uma trajetória de militância no PT desde sua fundação e, por essa conexão, ocupou a Secretaria de Reforma Administrativa da prefeitura de São Paulo no governo de Luiza Erundina. Para somar à experiência, Sérgio Renault participou de um projeto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para desenvolver uma pesquisa sobre o funcionamento do Judiciário no Brasil, em uma época, situa, em que não se tinha informações sobre o funcionamento do Judiciário. O relatório-produto gerado do projeto do BID apresentado por Sérgio Renault chamou a atenção de Márcio Thomaz Bastos, que o convida para o cargo de Secretário da SRJ: “E apresentei o trabalho para ele lá e tal. Bom... aí daí a poucos dias, ele me chamou lá de novo para discutir essas coisas, eu fui lá e expliquei um pouco mais o projeto (...). E ele, então, fez esse convite (...)” (Renault, depoimento 2009). Sérgio Renault relata que aceita o desafio, mas descreve que não tinha muita certeza do que seria “aquilo”: “Eu acabei então (...) resolvendo aceitar, mas sem muita clareza do que seria aquilo, na verdade” (Renault, depoimento 2009).

Oficialmente, no dia 30 de abril de 2003, a SRJ é criada. Nos termos de Fligstein e MacAdam (2013), Márcio Thomaz Bastos cria um campo de ação estratégico. Esse campo de ação tinha o propósito de tornar explícita e institucionalizada a prioridade do governo pela aprovação da PEC da RJ que estava em tramitação no Senado:

(...) ele [Márcio Thomaz Bastos] achava que... ele tinha uma ideia de que era importante criar uma Secretaria da Reforma do Judiciário (...) porque ninguém nunca tinha pensado nisso a partir do Executivo (...). (...) mas também pela necessidade de o governo eleger a aprovação da Emenda Constitucional como sendo uma prioridade. (Renault, depoimento 2009)

A proposta de Márcio Thomaz Bastos certamente tinha o potencial de chamar a atenção, especialmente porque esse novo campo ativista pela aprovação da PEC da RJ no Senado, situa Sérgio Renault, era uma inovação audaciosa do Executivo, “uma coisa desafiadora porque tinha esta particularidade que era o fato de ser uma bandeira que não era propriamente do Executivo (...)” (Renault, depoimento 2009). Ou seja, a ousadia estava em criar um órgão no seio do Executivo para pensar transformações a outro Poder:

É, um pouco uma loucura porque (...) era uma coisa do Executivo pensada para o Judiciário. (...) eu lembro que cheguei a [conversar] (...) com outras pessoas de que esse nome aí, Secretaria de Reforma do Judiciário, era uma nomeação complicada, que iria criar, só por conta disso, já uma resistência dos juízes. (Renault, depoimento 2009)

Com efeito, a chegada da SRJ trouxe muitos desconfortos relacionais entre os poderes. Afinal, dias antes de sua criação formal, o ex-presidente Lula dava um recado histórico ao Poder Judiciário, na oportunidade de um evento para a firmação de um convênio entre o Governo do Estado do Espírito Santo e o Governo Federal, na área da Segurança Pública, conhecido como o discurso da “abertura da caixa preta do Poder Judiciário”, significado, amplamente, difundido da ideia de criação de um controle externo do Poder Judiciário apoiado pelo ex-presidente Lula. Era um recado de que o governo apoiava e priorizava a aprovação de um projeto de órgão de controle em que atores externos fossem a maioria, e que significava que “a sociedade brasileira começaria a assumir os espaços que lhe são de direito” (**Boxe 6**):

**Boxe 6.** Trechos do discurso de Lula sobre a “caixa-preta do Poder Judiciário”

“O Márcio Thomaz Bastos sabe que está, no Ministério da Justiça, realizando uma história (...). Nós queremos uma segurança pública em que a Justiça seja igual para todos, e não uma Justiça que cuida com mais carinho daquele que tem “alguns contos de réis” em conta bancária. Como dizia Lampião, em 1927: “neste país, quem tiver 30 contos de réis não vai para a cadeia”. E ainda, em muitos casos, prevalece exatamente isso. E é por isso que nós brigamos há tanto tempo, Dr. Márcio, pelo controle externo do poder Judiciário. Não é interferir na decisão de um Juiz, mas é pelo menos saber como funciona a caixa preta do poder Judiciário, que muitas vezes parece intocável. E nós achamos que a sociedade brasileira precisa começar a assumir os espaços que lhe são de direito, para que as coisas funcionem neste país. E, quanto mais fiscalizados formos, mais chances teremos de acertar. Quanto menos fiscalizados, mais continuaremos a cometer os erros que, historicamente, temos cometido.”

Fonte: Documento 13 (2003).

Dias depois, a SRJ já chegava com uma crise entre o Executivo e o Judiciário formada, situa Márcio Thomaz Bastos (depoimento, 2009):

(...) o presidente ajudou muito. O presidente, logo, de cara, ele criou uma crise assim, porque nós estávamos em Vitória, no Espírito Santo, e ele... Em 2003. Fazia dois meses. O presidente falou: “E agora, uma das nossas tarefas, Márcio” – falou para mim – “é abrir essa caixa preta do Poder

Judiciário”. Isso suscitou... Quando eu cheguei em Brasília, eu tinha ligação do Marco Aurélio, que era presidente do Supremo, “Olha Márcio, tive que soltar uma nota violenta aqui”. Mas, com aquela intuição que o presidente tem, ele suscitou o problema, logo no começo do governo; então ficou aquilo – é, tem a caixa preta, tem que abrir a caixa preta.

Nesse cenário, Sérgio Renault destaca que o nome da Secretaria era importante para sinalizar que o “objetivo realmente era esse, não é, quer dizer, era criar um... tinha que ter um *impacto*... (...)” (depoimento, 2009, destaque no original). Contextualizada pelo discurso do ex-presidente Lula sobre a “caixa-preta”, Sérgio Renault lembra que “foi muito violenta a repercussão...” da criação do novo órgão, porque tudo ficou interligado no imaginário dos atores, detalha: “E a maneira de abrir essa caixa preta era a criação do Conselho, e um instrumento para abrir isso era a Secretaria de Reforma. E ficou uma coisa amarrada na outra (...)” (Renault, depoimento 2009). Uma prova disso, refere-se ao termo “secretário do controle externo” lhe dado pelo futuro presidente do STF, ministro Maurício Corrêa: “(...) para você ter ideia, o Maurício Corrêa (...) me chamava de secretário do Conselho, secretário do controle externo, secretário do... É tudo [menos da reforma do Judiciário]...” (Renault, depoimento 2009).

Essa “crise” causada a partir do discurso de Lula tornou muito dificultosa a implantação da SRJ porque, “naquele momento, reforma era sinônimo de criar um controle externo. E controle externo já era uma coisa que encontrava grande resistência na magistratura”, acrescenta ainda Renault (depoimento, 2009) – então, percebe-se a dificuldade de a SRJ tentar dialogar sobre o tema com a ala da magistratura mais resistente, os presidentes dos Tribunais:

Agora, imagina discutir um assunto sobre o qual já [se] tinha muita resistência, de fora do Judiciário. Então, havia razões de todos os tipos para aquele fato de criar uma secretaria ser entendido como sendo uma coisa indevida, não é, uma afronta... na verdade, era mais do que indevida, era uma afronta ao Judiciário, não é. E... então, foi difícil, no início foi muito difícil, e... durante muito tempo foi difícil, (...) ...essa dificuldade não foi resolvida rapidamente, não... A ponto de... aí, já depois de eu assumir e tal, a gente marcar aquele, nós combinamos de ele [Márcio Thomaz Bastos] me levar aos presidentes dos [Tribunais]... e eu lembro que não foi fácil marcar as audiências, a gente era recebido com muita reserva, não é? Uns não marcavam, acabavam marcando, mas foi uma dificuldade enorme, assim, para receber ali, ele ia me levar para me apresentar... para ser ali a pessoa que iria encaminhar aquela discussão, então, não foi fácil nesse início, não (Renault, depoimento 2009).

Uma fase importante que Sérgio Renault (Renault, depoimento 2009) situa é que, quando assume a SRJ, “Tinha que ter um projeto, um plano de trabalho. (...) esse plano (...) era [sobre] qual era a estratégia nossa a fim de viabilizar a aprovação daquela emenda que estava mal-parada no Congresso”. Mas o plano de trabalho, a estratégia de viabilização da aprovação da PEC da RJ, precisava primeiramente da definição de “se nós iríamos tentar aprovar aquele Projeto de Emenda que estava lá no Congresso ou apresentar um novo”, detalha. O ator destaca que, no início, “O discurso do Ministro Márcio (...) [era] que nós teríamos que refazer a reforma (...)... o discurso

inicial dele era que aquele projeto que estava no Congresso não servia para nada e tinha que ser refeito”. Centralmente, o propósito de “refazer a reforma” estava no anseio de Márcio Thomaz Bastos, e de outros atores do partido do governo, de mudar a composição do Conselho, em especial, garantir para que fosse realmente um controle externo, para garantir que “não tivesse magistrados porque você eliminaria, dessa forma, esta coisa corporativa, que é muito forte no Judiciário (...). Então, você deixar... (...) esse Conselho ser gerido pelos membros do próprio Judiciário, isso não iria levar a nada, não é?” (Renault, depoimento 2009).

No entanto, a criação da SRJ não gerou somente resistências. Ela atraiu os diferentes atores que apoiavam a criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário. Era a “instância consultiva” criada para aproximar os diálogos entre tais atores, conforme os termos que empregou Flávio Dino (**Boxe 5**), tornando-se o campo estratégico para a construção e fortalecimento de alianças, o campo estratégico para conexões e reconexões:

É, aí foi o seguinte: eu acho que a partir do momento que apareceu um ministro como o Márcio... falando sobre a reforma como vinha falando... criou a Secretaria, e aí criou um ambiente... só esse fato – daí o acerto de ser ter criado a Secretaria – criou um fato novo e as pessoas que tinham uma reflexão sobre a reforma do Judiciário, sobre o Conselho, seja de fora do Judiciário, seja de dentro do Judiciário, começaram a aparecer e aí nós começamos a criar uma espécie de um grupo de pessoas que nos ajudava nessa discussão. E... eu acho que nós talvez tenhamos dado sorte porque nas lideranças, por exemplo, do Judiciário, das associações de classe, estavam pessoas que tinham uma visão menos corporativista, não é? E queriam nos ajudar e foram criando uma condição de discussão do assunto e que a coisa acabou prosperando. Agora, a resistência... aí isso era muito maior que a aceitação. (Renault, depoimento 2009)

Conforme destaca Sérgio Renault, entre os atores atraídos estava o campo da magistratura que tinha interesse na criação do Conselho. Essa nova conexão oportunizada pela criação da SRJ, aliás, foi transformando o anseio dos atores em torno da Secretaria de deixar de fora a magistratura na composição, porque tinham interesses convergentes de democratização do Poder Judiciário e, muito centralmente, porque não era estratégico perder o apoio do “polo organizado a favor” na magistratura que já estava contemplada na composição da proposta de conselho que tramitava no Senado, situa Flávio Dino (Costa, depoimento 2009):

O governo Lula conseguiu também isso, ter uma agenda própria e tal, apresentar e solucionar os impasses. E nesse caso, a agenda política do governo, que estava no DNA do PT... que é (...) Fábio Konder Comparato, quando apresentou o projeto para Constituinte, já previa reformas, controle, conselho... que estava meio no DNA do PT; depois tinha sido o Hélio Bicudo e Genoíno. E depois o PT chega ao governo e diz: “opa! Agora vamos, num certo sentido, cumprir essa agenda”. Só foi possível por quê? Em razão do fato de, nesse instante, do lado da magistratura também, ter um polo organizado também a favor. Que se o governo fosse entrar num cabo de força com o Judiciário, provavelmente o governo teria recuado, pelo peso institucional que o Judiciário tem, e o governo já vinha de um desgaste com a reforma da previdência, no começo do governo Lula.

Entre as reconexões muito centrais esteve entre Márcio Thomaz Bastos e Nelson Jobim, ambos em posição institucional mais estratégica naquele ponto da história, quando comparada a posições que tinham em tempos Constituinte, uma reconexão que também ajudou o ministro da Justiça e os atores em torno da SRJ a reorganizar seus interesses em torno do projeto de conselho que estava no Congresso – afinal, Nelson Jobim, nesse ponto da história, já estava muito mais conectado às lideranças das associações da magistratura e suas pautas (Costa, depoimento 2009; Schmidt, depoimento 2010; Rodrigues, depoimento 2013) e estava, de alguma forma, convencido de que o projeto aprovado pela Câmara era o mais viável:

Só depois, com o governo... com o Lula é que houve a conversa entre o Márcio e eu. E eu fui falar com o Márcio (...). E aí Márcio me disse: “Nelson, Conselho, sem problema”. Porque eu disse: “Márcio, nós não podemos modificar nada no Senado [em relação ao Conselho]. Vamos ter que aprovar o que tem. Corrige-se depois. Porque eventualmente o que aparecer depois a gente corrige por emenda (...). Agora, se resolver corrigir agora, volta para a Câmara”. (Jobim, depoimento 2009)

Como resultado das conexões e reconexões que a criação da SRJ atraiu, o plano a que chegaram, detalha Sérgio Renault (depoimento, 2009), foi ao “plano pragmático” – os interesses da SRJ agora estavam em torno de aprovar o projeto costurado de ‘controle externo democrático’ possibilitado por Zulaiê que estava no Senado: “eu acho que por conta de uma visão um pouco mais pragmática... nós acabamos nos convencendo (...) de que a gente teria que aprovar aquilo lá porque já era tão difícil aprovar aquilo que se a gente iniciasse de novo a gente não iria sair do lugar” (Renault, depoimento 2009). A partir de então, como sinalização das mudanças das ideias iniciais que o MJ pregava em relação ao projeto de reforma em tramitação, o discurso de Márcio Thomaz Bastos também se transformou de “o projeto que estava no Congresso não servir para nada” para “aquela reforma não podia não ser uma maravilha, mas era um ponto de partida”, detalha Renault: “E mudamos um pouco o discurso, ele [Márcio Thomaz Bastos] começou a mudar o discurso também para dizer que aquela reforma podia não ser uma maravilha, mas era um ponto de partida”. Graças à oportunidade política que a SRJ criou para conexões e reconexões, começou a prosperar, mais uma vez, o entendimento de que aquela proposta era, de certa forma, “externa” o suficiente, uma vez que, havia “gente de fora” e, recuperando uma expressão anterior, um setor da magistratura “menos corporativista” na composição:

Quer dizer, aquele Conselho poderia não ser o que a gente achava que era o ideal, porque [havia] pessoas internas do Judiciário, mas tinha também gente de fora, não é? Então, é... foi uma mediação... a gente chegou à conclusão de que se a gente tentasse levar adiante uma discussão para eliminar os magistrados e os juízes da corporação do Conselho, a gente não iria chegar a lugar nenhum, esse Conselho não ia ser aprovado. Então, nós resolvemos decidir que o modelo que estava lá (...) é o modelo adequado... (Renault, depoimento 2009)

Definidos a nova estratégia e o novo discurso, a SRJ elegeu temas prioritários do governo na PEC da RJ, entre os quais a criação do CNJ: “A reforma tratava de muitas coisas, mas aí nós achamos importante eleger alguns pontos” (Renault, depoimento 2009), situa Sérgio Renault. A escolha se deu por “uma definição muito mais estratégica do ponto de vista político do que propriamente de conteúdo... é uma forma de viabilizar a aprovação da reforma” (Renault, depoimento 2009), porque, na realidade, reforma do Judiciário era sinônimo de criar o conselho:

A reforma constitucional para a gente é o Conselho, entendeu? Quer dizer, a partir do momento que as discussões começaram a se aprofundar e as negociações começaram a ocorrer e tal... a gente foi vendo a importância de outros também, (...) mas... para mim, eu não tinha dúvida, a gente poderia até abrir mão de, de quase tudo, se o Conselho...Entrasse. (Renault, depoimento 2009)

#### **4.2. José Jorge Lima (PFL/PE) na relatoria e a estratégia de “descosturar” a PEC da RJ**

Reorganizados os entendimentos entre os atores que a SRJ atraiu em torno da aprovação do modelo de órgão de controle ao Poder Judiciário em tramitação no Senado, havia dois desafios pela frente: encontrar um relator estratégico para conduzir as negociações em torno da PEC da RJ e enfrentar a oposição à ideia do “controle externo” do novo presidente do STF, ministro Maurício Corrêa – um personagem que, aliás, ajudou a resistir à ideia na Constituinte. Em junho de 2003, José Jorge de Vasconcelos Lima (PFL/PE), da direita política, entra em cena. Assim como Zulaie Cobra, Senador José Jorge era um personagem que se mostrava muito estratégico naquela fase de tramitação da PEC da RJ. José Jorge não era jurista, era engenheiro mecânico. Além disso, era um personagem de partido de oposição ao governo. Tinha trajetória política notória e conexões com diferentes atores políticos: “o José Jorge, pernambucano, com quem eu tinha tido muitas relações. Ele foi excelente secretário de Educação e excelente secretário de Habitação, em Pernambuco. Eu conhecia a capacidade gerencial de José Jorge, um engenheiro.”, situa Joaquim Facão (Falcão, depoimento 2009). Portanto, como não se tratava mais de um novo projeto de reforma, mas de aprovar o que já estava em tramitação, a estratégia de encontrar um personagem-relator era outra: encontrar alguém cuja trajetória despistaria os caminhos que se projetava abrir nos bastidores para aprovar os pontos polêmicos da PEC da RJ:

Aí (...) ficaram procurando um relator para relatar esse processo. (...) eu não entendia nada disso, portanto, para mim, ia ser um esforço muito grande para relatar. Mas aí... depois, veio o senador Marco Maciel e depois veio o senador ACM, veio o Sarney, enfim, muitos outros senadores falando que era um absurdo, que esse processo não andava, que precisava de alguém que conseguisse... que era melhor que fosse eu porque eu não era do setor, portanto as pressões em mim seriam menores, porque não tinham muitos... eu não tinha interesses assim, não tinha também ideias fixas sobre os problemas, então seria mais fácil para mim relatar. Mas, isso... não era fácil me convencer disso. Eu, na realidade, relutei muito. “Não, não dá, isso é muito trabalhoso”. Mandaram eu ler, eu li, achei mais complicado ainda. Aí comecei a me recusar. Mas terminou que chegou uma hora que foi uma pressão muito grande, eu digo, então... “Todo mundo lhe ajuda”. Aquela história. Aí eu topei, aí eu

disse: “não, está bom, então eu relato”. Aí me indicaram relator. Talvez, se houvesse uma razão única, basicamente foi porque não tinha outro. (Lima, depoimento 2009)

José Jorge recorda que, como não era jurista, teve de aprender os muitos pontos da matéria:

(...) aquilo ali, uma emenda feito essa, essa 45, cada artigo é um tema diferente, pode-se dizer, e, então, eu tinha que aprender sobre cada tema, quais eram as alternativas que existiam em relação a cada situação. E aí aprendi os nomes também, que eu não conhecia nem a linguagem específica para indicar cada coisa. Então eu tive que me dedicar um pouco a isso. (Lima, depoimento 2009)

Na oportunidade da chegada de José Jorge na relatoria, havia uma primeira decisão a ser tomada: “Primeira decisão foi saber se nós continuaríamos com (...) o Projeto no plenário ou se voltaríamos para a Comissão de Constituição e Justiça” (Lima, depoimento 2009). Como se tratava de uma nova legislatura, o relator seguiu o conselho do secretário da mesa diretora de retornar a PEC para o debate à nova composição do Senado:

“(…) [Raimundo] Carreiro que... na época, ele era o secretário-geral da mesa, eu conversei com ele para ver como é que estava (...) o Projeto, ele falou: “Senador, acho melhor isso voltar para a Comissão de Constituição e Justiça, pelo seguinte... por duas razões, basicamente. Primeiro, porque tem dois terços dos senadores que entraram agora, que eram novatos...” (...). (...) Porque tinha muito senador... como é que ele ia votar, se ele não votou na CCJ? (...) Segundo, ele disse: “[A PEC] Já está organizad[a] para nunca aprovar” (...). Não sei se é verdade, mas ele falou isso. “Isso aqui, do jeito que está, isso não vai aprovar nunca, porque está tão confuso, que é melhor você começar do zero”. Aí eu falei com o presidente Sarney e, aí, ele disse: “Não, José Jorge, também acho. É melhor a gente ver aqui, mandar isso para a CCJ. Demora um pouco mais, mas de qualquer maneira, fica uma coisa mais segura” etc., etc. Aí pronto. (...) Aí eu abri prazo de emenda. (Lima, depoimento 2009)

Em julho de 2003, José Sarney retorna o Projeto à CCJ e os debates se iniciam em torno da PEC no Senado: “Aí todo mundo apresentou as emendas sobre cada artigo. E aí nós fomos analisar... Aí começou a análise, emenda por emenda, conversar com todo mundo” (Lima, depoimento 2009). Entre essas conversas, José Jorge relata que chegou a conversar com os ex-relatores Bernardo Cabral e Zulaiê Cobra, a fim de se informar das opiniões e das ideias por trás do Projeto: “normalmente, os deputados e senadores não entendem de todos aqueles temas que estão sendo tratados (...). Então era muito importante a opinião das outras pessoas, daqueles que são interessados e que têm ideias próprias sobre esses temas” (Lima, depoimento 2009).

Entre os atores interessados, dos quais o relator José Jorge também se conectou para compreender as ideias por trás dos pontos da PEC da RJ, estavam os em torno da SRJ:

Aí, depois, saí conversando. Eu conversei também com o ministro da Justiça, porque, na época, o governo criou uma secretaria de reforma do Judiciário, um nomezinho assim, o diretor era aquele Renault, Sérgio Renault. (...) primeiro conversei com ele sobre as ideias que o governo tinha e depois eu marquei uma audiência com o ministro, no caso era o ministro Márcio Thomaz Bastos, que é uma estrela, vamos dizer assim, do direito e ex-presidente da OAB. (Lima, depoimento 2009)

Uma conexão estreita também de José Jorge era com o líder do governo no Senado, senador Aloizio Mercadante Oliveira (PT/SP), responsável por mediar o primeiro encontro entre o relator e a SRJ: “(...) como eu era a oposição, eu não queria ir lá no Ministério, para não achar que eu estava... Aí eu disse: ‘não, eu vou, desde que o líder do governo vá comigo’. Então fui eu e o líder do governo, que era o senador Mercadante, que era meu amigo; era não, é” (Lima, depoimento 2009). Nesse primeiro encontro, José Jorge compreendeu, afinal, que o “interesse do governo” significava o interesse de Márcio Thomaz Bastos na PEC da RJ – o Conselho Nacional de Justiça:

Então eu fui lá com ele e então conversamos com o ministro; e o ministro disse a seguinte frase a mim... Isso aí eu acho uma coisa importante, porque ele falou, não sei se... ninguém sabe, é uma novidade. Eu nunca falei isso para ninguém. Ele falou que... “Senador, nessa reforma, se aprovar a criação do CNJ, basta, não precisa aprovar mais nada. Somente a criação do CNJ é que... Só isso já é a maior mudança que houve no direito brasileiro”. Uma coisa assim. “Na Justiça brasileira”. Mais ou menos, ele me disse isso. Por quê? Isso não é... eu não concordo com isso na realidade. Mas ele diz isso porque isso era um pouco a opinião da OAB. Ele também, como era ex-presidente da OAB, pessoa importante na OAB, então, na realidade, essa era a opinião da... Ele defendia a questão da OAB. A cabeça dele era mais da OAB do que do governo, vamos dizer assim, do próprio governo. Então ele falou isso, na época lá. Isso, logo no primeiro... logo no início. Mas eu... bom, registrei isso, mas, na realidade, não levei totalmente em conta; quer dizer, havia outras questões importantes na emenda, como por exemplo, a questão da repercussão geral, a súmula vinculante (...)... (Lima, depoimento 2009)

Certamente, José Jorge também tinha outras conexões a fazer, outros interesses a compreender, no seu papel de relator. O juiz estadual Rodrigo Collaço, que fazia parte da gestão do juiz Cláudio Maciel à frente da AMB, naquele momento, relata que a entidade participou de inúmeras reuniões com o relator sobre a pauta de criação do Conselho, em especial, para defender a posição contrária da Associação quanto à criação do órgão. O argumento da Associação não havia mudado – o perigo de o órgão se tornar um interventor da autonomia do juiz perante as suas decisões judiciais. Ainda não havia a clareza ao grupo – naquele momento mais inclinado a bandeiras de democratização do Poder Judiciário, especialmente as internas – que estava na liderança da AMB, naquele debate, a que campo de controle se destinava, de fato, aquela proposta de criação institucional, situa Collaço (depoimento, 2010):

É. Nós acompanhamos no Senado diretamente inúmeras reuniões com o senador José Jorge, e a nossa posição era contrária à criação do Conselho. Nós compreendíamos as razões que levavam aquelas pessoas que entendiam a necessidade da criação do Conselho; mas nós éramos contrários porque, embora aceitássemos as justificativas, na nossa visão, como era um órgão novo, que nunca havia funcionado, e como se observava que a reforma do Judiciário acabava tendo como uma força de movimentação... Quer dizer, a reforma do Judiciário andava toda vez que se acirrava o debate. Diziam: “Ah! Nós precisamos controlar o Judiciário, chega de um Judiciário sem controle”. Quer dizer, aquilo soava para o juiz, que tem na independência a sua maior conquista, a sua maior garantia, “não, mas então, se o discurso é para controlar o Judiciário, que tipo de controle é esse? É o controle administrativo, ou é o controle das minhas decisões?” Então, assim, era muito fácil, embora o

discurso da criação fosse um discurso de boa-fé, que as pessoas tivessem uma certa reserva, porque a frase “precisamos controlar o Judiciário” soava para o juiz “isso pode representar para mim um déficit de independência. Eu posso, amanhã ou depois, ter que decidir o mérito de uma ação e precisar me explicar para o Conselho”. Então nós acompanhávamos, debatíamos, e alertávamos para esse risco. (Collaço, depoimento 2010)

Na posição de presidente da AMB, desde o final de 2002, Claudio Baudino Maciel detalha que havia um cenário de contradições e fragmentações na Associação naquele contexto de debates em torno da PEC da RJ, centralmente, porque, a partir da sua gestão, se iniciou o movimento pioneiro de liderança nacional associativa da Justiça Estadual pela proposição de pautas de democratização das relações internas do Poder Judiciário à PEC da RJ, movimento que dividia juízes de primeira e de segunda instâncias associados na AMB:

(...) ocasionalmente por conta da reforma do judiciário, as propostas que ela apresentou, ou as propostas com as quais ela concordava [naquele momento], agradava mais aos juízes de primeiro grau do que aos juízes de segundo grau (...). Mas o que eu sentia era que as propostas que avançavam mais, que faziam com que o judiciário avançasse mais, as propostas, por exemplo, anti-nepotismo, propostas de maior transparência, de sessões administrativas abertas e não secretas [para a promoção da carreira], enfim, isso agradava em tese os juízes de primeiro grau e, em tese, desagradava os juízes mais antigos. Não a todos, evidentemente, (...) mas talvez em função desse mecanismo, a AMB tinha mais apoio no primeiro grau do que dos tribunais.

Outro detalhe importante, que é destacado por Cláudio Maciel, é que, naquele cenário, já era possível perceber que não havia mais consenso entre a magistratura estadual quanto a resistir à criação do Conselho. As ideias de que ele era potencialmente o principal instrumento de busca pela democratização interna do Poder Judiciário, de que ele era o órgão que traria a independência interna à magistratura de primeira instância, já havia, provavelmente, alcançado lugares distantes entre a magistratura do segmento da Justiça Estadual. Em certas localidades, onde as desigualdades entre as instâncias eram muito evidentes, o novo órgão era muito aguardado para “mudar as coisas”, detalha Cláudio Maciel:

Mas em alguns estados, justamente onde acontecia esse *déficit* de participação de juízes nas associações e através das associações, e em alguma medida no poder judicial todo, mais do que no seu processo do dia a dia, ali realmente havia uma expectativa de que o CNJ podia mudar as coisas. Eu me lembro de ir a alguns estados do norte e chegar lá e colegas que, enfim, tinham muito respeito por mim e eu por eles, diziam: “Cláudio, nós estamos no mesmo time, e nós temos as mesmas propostas, enfim, apoiamos. Mas, por favor, aqui você não ataque a ideia do CNJ, para nós isso vai ser uma bênção. Precisa haver um órgão que modifique as coisas aqui”. E eu que tinha uma visão oriunda de um estado que, enfim, tinha outras, eu acabei compreendendo que as realidades nacionais são completamente distantes e que, para alguns estados, o CNJ ia fazer muito bem. (Maciel, depoimento 2010)

Sérgio Renault (depoimento, 2009) destaca também que havia essa fragmentação entre a magistratura em torno do tema, que, na busca por interlocuções da SRJ com as entidades

associativas da magistratura, “havia uma aceitação do Conselho [pelos] juízes mais novos, das lideranças de primeiro grau e... só. Eu não me lembro, para ser sincero, não me lembro de ter visto nenhum ministro assim de ter saído publicamente defendendo o Conselho”. Mesmo nas associações em que se encontrava resistências à ideia de um órgão de controle, como na AMB, havia personagens que a apoiavam:

tinha pessoas (...) com as quais a gente tinha interlocução, mas a AMB... não havia nenhuma entidade, por exemplo, eu estou falando de entidade, mas é bom separar, porque havia pessoas ligadas a essas entidades que se aproximaram de nós e ajudaram um pouco a pensar nas estratégias (...). Agora, as entidades eram contra. Se eu não me engano, só a Ajufe era a favor. A Ajufe eu acho que era a favor. Mas a AMB, não. (Renault, depoimento 2009)

José Jorge também situa que, em matéria de criação de um órgão de controle, havia certa divisão entre a magistratura quanto ao apoio da proposta, mas que era perceptível a resistência a ela: “Os juízes, de certa maneira, se dividiam. Mas havia muitos juízes que eram contra. (...) Eles achavam que era uma interferência nessa tal autonomia, não é, que iam interferir nas sentenças... Coisas assim. Então, de uma maneira geral havia uma certa oposição, quando não explícita, (...) implícita.” (Lima, depoimento 2009).

Para auxiliar nos trabalhos da relatoria, o senador Aloizio Mercadante (PT/SP) cede seu assessor parlamentar, o jurista Pedro Vieira Abramovay, a José Jorge. Em seu depoimento, Pedro Abramovay (depoimento, 2010) lembra que os trabalhos se tornaram um processo “(...) quase íntimo, de discussão, todo dia, reuniões, reuniões e... E acho que era um tema que passava um pouco acima do embate governo e oposição”. Outros assessores do partido do governo que conheciam o debate há mais tempo também ajudaram nos trabalhos da relatoria, inclui Abramovay. No entanto, na tentativa também de ajudar nas negociações, Sérgio Renault (depoimento, 2009) descreve que o governo, representado pela SRJ, encontrou muitas dificuldades relacionais com os senadores sobre os pontos que tinha interesse, em especial, porque o governo era minoria no Senado:

Para ser sincero, a gente tinha até uma dificuldade porque [era] do partido do governo, que era do PT, não é, não tinha ninguém no Senado ali que pregasse essa bandeira e não havia ninguém de formação jurídica inclusive, não é? Então, o nosso aliado ali era o José Jorge [Risos]. (...) não tínhamos aliados ali. Foi uma situação difícil, foi uma coisa muito complicada. (...) Mas era, era um trabalho de ir batendo em porta, era uma coisa difícil, viu, muito difícil...

Mas, na fase de construção do relatório, José Jorge ganhou assessores extraordinários. Era a oportunidade de Nelson Jobim, na vice-presidência do STF, aproximar-se muito do relator e entrar em cena na construção de apoio parlamentar para aprovação de temas sensíveis na PEC da RJ: “(...) Jobim?! Os meus assessores principais... Porque aí, quando foi para fazer, eu tinha que ter uma assessoria primeiro, para eu poder aprender, então designaram um assessor do Senado (...);

mas só que o assessor do Senado, tudo ele achava que era inconstitucional.” (Lima, depoimento 2010). Após anos, Jobim retorna ao seu forte ativismo em favor da aprovação do CNJ no Congresso, especialmente, para coordenar a estratégia de descosturar a PEC: “Ajudo, ajudo. Eu ia me reunir na casa dele [de José Jorge] quase uma vez por semana. E o Gilmar [Mendes] ia lá também. E aí a gente fazia os textos todos (...) e onde surgiu a solução, que foi dada por mim, que era de dividir em dois pedaços. E aí trabalhamos na redação (...) para evitar o retorno.” (Jobim, depoimento 2009). Ministro Gilmar Mendes acompanhava Jobim nas negociações, ele se juntava à ala do STF em favor da criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário com participação de atores externos à magistratura – aliás, dois ministros que não tinham trajetória na magistratura: “(...) o ministro Gilmar e o ministro Jobim ajudaram muito, também, na elaboração do projeto. Discutiam...(...) Depois outros. Mas esses participavam, artigo por artigo discutia (...)” (Lima, depoimento 2010). Márcio Thomaz Bastos lembra da importância de Gilmar Mendes em parceria com Jobim: “O Gilmar ajudava, sim. Gilmar ajudava através do Jobim, sabe. O Gilmar era, assim, uma espécie de banco de ideias do Jobim. Agora o Jobim, com aquele estilo trator, ele ajudou muito, porque ele foi tocando, tocando, tocando” (Bastos, depoimento 2009). Então, a rotina de encontros foi se consolidando, detalha José Jorge:

(...) a gente ia lá para casa à noite...(...) A gente... mais ou menos duas vezes por semana, a gente ia lá para casa e olhava...ia eu, o assessor do Senado, (...), o ministro Gilmar, o ministro Jobim, e a gente lia artigo por artigo, discutia, via toda... Na realidade, o que é que motiva você ver os artigos? São as emendas que alguém apresentou, quer dizer, as propostas que alguém fez para mudar aquilo que estava no projeto. Então a gente discutia um por um, até chegar a uma conclusão. E tinha muita discussão entre os dois. E eu que tinha que decidir. (Lima, depoimento 2010)

Nelson Jobim, em posição institucional muito estratégica na magistratura, torna-se muito central na fase de tramitação da PEC da RJ no Senado porque, além de ajudar a convencer o atores-chave a não mudar a proposta de órgão de controle que veio aprovada na Câmara dos Deputados, teve abertura para influenciar a “descostura” da PEC em duas partes – a destinada para aprovação no plenário do Senado e a que retornaria à Câmara: “E tem o seguinte, ó: (...) tinha um texto da Câmara desse tamanho. Então eu dividi... Nós conversamos com o José Jorge, mostramos ao José Jorge que esta parte aqui era uma parte controversa, que tinha lambança” (Jobim, depoimento 2009). Na parte descosturada, destinada para aprovação, estavam os pontos de interesse negociados os quais não seriam mudados do texto original da Câmara dos Deputados, como o texto de criação do CNJ:

Então o que é que ele fez? Ele fez dois textos. Quando do relatório dele, ele apresentou dois textos: um texto que era, nada mais, nada menos, igual ao texto da Câmara dos deputados, para evitar o negócio de começar de novo, e um outro texto que era diferente do da Câmara dos Deputados, que tinha introdução, emendas, ou seja, botou as emendas tudo aqui para dentro. (Jobim, depoimento 2009)

Era um desafio para José Jorge escolher não modificar o texto do CNJ vindo da Câmara, uma vez que as diferentes forças em torno do tema estavam muito vivas e ele precisava se instruir e se convencer de que não modificar o texto de criação do CNJ era o mais politicamente viável. Entre essas forças, estavam aquelas mais conservadoras e de cúpula da magistratura, que questionavam a constitucionalidade do órgão quanto à presença de atores externos à magistratura em um órgão do Poder Judiciário, além dessas mesmas forças questionarem a participação de juízes de 1º grau na composição, situa o então relator:

(...) o CNJ, a grande discussão era a questão dos representantes da sociedade. Esse era um ponto que pegava. Quer dizer, outro ponto que pegava era essa situação de você ter no mesmo lugar um sujeito que é juiz do trabalho lá não sei de onde, um novato de Roraima ou de Pernambuco, de onde seja, que vai sentar na mesma mesa com o presidente do Supremo, com o ministro do STJ, aí... Chegou a ser um problema, porque tinha algumas pessoas que achavam que isso era um absurdo. E você... Que eles não iam atuar de uma forma... sei lá, assim, correta, porque ficava ruim para eles e... Enfim, coisas assim. Isso era uma questão... (...) havia uma questão sobre a constitucionalidade, tinha gente que achava que era inconstitucional. (Lima, depoimento 2010)

Todavia, quanto à questão da presença de atores externos à magistratura compondo um órgão do Poder Judiciário, José Jorge detalha que havia a força da repercussão midiática que formava a opinião pública em torno da importância da presença dos membros da sociedade na composição do Conselho, para a qual era o fator, inclusive, que tornava o CNJ um órgão de ‘controle externo’ do Poder Judiciário:

Segundo era essa questão da escolha dos dois representantes da sociedade, que, na verdade, a mídia dava grande importância a isso; e chamavam isso de controle externo. Se tirasse isso, a mídia acharia... Jurídica. Quer dizer, eles achavam que isso aí... Se você visse todas as matérias, sempre... para a mídia, a grande importância do CNJ era a presença dessas duas pessoas [representantes do Senado e da Câmara], porque seria o tal controle externo, que no caso do Judiciário... Tem essa história, não é? Que é muito fechado, que ninguém sabe de nada... (Lima, depoimento 2010)

Com aqueles que concordavam com a proposta, o desafio do relator era lidar com os anseios pelas regras de escolha dos conselheiros, uma pauta que era levada especialmente pelas associações:

Outra questão era o processo de escolha. Quem escolheria cada um desses representantes. (...) Tinha também os sindicatos, essas associações também, cada um tinha uma ideia, de fazer eleição direta para isso, para aquilo. Não me lembro bem os detalhes, mas cada um tinha uma ideia sobre cada coisa dessas. Então esse foi um problema. (Lima, depoimento 2009)

Ao final, a posição muito estratégica de Nelson Jobim na magistratura foi um fator importante para que José Jorge decidisse escolher pelo texto do CNJ no seu relatório. A oportunidade próxima de Nelson Jobim presidir o STF e o CNJ era uma segurança de que aquele projeto seria viável, situa Jobim (depoimento, 2009):

Aí eu disse para o José: “José, vamos fazer o seguinte: vamos aprovar o texto do Conselho como está. Porque, se não, não se cria esse Conselho nunca mais. Porque tu modificando esse texto, vai para a Câmara pela tramitação de emenda constitucional regimentalmente, vai para a Câmara como um novo projeto. Não termina mais isso. Então vamos fazer o seguinte: vamos aprovar o Conselho como está porque a gente aprova o Conselho, depois a gente instala esse Conselho, cria o Conselho, eu vou criar o Conselho como Presidente do Supremo, e aí depois a gente vai ajeitando. Vai corrigindo aqui, vai corrigindo acolá.

Além de sua posição muito estratégica na magistratura, Nelson Jobim tinha muita experiência legislativa e um histórico relacional com os bastidores das secretarias-gerais das mesas no Congresso Nacional, o que ajudou na construção de articulação quanto à solução de separar a PEC da RJ em duas:

Acontece o seguinte: como eu conhecia muito esse negócio de regimento, eu acabei virando uma espécie de assessor dos secretários-gerais das mesas. Na Câmara tu tinha ainda... Tem o Mozart [Vianna]. O Mozart eu sou uma espécie de assessor do Mozart. O Mozart me telefona: “O que é que o senhor acha disso e tal?”. E no Senado, na época, era o [Raimundo] Carreiro [Silva], que agora está no Tribunal de Contas. Que era o que me ouvia muito. Então quando eu dei essa solução, essa solução foi aprovada pelo Carreiro, eu conversei com o Carreiro para aprovar a solução da separação. (Jobim, depoimento 2009)

Alinhados sobre a solução de separar a PEC da RJ em duas partes, inicia-se uma aliança entre Nelson Jobim, Márcio Thomaz Bastos e José Jorge. No entanto, nessa aliança à montagem do relatório que seria encaminhado para aprovação, havia um impasse a ser resolvido: Nelson Jobim era a favor da aprovação da proposta de efeito vinculante: “Aí surgiu um problema, problema também sério: (...) a súmula vinculante, o Conselho nem tanto, mas a súmula vinculante e a repercussão geral...” (Jobim, depoimento 2009). O impasse relacionava-se ao fato de Márcio Thomaz Bastos e o governo estarem, declaradamente, contra a súmula vinculante, em especial: “Aí começou o entendimento. Só que tinha uma diferença básica: o Márcio era contra a súmula vinculante e a repercussão geral, que é o negócio da OAB” (Jobim, depoimento 2009). No processo de negociação, era um problema apoiar a parte da PEC que não retornaria à Câmara tendo de favorecer a aprovação da súmula vinculante, situa Sérgio Renault (depoimento, 2010):

É, a súmula vinculante foi um problema para a gente porque... na verdade, eram os dois pontos (...) centrais da reforma, não é? Era o Conselho e a súmula vinculante. E com relação à súmula, se não me engano, nós tínhamos uma posição difícil porque... a OAB, por exemplo, sempre foi contra a súmula vinculante. O ministro Márcio tinha se manifestado diversas vezes contra a súmula vinculante, não é? E... vamos dizer assim, as pessoas mais evoluídas, mais progressistas e tudo, do Judiciário, e das advocacias, principalmente da advocacia eram contra a súmula vinculante porque havia uma avaliação de que a súmula vinculante era uma forma de engessar a liberdade, não é, de cercear a liberdade de convicção dos juízes de primeiro grau e tal. Então, eu (...) e as pessoas com as quais eu me relacionava, todo mundo era contra a súmula vinculante, não é?

Era uma incoerência histórica para o governo aceitar apoiar a súmula vinculante, situa Grijalbo Coutinho (depoimento, 2004/2005): “Aliás, o presidente Lula foi muito cobrado, porque quando candidato, na eleição de [19]94, chegou a assumir compromisso perante a OAB no sentido de que sempre rechaçaria a súmula vinculante”. Além disso, era um compromisso histórico com a advocacia Márcio Thomaz Bastos não aceitar a tese da súmula vinculante, também, situa Nelson Jobim (depoimento, 2009): “É. (...) O problema era da OAB. O compromisso histórico dele era com a OAB. A posição dele era um negócio, como é que ele ia se explicar perante a OAB. Ele dizia para mim: ‘não tenho condições mais de pular esse troço e tal’”. Entre a rede de conexões políticas que desenvolveu em torno da PEC da RJ, Nelson Jobim destaca que estava praticamente “sozinho” na defesa do instrumento:

(...) porque contra a súmula vinculante e contra a repercussão geral estavam a OAB e toda a magistratura de segundo grau. Toda a magistratura era contra isso (...)... De primeiro grau também, mais a AMB (...). (...) Isso eles chamavam de centralização do poder, do Supremo... Era antidemocrático. (Jobim, depoimento 2009)

Para viabilizar os diferentes interesses entre grandes personagens empreendedores na tramitação da PEC da RJ, naquele momento da história, uma divisão de tarefas discursivas foi combinada entre Nelson Jobim e Márcio Thomaz Bastos:

Aí nós brigamos... Tudo acertado. Tudo combinado. Eu atacava o Márcio, ele me atacava em relação à súmula vinculante para ele conservar... E o [Antônio Cláudio] Mariz [de Oliveira] e eu acertamos politicamente com o Márcio o seguinte: “Márcio, vamos nos bater. Tu bate contra a súmula vinculante e contra o próprio, para respeitar a sua história, é favorável no Conselho...” Porque ele era favorável ao Conselho na Constituinte, o Conselho não foi aprovado porque o Mariz, o Mariz meio que paralisou o Márcio porque a origem da base, a base do negócio era [Seccional da OAB de] São Paulo... Aí o Márcio não teve problema com o Conselho, tinha que fazer um discurso mas só fazer um discurso. O Márcio não ia lá [no Congresso]. Tinha lá, era um rapazinho, Pedro...Pedro Abramovay (...). (Jobim, depoimento 2009)

Um ponto importante, na negociação, era que Márcio Thomaz Bastos faria os discursos contra a súmula vinculante, mas ele “não trabalharia contra” a aprovação do instrumento no Congresso:

Mas o Márcio conversava... A gente notava nitidamente que o que o Márcio estava fazendo era coerência histórica. Ele não fazia... Ele não trabalhava para a posição dele, percebeu? Ele só firmava a posição dele, acabava com o assunto. [Mas] (...) pro Conselho ele trabalhava muito! Trabalhava no Conselho. Mas aqui ele... Aqui, isto aqui ele era contra. Mas ele não trabalhava contra. Ele era contra, mas não trabalhava contra, que era a súmula e a repercussão geral (Jobim, depoimento 2009).

Então, Nelson Jobim teve um caminho livre para “trabalhar para as duas coisas”, enquanto os discursos de Márcio Thomaz Bastos indicavam a probabilidade de o governo estar trabalhando à não aprovação de propostas desdemocratizantes, como a súmula vinculante:

E aí foi um jogo bom porque aí houve uma, digamos, uma química boa, porque como eu trabalhava para os dois [súmula e Conselho] e eu sempre fui alvo de muita martelada, de acusações e o diabo a quatro, como eu trabalhava para os dois, porque o Márcio trabalhava para o Conselho, não se manifestava sobre a súmula, os juízes achavam que a súmula e a repercussão geral não seriam aprovadas porque o Márcio não se manifestava [a favor]. Então os juízes centravam a sua objeção no Conselho Nacional de Justiça onde eu e o Márcio trabalhávamos... (Jobim, depoimento 2009).

#### **4.3. A segunda ruptura entre associações nacionais da magistratura, o ‘conteúdo da ideia’ e a chegada de Nelson Jobim à presidência do STF**

Enquanto os atores trabalham no desdobramento e nas conexões dessas estratégias em torno da descostura da PEC da RJ no Senado, a SRJ tentava construir a respeitabilidade política do órgão – e do governo – diante da opinião pública como lugar institucional de trabalho pela priorização da reforma do judiciário – leia-se CNJ. Entre as ações articuladas para tal, estava o desenvolvimento de um diagnóstico pioneiro em torno da radiografia nacional organizacional e remuneratória do Poder Judiciário, uma ação que muito incomodou a ala mais conservadora da magistratura:

(...) Eu tive um determinado momento lá na Secretaria que nós fizemos um diagnóstico do Judiciário. Nossa Senhora! Eu apanhei pior do que... que coisa horrível, porque nós fizemos um diagnóstico do Judiciário. Quantos juízes tinham no Brasil, quanto que o juiz ganhava, não é? Nossa, foi um... (Renault, depoimento 2009)

Outra ação para a construção da respeitabilidade política à SRJ esteve na criação de um grupo de trabalho com juristas de renome para qualificar os debates desenvolvidos pelo órgão em torno da PEC da RJ:

(...) mas... o importante (...) é que nós, eu criei um grupo de trabalho para discutir a reforma constitucional e eu chamei pessoas, é... juristas assim que eu achava que eram importantes para dar uma certa... respeitabilidade, dar uma certa consistência para a discussão de alguns pontos da reforma. Esse grupo não chegou a produzir nada assim, vamos dizer, um trabalho, nada disso, mas ela... para mim, foi importante porque dava uma certa respeitabilidade.<sup>36</sup> (Renault, depoimento 2009)

Finalmente, como evidência da influência e da necessidade de conexão ao novo movimento associativo da magistratura, SRJ a oportunidade política de se tornar a “instância [...] em favor da meta de edificação de novo Judiciário” indo em busca das “experiências revolucionárias [...] em

---

<sup>36</sup> Os personagens mobilizados por Renault (depoimento, 2009): “Então, quem que eu chamei lá? Eu chamei o Luís Roberto Barroso, o Aristides Junqueira, o José Renato Nalini, que é um desembargador de São Paulo...E tinha mais uma pessoa que eu acho que era o Wladimir Passos, que é um desembargador também do Sul. E esses quatro juristas, vamos dizer assim, é... eu chamei para dar essa coisa. Então, eu chamava de vez em quando, a gente fazia, fizemos algumas reuniões. E são pessoas que têm uma contribuição importante também... eu acho que ajudavam, quer dizer, eram pessoas que eram a favor da reforma. Que eu também só chamava gente que era a favor... senão não tinha sentido. E... tinham nome, não é? Então, o Barroso, o Aristides Junqueira...”

varas, juizados especiais e tribunais”, no campo da gestão (documento 12, 2003), nos termos do juiz Flávio Dino (**Boxe 5**), lançando o Prêmio Innovare – o reconhecimento de personagens que trabalhavam inovações nas organizações judiciárias. Nos termos de Márcio Thomaz Bastos (depoimento, 2009), tinha o propósito de dar visibilidade à “revolução silenciosa no Poder Judiciário”:

E um dos projetos importantes que a gente fez lá, é um projeto que continua até hoje, (...) que é o Prêmio Innovare, que é um projeto que foi concebido lá na época. (...) uma coisa inovadora (...) criado do Executivo (...), tinha o apoio da Secretaria da Reforma, é... os parceiros desse projeto eram todas as associações dos juízes (...). (...) Então, a gente ficava achando que deveria existir uma forma de você valorizar essas pessoas que tinham essas...Essa vocação para a gestão, não é? Essa vocação para inovação. Então, o Innovare foi criado para isso. Para a gente tentar identificar isso, premiar essas pessoas, valorizar, tornar essas práticas conhecidas e também, aí a segunda etapa do projeto, é difundir isso. (Renault, depoimento 2009)

Enquanto essas conexões políticas se desenvolviam, as audiências estavam ocorrendo, no Senado, no segundo semestre de 2003. O embate foi ficando cada vez mais forte. Em novembro de 2003, deputado José Genoíno (PT/SP), na presidência do PT, reuniu a Executiva Nacional do Partido, cuja pauta e decisão foram “apressar a aprovação” da PEC no Congresso: “o país quer um Judiciário forte. O Executivo fez a sua reforma, o Legislativo, também. Chegou a vez do Judiciário. (...) A intenção é que haja um Judiciário transparente, com prestação de contas e controle externo” (documento 135, 2003). O termo “controle externo”, termo ainda muito usado pelas lideranças partidárias da esquerda política, inflamava o debate: os presidentes dos tribunais superiores e a AMB faziam protestos contra a “declaração do PT”.

Mas as forças conectadas a favor da criação do CNJ ganhavam mais conexões e indicava o quanto o setor mais conservador da magistratura estava gradativamente sendo isolado. Em dezembro de 2003, finalmente, o Conselho de Representantes da Anamatra, na presidência de Grijalbo Fernandes Coutinho, declara, publicamente, apoiar “a criação de um *controle democrático* para o Poder Judiciário (...), composto majoritariamente por juízes de todas as instâncias e segmentos, eleitos pelo conjunto de magistrados, além de representantes da sociedade civil organizada (entidades e comunidade científica)” (documento 14, 2004, destaque meu) (**Boxe 7**). As lideranças associativas da magistratura do Trabalho também chegaram ao entendimento de que o novo órgão significava a conexão política entre ser “a instituição do controle social democrático” e ser o lugar institucional onde a “revolução será completada”, qual seja, “dispersar o excessivo poder hoje conferido às cúpulas”, “para acabar com as mazelas existentes”. A Anamatra desconectava, portanto, suas bandeiras em torno da democratização interna do Poder Judiciário da influência do discurso conservador de que o novo órgão com participação de membros externos à magistratura representava “o fim do Judiciário”, quer dizer, a o fim da na autonomia e da

independência do juiz, e definia que esse era um discurso de elite judiciária, de tentativa de perpetuação de poder de cúpulas nos temas que eram caros à magistratura de primeira instância: “Sempre nos ‘ensinaram a antiga lição’ de que o controle com a participação externa era o fim do Judiciário. Não é verdade. Está em jogo o enfrentamento de um sistema ultrapassado” (documento 14, 2004), “cujos defensores não hesitarão em articular os mesmos argumentos que encontraram ressonância durante vários anos entre os associados, mas que protegem apenas os efetivos detentores do poder e, por essa razão, começam a desmoronar no seio da magistratura”.

Grijalbo Coutinho (depoimento 2004/2005) detalha que a decisão da Anamatra de aprovar um “Conselho Nacional de Justiça democrático”, conforme termo que usa, “causou, evidentemente, muita polêmica, não é, dentro e fora do judiciário, que a associação estaria a defender, entre aspas, o controle externo do próprio poder, proposta sempre rejeitada com muita ênfase pelos magistrados”. No entendimento da “ampla maioria” dos integrantes do Conselho de Representantes da Anamatra, “Nós não consideramos que seja exatamente um controle externo, mas entendemos ser essencial ter a sociedade civil participando de um órgão de auto governo do judiciário, até para legitimá-lo.” Esta foi a segunda ruptura entre associações nacionais da magistratura em torno do tema, isolando, portanto, a AMB no discurso e nos esforços contra a criação do CNJ.

**Boxe 7.** “2003: Anamatra na busca de justiça social, transparência e democracia no Judiciário”. Discurso de Grijalbo Fernandes Coutinho, presidente da Anamatra, em apoio à criação do controle democrático para o Poder Judiciário.

“(…) O mais importante, evidentemente, ficou para o final do ano de 2003, quando o Conselho de Representantes da Anamatra, no último dia 09 de dezembro, por ampla maioria, decidiu, em caráter inédito, ser imprescindível a criação de um controle democrático para o Poder Judiciário, pela instituição de um Conselho Nacional de Justiça a ser composto majoritariamente por juizes de todas as instâncias e segmentos, eleitos pelo conjunto de magistrados, além de representantes da sociedade civil organizada (entidades e comunidade científica). Sempre nos “ensinaram a antiga lição” de que o controle com a participação externa era o fim do Judiciário. Não é verdade. Está em jogo o enfrentamento de um sistema ultrapassado, cujos defensores não hesitarão em articular os mesmos argumentos que encontraram ressonância durante vários anos entre os associados, mas que protegem apenas os efetivos detentores do poder e, por essa razão, começam a desmoronar no seio da magistratura. Para acabar com as mazelas existentes, a Anamatra tem pugnado pela realização de eleições diretas para os dirigentes dos tribunais, pelo fim do nepotismo e das sessões secretas, medidas importantes, mas insuficientes para resolver a grave crise de legitimidade reinante na Justiça brasileira. Está equivocado o modelo vigente. A revolução será completada com a instituição do controle social democrático que dará transparência aos atos praticados, a par de dispersar o excessivo poder hoje conferido às cúpulas.

Queremos o Conselho para funcionar como órgão máximo de governo do Poder Judiciário, velando pela independência, interna e externa, do juiz no exercício da função jurisdicional, nela não interferindo de modo algum. Dentre outras funções, caberá ao CNJ a definição da política judiciária, o planejamento estratégico e a avaliação do Poder Judiciário, com poderes de coordenação, supervisão,

fiscalização e disciplina sobre as atividades administrativas e orçamentárias de seus órgãos e serviços auxiliares, o exercício do poder disciplinar, o provimento de cargos de magistrado dos tribunais, inclusive das cortes superiores e a regulamentação de procedimentos de acesso à carreira e de promoção.

O tabu foi quebrado. Agora é hora de lutar pela criação do CNJ nos moldes descritos. A Anamatra não fará do seu discurso antigo de democracia interna e transparência mera retórica exibida em dias de confraternização, estando definitivamente inserida no rol das forças que buscam transformar o Judiciário brasileiro.

Fonte: documento 14 (2004).

Parte das conexões favoráveis ao ‘controle externo democrático’, juntas, a Ajufe e a Anamatra lideram o debate entre a magistratura, em especial entre a magistratura de 1ª instância, sobre o “conteúdo da ideia” – “quais seriam os poderes”, “em que nível a magistratura de primeiro grau iria participar” – por trás da criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário, definindo-o como instrumento de democratização interna, situa Flávio Dino (Costa, depoimento 2009):

Posteriormente a Anamatra decidiu no mesmo sentido [que a Ajufe]. A partir daí se formam as condições para as parcerias que levaram à criação [implementação] do CNJ, que eu imagino que seja objeto de uma outra questão. Mas a Ajufe e a Anamatra, a partir dali, passaram a liderar esse debate com a magistratura, da necessidade do Conselho Nacional de Justiça. Deixamos de ter uma postura contra, e uma postura a favor, discutindo o conteúdo da ideia: quais seriam os poderes, qual seria a composição, em que nível a magistratura de primeiro grau iria participar.

Nessa fase da história, é possível identificar que, mesmo que o “relatório Zulaiê” não houvesse conferido explicitamente ao CNJ a atribuição de coordenar o planejamento estratégico a todo o Poder Judiciário e de construção de políticas públicas judiciárias e de avaliação do serviço público judiciário, o movimento em torno da interpretação dessas atribuições ao CNJ estava muito vivo entre a magistratura do novo movimento associativo, especialmente porque, além de garantir a primeira instância na composição, garantir essas competências também representava garantir trabalhar as bandeiras de democratização interna. Isso fica muito evidente na coluna escrita pelo então juiz Federal Flávio Dino ao *Jornal do Brasil* no início de 2003 (**Boxe 5**), quando define que “(...) o Conselho Nacional de Justiça. Este órgão pode produzir poderosos efeitos positivos em áreas como planejamento e gestão administrativa do Judiciário” (documento 12, 2003) e no anúncio do então presidente da Anamatra quanto ao apoio de criação do CNJ, em 2003 (**Boxe 7**):

(...) caberá ao CNJ a definição da política judiciária, o planejamento estratégico e a avaliação do Poder Judiciário, com poderes de coordenação, supervisão, fiscalização e disciplina sobre as atividades administrativas e orçamentárias de seus órgãos e serviços auxiliares, o exercício do poder disciplinar, o provimento de cargos de magistrado dos tribunais, inclusive das cortes superiores e a regulamentação de procedimentos de acesso à carreira e de promoção (...). (documento 14, 2004)

Em meio ao avanço das conexões favoráveis ao ‘controle externo democrático’, chega o ano decisivo de 2004. A oportunidade da abertura do Ano Judiciário trazia o então presidente Lula

às dependências do STF, após longo hiato de diálogo entre as presidências dos dois poderes. O discurso do ex-presidente Lula indica que, àquela altura, como resultado das conexões entre diferentes agendas por democratização do Poder Judiciário, já havia o cuidado do governo de não mais nomear o órgão de controle em tramitação no Senado de “controle externo”, mas de “Conselho Nacional de Justiça”, além do quão influente estava a interpretação de que o CNJ era a proposta de um órgão de composição ‘democrática’, com atribuições de “planejamento e avaliação administrativas”, de “desenvolvimento de planos que assegurem “a autonomia, eficiência administrativa, orçamentária e financeira”, ou seja, de políticas ao Judiciário, e, sobretudo, de garantia da autonomia dos deveres funcionais da magistratura:

O governo já manifestou publicamente o seu posicionamento em defesa da criação do Conselho Nacional de Justiça (...) [composto] por representantes dos diversos segmentos dos operadores do direito e da sociedade civil, que [tenha] atribuição de planejamento e avaliação administrativa, desenvolvimento de planos que assegurem a autonomia, eficiência administrativa, orçamentária e financeira e o zelo pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados (...) (documento 160, 2004).

Enquanto isso, José Jorge caminhava para a conclusão de seu parecer na relatoria. Na oportunidade, ainda no início de fevereiro de 2004, a AMB, na presidência de Cláudio Baudino Maciel, convoca uma reunião do Conselho de Representantes da Associação. A pauta referia-se à intensificação de “uma bateria de audiências de contatos (...), um corpo-a-corpo” (documento 161, 2004) com os senadores, para evitar a aprovação do CNJ com integrantes externos à magistratura no plenário da CCJ. Para somar nesse trabalho em oposição, no início do mês de março de 2004, o então presidente do STJ, ministro Nilson Naves, encaminha um comunicado formal ao Senado sobre a unanimidade dos ministros presentes em uma sessão plenária do STJ da oposição à criação do que ainda nomeava de “controle externo” (documento 162, 2004). O STJ acompanhava ativamente toda a tramitação da PEC da RJ também no Senado por meio de uma comissão, detalha o ministro Antônio de Pádua (Ribeiro, 2012/2013): “Essa comissão abrangia a Câmara, o Senado e tudo. É, o tempo todo. Então, nós tínhamos assessores que acompanhavam tudo que havia lá (...), traziam os elementos e nós filtrávamos os elementos para ver se aquilo estava de acordo com o que nós pensávamos”. Parte dessa comissão, assim como em tempos constituinte, ministro Antônio de Pádua, detalha ainda que “procurávamos seguir o andamento de todas essas emendas, identificar, eventualmente, alguma discordância ou alguma sugestão para melhorar o objetivo da emenda, e conversar com aquelas pessoas-chave: relator, presidente de comissão, lideranças.”

Aqui, é importante situar que a chegada do governo Lula recebeu a oportunidade de diversas nomeações à composição, em especial, do STF. Naquela fase da história de tramitação da PEC da RJ, essa oportunidade era muito importante, porque ajudava a fragmentar as forças em

torno da criação do CNJ. Márcio Thomaz Bastos (depoimento, 2009) detalha que, às indicações, havia a preocupação de encontrar personagens que tinham abertura para a ideia de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário: “Tinha. Tinha. E os primeiros seis foram nomeados na minha gestão, então, essas conversas, quem tinha era eu, sempre foram, assim, republicanas, impessoais. A gente queria saber o que é que o cara achava daquilo, entre outras coisas”. Na relatoria, José Jorge destaca que percebia que, de fato, nos tribunais superiores, os apoios estavam fragmentados em relação à proposta de conselho: “É. (...) Eu diria que era dividido, tinha gente a favor e gente contra. O Supremo era mais a favor. O STJ era menos. Tinha gente que dizia que essa reforma era para beneficiar o Supremo, para o Supremo ter mais poder (...)” (Lima, depoimento 2010).

Em 09 de março de 2004, José Jorge encaminha seu relatório à CCJ. O relatório estava descosturado em duas partes, conforme articulação de Nelson Jobim. A partir de então, nos termos de Roberto Busato (depoimento, 2010), na presidência da OAB, na época, “nós vamos ver que mudou completamente o jogo”, porque, em meio a tantos discursos, destaca Nelson Jobim, “eu fiz o trabalho que eu sabia fazer que não era só fazer o discurso, era... Aí eu conversei com tudo que era senador e convenci o Mercadante [sobre a súmula vinculante]” (Jobim, depoimento 2009). No dia da votação do parecer do relator na CCJ, 17 de março de 2004, Jobim vai ao Senado convencer o líder do governo Aloizio Mercadante (PT/SP) a aceitar a tese da súmula vinculante e da repercussão geral e pedir ajuda para orientar o voto da base do governo no Senado, “Porque não se entendia [o propósito dos instrumentos]. (...) Então eu dava os exemplos dos casos econômicos. (...) Aí acabei com essa coisa convencendo o Mercadante para aceitar a súmula vinculante (...)”<sup>37</sup> (Jobim, depoimento 2009). Pedro Abramovay (depoimento, 2010) também qualifica a importância de Nelson Jobim, no papel de representante do STF, para convencer a base

---

<sup>37</sup> Detalha ainda a conversa, Nelson Jobim (depoimento, 2009): “Eu me lembro de uma discussão no gabinete do Mercadante, com o Pedro [Abramovay], em relação a esses dois assuntos aqui. Aí o Mercadante... Eu peguei, eu fiz o seguinte: eu levei exemplos econômicos: problemas da crise econômica para mostrar a conveniência da súmula vinculante e da repercussão geral... Porque a súmula vinculante e a repercussão geral caminham em sentido contrário, não é? A súmula vinculante é, digamos, concentradora de poder e a repercussão geral é descentralizadora de poder: ‘Veja aqui, ó: aqui tu tens tribunais tais, tais e tais...’. Um exemplo que eu usei muito, que depois inclusive acabou, usei porque eu fiz no Supremo essa decisão, era o caso do turno de revezamento, para mostrar o efeito econômico do problema, aquele problema do turno (...). (...) e dizia o seguinte: ‘Mas tem uma coisa, Mercadante: a súmula vinculante só concentra poder no Supremo naquilo que é nacional. Porque aquilo que não for de interesse nacional, o tribunal vai decidir. Por quê? Porque tem a repercussão geral. E aí ele não vai ficar decidindo porcaria. Então a repercussão geral era o contrário, era uma descentralização. A descentralização pela repercussão geral e a concentração pela súmula vinculante. E aí com esses dois mecanismos você... Nós estamos valorizando justiça de primeiro grau naquilo que diz respeito. Agora, naquilo que diz respeito à nação... E aí então vinha com a história da formação do Supremo, do porquê que nasceu a ação direta de constitucionalidade, que não tem nada a ver com o Rui Barbosa, ele não se meteu nisso. Ele escreveu vários comentários, mas nunca disse quem era o autor dessa história, que foi o lá do Rio Grande do Norte. Bom, aí conseguimos convencer”.

do governo a votar a favor do efeito vinculante somente para as decisões do Supremo, conforme texto aprovado na Câmara: “O Jobim acho que teve um papel muito importante de convencer os senadores da base a votar a favor da súmula”.

A proposta de divisão do relatório em duas partes, apresentada por José Jorge à CCJ, é aprovada pelos integrantes da Comissão. Imediatamente, os tribunais superiores, sobretudo seus dirigentes, desenvolvem uma coalizão institucional, coordenada pelo presidente do STF, ministro Maurício Corrêa, para declarar “oposição institucional” desses tribunais sobre as “pessoas estranhas à magistratura” mantidas na proposta de conselho judicial pelo relator na parte separada para aprovação:

Mensagem GP/STF nº 015/2004, de 23/03/2004, do Presidente do Supremo Tribunal Federal, encaminhando Nota Conjunta firmada pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Superior Tribunal Militar e do Tribunal Superior do Trabalho, na qual “aprovam posição institucional contrária à participação de pessoas estranhas aos quadros da magistratura no Conselho Nacional de Justiça, prevista na PEC 29/2000, ora em processo de votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal”, pelas razões expostas. (Senado Federal, [PEC 29/2000 - Senado Federal](#))

Conectando-se ao setor conservador dos tribunais superiores, contra o projeto de conselho judicial que seguiu para o plenário pelo então relator José Jorge, estavam, especialmente, o Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça, detalha Flávio Dino, um setor que tornava a direção da AMB, naquele momento, “caudatária da sua base política”:

As cúpulas dos tribunais de modo geral. Eu me lembro que o STJ chegou a fazer uma reunião. Eu talvez não lembre exatamente a data (...). E o STJ, na ocasião, fez uma votação: quem era a favor, quem era contra. Deve ter ata disso. E, na época, a tese pela criação do CNJ obteve somente cinco votos, ou seis, num total de trinta e três ministros, no STJ. Então as cúpulas dos...Eu não lembro quem era o presidente do STJ. Acho que já era o Nilson Naves, se não me falha a memória. (...). Houve um debate muito intenso. O Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça fazia uma movimentação muito forte contra a criação do CNJ. Então eu diria que, naquele momento, a AMB ficou um pouco caudatária da sua base política, que era, nesse momento, assentada na magistratura estadual; mas quem vanguardava mesmo a resistência eram as cúpulas dos tribunais, marcadamente o chamado Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça. (Costa, depoimento 2009)

Deixada a mensagem da coalizão dos tribunais superiores ao Senado, iniciaram-se as votações no plenário da CCJ, na presidência de Edison Lobão (PMDB/MA), um aliado importante, destaca Nelson Jobim (depoimento, 2009). Para ajudar na formação de uma base ampla no Senado para se aprovar àquela parte descosturada destinada para tal, Jobim também destaca a grande importância da atuação da burocracia na experiência de assessoria parlamentar que estava ao seu redor no STF:

E aí tinha um sujeito, um craque, ninguém fala nele, que se chama... que até hoje é, ele era meu assessor legislativo (...). Sebastião Jorge. O Sebastião foi indicado pelo Maurício Correia para ser meu assessor parlamentar na presidência do TSE. Aí depois ele veio para o Supremo. Sabia *tudo* de

deputados e senadores. Ele sabia tudo. Aí ele me avisava: “Fulano está com algum problema”. Aí eu saía atrás do problema do sujeito. De vez em quando: “Em que posso te ajudar?” “Não,...”. Ligava para um, ligava para outro, ligava para o governo, não sei o que e tal. Muito gentil. Aí dizia assim: “Jobim, o que você quiser, só me telefonar”. E teve coisas desse tipo, por exemplo, em uma reunião da Comissão de Justiça, estava com um problema na comissão, eu não me recordo bem, o José Jorge estava com um problema na Comissão, (...) tinha um problema lá, votação, quórum, não sei o que. O Sebastião me telefona e diz: “Olha, Ministro, esse quórum aqui não está bom”. Aí eu liguei para quem? Liguei para um senador... Não me lembro mais [quem era]. “Vai lá e acaba com a sessão”. Aí o senador foi lá, sentou e vira assim: “Eh, camarada!” E arrumou uma confusão. Mas o presidente [da Comissão] já sabia que ia acontecer aquilo, para dar uma justificativa para suspender a sessão e mudar o quórum para a gente fazer na semana seguinte. (Jobim, depoimento 2009, destaque do original)

Para continuar a fortalecer o ativismo de Nelson Jobim naquela batalha pela aprovação da PEC da RJ descosturada, em 19 de maio de 2004, enquanto os trabalhos na CCJ estavam em andamento, o plenário do STF o escolhia para a presidência daquela corte. Jobim alcançava a mais alta posição político-institucional da magistratura, uma posição institucional decisiva na reta final da tramitação da PEC da RJ. Em 26 de maio, findos os trabalhos na CCJ, o substitutivo é enviado à mesa diretora do Senado para entrar na ordem do dia para votação no plenário. Inicia-se, portanto, a fase de proposições no plenário e, conseqüentemente, de negociações para a aprovação da descostura aprovada na CCJ. Na fase de tramitação da PEC da RJ, no plenário do Senado, em 03 de junho de 2004, Nelson Jobim toma posse da presidência do STF. Esta é a oportunidade na qual Jobim reuniria, nos termos de Flávio Dino, “conhecimento dos embates e autoridade institucionais” (Costa, depoimento 2010), para atuar naquela reta final. Mais que isso. Significava que, “pela primeira vez (...), um presidente do Supremo, ele se dispõe à mobilização da classe e uma atuação específica junto ao Legislativo [para viabilizar a aprovação do CNJ]”, destaca Joaquim Falcão (depoimento, 2009). Aliás, na posição de cargo de ministro do Supremo e pela trajetória na história da reforma do Judiciário, destaca Falcão:

só ele podia fazer isso, porque ele não era magistrado, então só ele podia defender, como ministro do Supremo, algum tipo de controle à magistratura; porque ele no fundo era um [ator externo]...ele estava numa situação de poder maior, então ele tinha uma legitimidade... um pressuposto de legitimidade de falar em nome do Judiciário. (depoimento, 2009)

Com efeito, Jobim chegar à presidência do STF naquela fase decisiva de tramitação do CNJ no Congresso Nacional tornava-se um evento muito peculiar porque ele tinha a oportunidade política de, “no fundo”, sendo um ator externo à magistratura, definir à classe da magistratura e ao Poder Legislativo que, na realidade, aquele modelo de composição que tramitava no Congresso era suficientemente *interno* ao sistema de justiça para indicar inconstitucionalidade ou interferência em “autonomias e independências”. O discurso de posse de Jobim é um material importante (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) para ajudar na interpretação de que havia um alinhamento

discursivo muito amadurecido entre diferentes atores em diferentes posições institucionais favoráveis à aprovação do CNJ, na definição de que o novo órgão garantia o “debate democrático”. No entanto, o destaque está para a definição que Nelson Jobim desenvolve, daquela posição muito estratégica na magistratura, de que nesse “debate democrático” garantia membros externos à magistratura que são categorias, constitucionalmente, de “funções essenciais à Justiça” – a Advocacia e o Ministério Público”, e garantindo membros “representantes da cidadania”, cujas “exigências para sua escolha são as mesmas para Ministros deste Tribunal. São as mesmas exigidas para a formação das listas para os oriundos da Advocacia e do MP: Notável saber jurídico e conduta ilibada.” (documento 15, 2004). Ou seja, Jobim desenvolve um conceito de “membro externo” no sentido de que aquelas categorias eram suficientemente internas ao sistema de justiça para significar inconstitucionalidade e ameaça à independência do Poder Judiciário. Além disso, era uma composição de valor democrático, definiu Jobim, porque contempla membros da magistratura “desde o Supremo Tribunal até o juiz de primeiro grau”. Aqui, é possível se identificar a importância da conexão de Jobim com lideranças do novo movimento associativo da magistratura, em que, daquela posição de cúpula, faz defesa à presença da magistratura de primeira instância na composição.

Além disso, é possível também identificar no discurso de posse de Jobim que ele estava conectado ao movimento de tornar o CNJ um órgão de influência na política de gestão dos tribunais, fazendo avançar a propagação do enquadramento interpretativo de que o papel fundamental do CNJ era “pensar e discutir as políticas estratégicas que poderão ser formuladas por tal Conselho [ao Poder Judiciário]”. Ele propõe em seu discurso que “o Conselho Nacional de Justiça, que o Senado Federal está para votar na Reforma Constitucional, deve ser visto nessa perspectiva: um órgão voltado para a consistência e a funcionalidade do sistema”, cuja finalidade é “dimensionar a nossa capacidade de oferta de decisões e seus gargalos”, que, inclusive, “reclama uma análise estratégica do Poder Judiciário na sua integralidade”.

#### **Boxe 8.** Discurso de posse do ministro Nelson Jobim à presidência do STF - 03.06.2004

“(…) O tempo se dilatou. Veio a morosidade. A Nação passou a perceber a disfuncionalidade do Poder Judiciário. Começou a cobrar. Era o fim do isolamento do Poder Judiciário.

A questão judiciária passou a ser tema urgente da Nação. O tema foi arrancado do restrito círculo dos magistrados, promotores e advogados. Não mais se trata de discutir e resolver o conflito entre esses atores. Não mais se trata do espaço de cada um nesse Poder da República. O tema chegou à rua. A cidadania quer resultados. Quer um sistema judiciário sem donos e feitores. Quer um sistema que sirva à Nação e não a seus membros.

(…) O Poder Judiciário não é um fim em si mesmo. Não é espaço para biografias individuais. (...) Tem que ser parceiro dos demais Poderes. Tem que prestar contas à Nação. É tempo de transparência e de cobranças. (...) A mesa de discussões tem que se ampliar. Não mais só os tradicionais atores – juízes, promotores e advogados. Devem estar na mesa o governo, os políticos, os filósofos, os antropólogos,

os economistas, os administradores. Também as organizações sociais e os sindicatos de trabalhadores e patrões. Enfim, todos os que são e fazem o País.

(...) E é aqui a questão. Há concordância com o diagnóstico, e só divergências radicais quanto à terapia.

(...) Para as reformas, precisamos identificar os nossos consensos e nossos dissensos. Vamos à mesa. Todos: advogados, juízes, promotores, acadêmicos, organizações sociais... O Poder Executivo e o Poder Legislativo. Baixemos as armas.

Vamos ao diálogo e ao debate democrático.

Proponho a elaboração de uma agenda comum. Eis um de seus possíveis itens. Vamos dimensionar a nossa capacidade de oferta de decisões e seus gargalos. Esse dimensionamento, absolutamente necessário, reclama uma análise estratégica do Poder Judiciário na sua integralidade. Análise essa que induza os vinte e sete Tribunais de Justiça Estaduais, os vinte e quatro Tribunais Regionais do Trabalho, os cinco Tribunais Regionais Federais, com todas as suas estruturas de primeiro grau, juntamente com os quatro Tribunais Superiores e com o Supremo Tribunal Federal a começarem a agir em comum e de forma sistêmica.

A divisão constitucional em tribunais com competências específicas foi pensada para produzir consistência ao todo. Em momento algum se pensou nas autonomias dos órgãos judiciários. É assim que devemos pensar a nossa ação futura. Creio que o Conselho Nacional de Justiça, que o Senado Federal está para votar na Reforma Constitucional, deve ser visto nessa perspectiva: um órgão voltado para a consistência e a funcionalidade do sistema.

O debate de surdos forjou a expressão “controle externo”, porque em sua composição se encontram membros não integrantes da magistratura. Lembro a composição pretendida no Senado: nove são integrantes da magistratura, desde o Supremo Tribunal até o juiz de primeiro grau. Quatro outros são oriundos das carreiras que a própria Constituição define como “funções essenciais à Justiça” – a Advocacia e o Ministério Público.

Pergunto.

Estes quatro últimos – advogados e promotores – não têm nada com o Poder Judiciário? São absolutamente estranhos aos seus problemas? Advogados e promotores não têm nenhuma responsabilidade com a funcionalidade desse Poder? A resposta está na Constituição. São eles ínsitos ao sistema. Basta ver onde se encontram na textura constitucional. É impossível falar sobre o Poder Judiciário sem contar com eles. Integram, assim, o que podemos chamar de Poder Judiciário em sentido lato. Têm eles legitimidade constitucional para pensar e discutir as políticas estratégicas que poderão ser formuladas por tal Conselho. Se viessem eles a ser excluídos, onde estaria a legitimação de um órgão que precisa integrar todos os atores, posto que deve definir papéis e condutas?

Temos, na composição, ainda, dois outros membros indicados pelas Casas do Congresso Nacional. São os representantes da cidadania. As exigências para sua escolha são as mesmas para Ministros deste Tribunal. São as mesmas exigidas para a formação das listas para os oriundos da Advocacia e do MP:

Notável saber jurídico e conduta ilibada.

Impossível pensar que esse Conselho, por sua só composição, venha ferir autonomias e independências. Salvo se entendermos que a máquina judiciária não tem contas a prestar à Nação quanto às suas condutas administrativas e financeiras. Salvo se entendermos que o concurso público ou a aprovação pelo Senado Federal tenha dado ao magistrado um poder sem responsabilidade.

A independência não é incompatível com a responsabilidade. Pelo contrário, a independência exige democraticamente a responsabilidade.

Fonte: documento 15 (2004).

Um aspecto importante, também, é que, pela sua trajetória influente na vida político-partidária, o novo presidente do STF tinha abertura, em especial, entre os partidos de centro-direita, maioria no Senado. O plenário do Senado recebe para votação a parte da PEC da RJ descosturada para aprovação, em 1º turno, em julho de 2004. Pedro Abramovay detalha que Nelson Jobim “tinha uma influência sobre o Senado muito grande. Não só sobre a bancada do PMDB, mas também sobre a bancada do Democratas, na época o PFL” (depoimento, 2010). Apesar de muitas conexões entre diferentes movimentos favoráveis à aprovação do CNJ, nada estava completamente certo. A magistratura mais conservadora ainda tinha muita influência no processo: “(...) tinha-se dúvida, não era uma certeza de que aquilo seria aprovado, com certeza, porque tinha uma resistência do Judiciário, muito forte, um pedaço do Judiciário” (Abramovay, depoimento 2010). Por isso, a centralidade de Nelson Jobim daquela alta posição judiciária na negociação, “estar publicamente... E ele articulava, se reunia, ia falar com os senadores e... Enfim, vivia lá no Senado (ri). Chamava os senadores lá também [no Supremo]” (Abramovay, depoimento 2010). Nelson Jobim (depoimento, 2009) descreve que, realmente, havia a importância dessa publicidade de o presidente do Supremo estar muito presente nas reuniões com as bancadas dos partidos, discursando em favor da aprovação da parte da PEC da RJ no plenário do Senado:

Eu fiz o seguinte: fiz reuniões com o PT, fui... presidente do Supremo na época era misterioso... Reuniões da bancada do PT, eu estava lá. Aí eu fazia exposição... E conhecia todo mundo. E aí conhecia... Então eu tinha, por exemplo, eu usava essa estratégia, conhecia fulano, então eu dava exemplos que eu sabia que batia na cabeça do a, do b ou do c. Então eu fiz reuniões... O PFL não tinha problema porque o José Jorge controlava, o PMDB também era a minha origem primitiva, o PT, o pessoal do PCdoB, que era o Aldo Arantes que ajudou muito. E aí você conseguia construir essa... (Jobim, depoimento 2009)

A despeito dessa centralidade de um presidente do STF estar influenciando a aprovação em especial do CNJ, Nelson Jobim também descreve a dificuldade que enfrentava para convencer o setor da magistratura mais resistente:

Dentro da magistratura. (...) Claro. Eu jogava para dentro e para fora. Mas na magistratura eles nunca aceitavam duas coisas. (...) na magistratura, tu tinhas um problema mais grave (...) [o Conselho]. Então eles concentraram toda a sua objeção ao Conselho, que era onde tinha menos objeção dentro do Congresso, porque todos tinham problema com juiz. Todos tinham história, alguma história alguém tinha... Se não ele, pelo menos um parente dele etc. (Jobim, depoimento 2009).

Em 07 de julho de 2004, a parte proposta para promulgação é aprovada em 1º turno no Senado. Na AMB, Rodrigo Collaço (depoimento, 2010) situa que, para os bastidores da liderança da Associação, já havia clareza de que o CNJ seria aprovado: “O que nós percebemos é que quando a matéria chegou para votação no plenário do Senado já havia, praticamente, um consenso. Então, tínhamos desde logo, e cedo, a ideia de que nós seríamos derrotados, e que o Conselho seria

aprovado”. Em 17 de novembro de 2004, o plenário do Senado aprova, entre outros pontos, a criação do Conselho Nacional de Justiça, resultado de uma trajetória de conexões entre diferentes movimentos assentados, sobretudo, a “um certo pensamento (...) em favor da democratização do Poder Judiciário”, nos termos de Flávio Dino (Costa, depoimento 2009):

E se produziu ali um consenso, liderado, já na fase final, pelo governo, pelo Marcio Thomaz Bastos, pelo Jobim e pelas associações. Na verdade, havia ali um...a rigor um quadrilátero, havia juristas com formação democrática e modernizante, entre os quais Joaquim Falcão, por exemplo, e outros, Maria Tereza Sadek, que é da ciência política, havia uma certa... um certo pensamento acadêmico em favor da democratização do Judiciário. Este pensamento acadêmico se associa a dois líderes institucionais, o Marcio Thomaz Bastos, ministro da Justiça, e o Nelson Jobim, presidente do Supremo, e o movimento associativo propicia a interlocução interna desse movimento externo; e se gera o pacto político, que levou à aprovação da reforma com o CNJ.

Em 08 de dezembro de 2004, promulga-se a Emenda Constitucional nº 45, Reforma do Judiciário. Especificamente, no Art. 103-B (**Boxe 9**) localiza-se a regra matriz, a regra gênese que institui o ‘controle externo democrático’. Todavia, a história ainda não havia terminado. E o “primeiro dos sonhos”, nos termos da então deputada Zulaiê Cobra, ainda tinha muitos desafios a enfrentar para se transpor da ideia à prática.

#### **Boxe 9.** Redação constitucional do CNJ na EC45

“Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

- I um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal;
- II um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
- III um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
- IV um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- V um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- VI um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VII um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VIII um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- IX um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- X um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;
- XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
- XII dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- XIII dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º O Conselho será presidido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, que votará em caso de empate, ficando excluído da distribuição de processos naquele tribunal.

§ 2º Os membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

§ 3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

”

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

§ 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários;

II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral;

III requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios.

§ 6º Junto ao Conselho oficialarão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.”

Fonte: documento 16 (2004).

**Parte empírica 2 [como organização/como política]. “ou seja, como é que a Emenda começa a ter vida, não é?”**

**Momento Histórico 2. Uma instituição inscrita vazia: “imaginação institucional” e as estruturas iniciais do Conselho Nacional de Justiça (2004-2007)**

– Veja. (...) não havia nada. Imagine elaborar toda uma regulamentação partindo do nada. Porque nunca existiu no país um Conselho Nacional de Justiça.

Ex-conselheiro do CNJ, ministro Vantuil Abdala em depoimento ao CPDOC, em 2012.

– (...) existia um modelo, um desenho mínimo que a Constituição trazia ali. E dentro daqueles contornos é que podíamos ter uma movimentação, trabalhar. Mas isso se foi construindo, foi se adaptando, flexibilizando, a partir do momento em que surgiam as reações e as contrarreações.

Ex-conselheira do CNJ, juíza Germana Moraes em depoimento ao CPDOC, em 2014.

**Boxe 10.** Parte do discurso de Nelson Jobim, Presidente do STF, na promulgação da EC45, no Congresso Nacional, em dezembro de 2004

(...) esta emenda constitucional foi o produto daquilo que só o Congresso Nacional sabe fazer – a construção de maiorias e convergências em cima da divergência.

(...) Vamos afastar de nós aquela frase dita, tresdita e repetida: “esta reforma não foi a reforma dos meus sonhos”. Isto é a história. A história sabe que a produção de textos legislativos, de estruturas institucionais, de desenhos para o povo e para a nação é exatamente do processo democrático, da disputa, do conflito, que tenha claramente ao fiel cabo o arbitramento da síntese com a destruição da tese e da antítese.

(...) Senhor presidente, durante o período que cá estive e, mesmo antes, o tema de reforma do Poder Judiciário não estava na agenda nacional. Era um tema que interessava estritamente às corporações, aos magistrados, aos juízes, promotores e aos advogados.

(...) no ano de 2000, ou seja, neste novo século, o Poder Judiciário não é mais um tema restrito às categorias. É um tema da nação, é um tema do qual está posto claramente que isto não é lugar para exercício de Poder, mas sim lugar para servir ao povo e ao país.

Senhores e senhoras, creio que ficou claramente demonstrado nas disputas da Câmara, nas disputas do Senado – tivemos “n” conversas, “n” debates, vitórias e derrotas – ficou, senhores magistrados aqui presentes, senhores presidentes dos tribunais superiores, senhores presidentes das associações de classe, que agora é olhar para o futuro.

Fonte: documento 17 (2004).

O ministro Nelson Jobim fazia um grandioso discurso, na promulgação da EC45, no Congresso Nacional. Sem dúvidas, era uma grande vitória. Um ícone dessa vitória era a aprovação do Conselho Nacional de Justiça – “a joia da coroa”, na definição de Márcio Thomaz Bastos. Certamente havia muito cansaço, mas havia também muita satisfação e expectativa, destaca Flávio Dino: “(...) nós reconhecemos que havíamos alcançado o que era possível: um Conselho com quinze membros, nove internos, seis externos, e dos nove internos, três de primeiro grau. Um terço. Falamos: ‘bom, vencemos essa batalha. E vamos para a experiência concreta’” (Costa, depoimento 2009). No entanto, os atores nos bastidores pela aprovação do CNJ sabiam que não era uma vitória totalmente definida. Usando um termo do discurso de Nelson Jobim na

promulgação (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), “olhar para o futuro”, naquele momento, estava sob muitas incertezas sobre o que seria na prática o novo órgão e sobre se ele sobreviveria a outros campos de batalha que estavam por vir – a sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal e a sua instalação sem dispor de qualquer recurso previsto para tal.

Esta parte empírica volta-se a narrar a segunda fase da construção da ecologia institucional do Conselho Nacional de Justiça – a fase na qual a ‘Emenda começa a ter vida’. Neste Momento Histórico 2 (2005-2008), teço a narrativa em torno das estruturações iniciais dificultosa do Conselho Nacional de Justiça, em que identifico a oportunidade de influência que personagens que defendiam a democratização da gestão e da alocação dos recursos da Justiça têm nesse processo. No Episódio 5, destaco o início da conexão política entre o então presidente do STF Nelson Jobim e os juízes novos na projeção da instalação do novo órgão e na construção da primeira composição de conselheiros. Além disso, identifico a chegada histórica da primeira instância na AMB e o questionamento da constitucionalidade do CNJ no STF e importância do voto de Cezar Peluso, que marcam a derrota da ala conservadora da magistratura em torno do tema de criação do CNJ. No Episódio 6, identifico a importância de Nelson Jobim na condução da improvisação do mínimo organizacional, material e orçamentário para possibilitar a instalação do novo órgão. Além disso, destaco a influência dos juízes novos na proposição de um regimento interno ao Conselho, garantindo que a primeira instância e o novo movimento tivessem espaço político para perseguir sua agenda por democratização interna.

O Episódio 7 narra a busca por uma agenda política ao Conselho e a decisão de tornar as demandas por disciplina da sociedade compusesse a primeira agenda do órgão. Destaco o impasse do isolamento da Corregedoria Nacional do CNJ para essa projeção e a abertura que isso cria para centralizar as pautas de moralização do novo movimento associativo da magistratura, uma escolha que se torna importante à construção da legitimidade do órgão diante da sociedade e diante da maioria da magistratura. Finalmente, o Episódio 8 destaca o início ensaístico da agenda de políticas judiciárias no campo da gestão e a influência das pautas do novo movimento associativo nesse início.

## **Episódio 5. “O CNJ criado por uma emenda constitucional sem ter estrutura alguma”: projetando a instalação**

– Só de ler o artigo da Constituição que foi acrescentado pela reforma sobre o CNJ, só aquilo ali já faz brilhar os olhos da gente. Planejamento, controle, coordenação, área disciplinar... Se tiver vontade de atuar, de resolver alguma coisa... E foi o que aconteceu e até hoje acontece. O CNJ é muito diferente do Poder Judiciário em si.

Ex-conselheiro do CNJ, Eduardo Lorenzoni em depoimento ao CPDOC, em 2014.

### **5.1. O Gabinete Extraordinário de Assuntos Institucionais e os “juízes novos”**

Aquele era o momento mais difícil do CNJ pós-promulgação, considera o juiz Alexandre Azevedo (depoimento, 2010), um órgão sem qualquer estrutura prevista: “Essa foi a fase mais difícil do CNJ. O CNJ criado por uma emenda constitucional sem ter estrutura alguma. Não foi pensado nem na Emenda...”. O órgão que nascera para controlar o Poder Judiciário estava apenas inscrito na Constituição, não havia “nada”, nenhuma estrutura física, orçamento previsto, servidores, conselheiros, procedimentos de funcionamento, agenda política definida, nada. Tudo ainda carecia de criação. Além de enfrentar o momento de haver nenhuma estrutura organizacional, havia muitas apostas de que a concretização do novo órgão seria um fracasso, situa Flávio Dino (Costa, depoimento 2009):

(...) os prognósticos eram os mais sombrios, em relação ao CNJ, desde que ele seria uma espécie de adereço, de enfeite, sem nenhuma importância, até que haveria ondas de desobediência civil contra o CNJ. Os prognósticos eram esses, os cenários, inclusive verbalizados em artigos e em palestras, entrevistas de atores importantes do Judiciário.

Nelson Jobim (depoimento, 2015) recorda também que aquele era um cenário muito dificultoso para se instalar o CNJ: “havia problema na administração. Espaço físico, recurso... Porque tudo era problema. Como as pessoas não queriam que aquilo funcionasse, então se criava todo, toda coisa era [dificultosa]...” Como não havia nenhuma estrutura prevista e não havia certa clareza sobre como o CNJ funcionaria na prática, Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) recorda

que o primeiro mecanismo de estruturação organizacional do CNJ foi a “imaginação institucional”. Era um início sob “invenção”, recorda também Nelson Jobim (depoimento, 2015): “Aí nós inventamos...”. Esse processo imaginativo, inventivo da implementação do novo órgão já havia se iniciado poucos meses antes da promulgação da EC45, situa Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) – Nelson Jobim havia criado um campo subterrâneo para tal: “(...) uma unidade de transição, um gabinete de crise, chamemos assim, (...) que tinha o nome de Gabinete Extraordinário de Assuntos Institucionais, o Jobim cria isso por portaria, (...) No Supremo, antes do CNJ, mas na reta final da tramitação da Emenda 45”. Foi nessa oportunidade que Nelson Jobim trouxe, para a história inicial de estruturação organizacional do CNJ, um grupo que seria seu braço direito naquele desafio: o grupo dos “juízes novos”. Era o avanço de uma conexão política entre o presidente do STF e o novo movimento associativo da magistratura, destaca Flávio Dino:

Ele cria o Gabinete, depois, o Gabinete Extraordinário, como uma institucionalização disso que era informalmente feito por mim. Depois vem a ideia de agregar juízes de outras justiças, para não ficar... não gerar uma reação corporativa – “ah, só a Justiça Federal...” E aí que vêm o Alexandre e o Elton. E, a partir daí, nós aproximamos fortemente o Supremo das associações, muito fortemente, muito intensamente. Já havia, evidentemente, uma relação prévia. Carlos Mário Velloso, com o próprio [Sepúlveda] Pertence, foram presidentes que abriram muito... Celso de Mello, abriram espaço para as associações. Mas, com a presidência do Jobim, isso ganha um caráter de uma parceria política mesmo. E eu era o executivo desse pacto político. (Costa, depoimento 2009)

O juiz Alexandre Azevedo (depoimento, 2010), que fez parte desse grupo pioneiro, situa também que, chamar juízes de primeiro grau para pensar a implementação de um órgão de cúpula, era uma prática incomum, avançada: “até numa visão muito avançada para a época, ele quis se cercar de alguns magistrados, principalmente de primeiro grau”. Nelson Jobim (depoimento, 2015) indica que era este mesmo o propósito: conectar-se a juízes de primeira instância que tivessem “trânsito político” na magistratura, para ajudar nessa tarefa imaginativa:

Aí o que é que eu verifiquei? Verifiquei o seguinte: nós precisávamos fazer um regimento. Aí eu resolvi fazer o seguinte: constituí uma assessoria. Uma assessoria de juízes de primeiro grau, mas que tivessem trânsito político na categoria. E aí eu chamei o Flávio Dino, o menino da Justiça do Trabalho [Alexandre Azevedo] e o outro rapaz que era aqui do Rio (...). Era... Elton [Leme] (...) [da Justiça Estadual]. E aí chamei esses três e aí começou, enfim... (...). [Alexandre Azevedo] Que era muito bom. Era um cara quieto, mas trabalhador. O articulador político mais era o Flávio Dino.

Habitado, portanto, por esse grupo de juízes novos favoráveis à criação do CNJ no Congresso, Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) define que o GEAI era uma espécie de embrião do Conselho, pensado para construir “algumas medidas preparatórias” para sua implantação: “É um embrião. É a instância de implantação. (...) Então nós, já nessa fase final da (...) tramitação da Emenda 45, começamos a adotar as medidas para implantação do CNJ”. Esse trabalho de

imaginação institucional era voluntário, detalha o juiz Alexandre Azevedo (depoimento, 2010), para o qual eles tinham o desafio de reparti-lo, também, com as suas obrigações jurisdicionais:

Continuava trabalhando normalmente nas minhas tarefas como juiz, o juiz Elton, também o juiz Flávio Dino, e nós nos reuníamos, dentro de algumas circunstâncias de horário, os finais da tarde, marcávamos reuniões, para tratar desses assuntos do gabinete. Então, na verdade, não foi uma requisição formal, para ficar à disposição do gabinete. A gente fazia um acúmulo de atribuições, para que, de alguma forma, os assuntos desse gabinete fossem sendo construídos.

Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) especifica que, entre as medidas preparatórias, Nelson Jobim o aconselha a projetar o lugar e os rituais de funcionamento à nova instituição: “o Jobim me chama e diz, por exemplo, ‘olha, estuda regimento interno’. Então nós tínhamos que cuidar... e ao mesmo tempo, ‘vai lá olhar a reforma’, reforma física”. Flávio Dino detalha que aquele grupo de juízes de primeiro grau tinha de mobilizar três tarefas centrais: a estruturação física do CNJ, acompanhar o término da tramitação da EC45 no Senado e construir uma proposta de regimento com as regras de funcionamento do novo órgão: “(...) nesses meses finais de 2004, nós começamos a dar conta de três tarefas: um, acompanhar o término da Emenda 45 no Congresso<sup>38</sup>; dois, começar a cuidar da estruturação física do CNJ, escolher local” e “[três] Bom, o Conselho vai começar a funcionar nos próximos meses, e o que é que nós vamos dizer à sociedade [sobre como ele vai funcionar]?” (Costa, depoimento 2009). Diante dos prognósticos não muito favoráveis que se acaloravam sobre o novo órgão na prática, no imaginário desses atores que trabalhavam pela construção do CNJ, as primeiras propriedades estruturantes tinham que, estrategicamente, tecer a sua “legitimidade”, a sua “autoridade institucional”. Entre elas, foi a escolha de o CNJ funcionar nas dependências do STF, situa Flávio Dino (Costa, depoimento 2009):

(...) foi uma escolha política, foi uma escolha acertada, escolha feita...enfim, por mim, pelo Jobim, decisão dele, evidentemente, mas eu opinava fortemente nesse sentido, porque achava que seria um elemento de legitimação da autoridade do Conselho. (...). Então, a escolha do próprio Supremo como sede do CNJ foi uma escolha política e acertada, para fortalecer a autoridade institucional do Conselho. Então, a segunda tarefa era cuidar da parte física: onde é que nós vamos colocar esse órgão aqui.

Outro esforço imaginativo que mobilizava o grupo dos juízes novos foi pensar em um caminho para responder à pergunta “o que é que nós vamos dizer à sociedade [sobre como ela vai acessá-lo]?”. Isto é, imaginar sobre qual seria a ritualística – a como, do ponto de vista burocrático, procedimental, a sociedade, os atores interessados, se conectariam com o CNJ e, a partir disso,

---

<sup>38</sup> Joaquim Falcão (Falcão, depoimento 2009) relata que Flávio Dino estava sempre presente nos encontros subterrâneos que se faziam pela redação final da PEC da RJ, assessorando na costura do texto: “o Flávio Dino e o Sérgio Renault tomam a frente dessa parte, e aí vão costurando o que mais tarde veio a ser a emenda, a versão final. E José Jorge, também, do seu lado. Mas, basicamente, esses passam a ser dois atores (...) quem costuram toda a forma final da emenda.”

construir-se as agendas políticas do Conselho: “Então nós tínhamos que criar ritos, criar procedimentos. Eu estudei o regimento interno de outros conselhos similares, de outros países, como eles funcionavam”, detalha Flávio Dino (Costa, depoimento 2009). Alexandre Azevedo (depoimento, 2010) contextualiza que era de muita relevância trabalhar na projeção ritualística, já que não havia especificações na EC45 e nenhuma lei disciplinando como o novo órgão funcionaria: “Nós tínhamos que criar o procedimento porque, enquanto não viesse uma lei (que até hoje não veio) disciplinando isso, o regimento do CNJ iria ter essa força”.

## **5.2. “tínhamos a preocupação de saber como é que vai funcionar o Conselho”:** a chegada da 1ª instância à presidência da AMB e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367

Enquanto as imaginações físicas e ritualísticas pela construção de um Conselho para a pós-promulgação se estabeleciam, do outro lado, havia um grupo de juízes novos projetando um trabalho oposto: a construção de argumentos para defender a inconstitucionalidade da criação de um novo órgão daquela natureza, que era o CNJ. Era um grupo que estava em torno da criação da muito temida Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 3367. Um grupo sob a direção da AMB: “Então quando nós observamos que a aprovação da reforma era irreversível, nós já pedimos ao escritório de advocacia, dr. Alberto Pavie, que começasse a estudar, porque nós queríamos entrar com a Adin tão logo a reforma fosse promulgada.”, descreve o juiz Rodrigo Collaço (depoimento, 2010), “Acho que deve ter aí um espaço de três meses antes da aprovação da reforma.”, situa também. Centralmente, a Adin reclamava da inconstitucionalidade da composição do Conselho pela presença de atores externos ao Poder Judiciário, argumentando que tal composição feria o princípio da separação de poderes, além de reclamar que o novo órgão feria o princípio federativo, isto é, que feria a autonomia administrativa da Justiça Estadual.

Esse é um movimento que se tornará muito decisivo naquele contexto de término da tramitação da PEC da RJ e início pela projeção da implementação do CNJ. A ação pela inconstitucionalidade do Conselho foi desenvolvida em uma transição muito importante na AMB: a aproximação da promulgação da EC45 se encontrava com mobilizações nas associações locais da magistratura estadual para eleger o primeiro juiz de primeira instância da história da Associação. No final de 2004, o desembargador Cláudio Baldino Maciel (TJRS) entregava a presidência da Associação ao juiz Rodrigo Tolentino de Carvalho Collaço (TJSC). Rodrigo Collaço foi eleito sob uma chapa que defendia propostas clássicas de democratização interna do Poder Judiciário, especialmente as que já vinham sendo defendidas na gestão de Cláudio Maciel: “independência dos magistrados na esfera interna e externa, eleição direta para a cúpula dos tribunais, combate ao nepotismo, regras objetivas para promoção por merecimento” (documento 59, 2004). A chegada

do grupo de juízes novos na presidência da AMB<sup>39</sup>, portanto, foi permeada pelas mobilizações em torno de uma ação que questionava a constitucionalidade do CNJ no STF: “E evidentemente que esse tema foi debatido tanto na gestão do Cadico, do Cláudio Baldino Maciel, na qual eu ocupava essa função, e ao final da gestão dele, inclusive, foi que se ajuizou a Adin contra a existência do Conselho, e isso permeou também o início da nossa gestão.” (Collaço, depoimento 2010). Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) destaca que, por conta dessa agenda mais democratizante, havia um movimento separatista da ala mais conservadora na AMB:

Quando a AMB adota uma postura mais democratizante, aí os desembargadores dizem: “essa não é mais a nossa entidade, não é a entidade que nós criamos, não é a que nos representa”. E eles criam uma entidade só de desembargadores. Então, havia um certo movimento separatista ali, e acho que o Rodrigo, para tentar debelar esse movimento, é que entrou com a Adin. Mas ele próprio, acho que não tinha lá muita convicção, seja quanto a justiça, seja quanto a viabilidade da Adin.

Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) detalha, portanto, que o questionamento da constitucionalidade do CNJ na Adin nº 3367 não era, necessariamente, uma agenda daquele grupo à frente da AMB. Naquele contexto, era uma ação simbólica, uma tentativa de conter as crises internas que vinham se acalorando entre a ala mais conservadora da magistratura e a ala que trabalhava por mais democratização na AMB – motivo pelo qual os desembargadores, na época, criaram uma nova associação para representar seus interesses:

O presidente da AMB na ocasião era uma pessoa de grande talento, (...) que é o Rodrigo Collaço, presidente da AMB. Cara de grande talento. E ele foi e chegou, disse: “Ó Flávio, nós vamos...” (lá na sala, ainda, do Gabinete Extraordinário, no edifício-sede do Supremo). Ele disse: “Ó Flávio, nós vamos entrar com a Adin porque não tem jeito. A gente sabe que vai perder, mas a base...” Eu disse: “Qual base, Rodrigo?” Ele: “Não...A base...” Eu digo: “Não. Uma parte da base da AMB, porque nos outros setores não têm essa resistência”. Mas eles acreditavam pouco na ação. Foi mais um gesto, uma tentativa de manter uma certa coesão interna. Porque, nessa fase final... Tanto que depois se criou até uma associação de desembargadores, se não me falha a memória. Hoje, existe uma Associação Nacional de Desembargadores. (Costa, depoimento 2009)

Além de representar uma tentativa de conter as crises que se intensificavam entre os diferentes grupos da magistratura na AMB, Rodrigo Collaço (depoimento, 2010) situa que, para aquele novo grupo que dirigia a Associação, a Adin nº 3367 não representava resistência à criação do Conselho quanto aos ideais de democratização que estavam em torno do debate: “Nós não tínhamos um sentido de resistência ao Conselho para deixar as coisas como estavam. Nós tínhamos preocupação quanto ao futuro do Conselho; mas nós também queríamos a mudança do Judiciário, a melhoria do Judiciário. Tudo isso era objetivo nosso”. Rodrigo Collaço detalha que o grupo, que estava com ele dirigindo a AMB, entendia que não cabia questionar a constitucionalidade do CNJ;

---

<sup>39</sup> Este grupo de juízes já vinha ocupando a direção das coordenações que compuseram a gestão de Cláudio Baldino Maciel.

no entanto, a Adin nº 3367 se tornaria a oportunidade para se ganhar clareza do STF sobre qual era a finalidade funcional de controle daquele novo órgão:

Nós tínhamos essa objeção, tínhamos a preocupação de saber como é que vai funcionar o Conselho; como é que o Conselho vai se posicionar; ele vai ser um conselho que vai tentar interferir nas decisões judiciais ou não; se caberia no nosso modelo constitucional o Conselho Nacional de Justiça. Esta foi a razão da Adin! Nós entendíamos que não cabia [a Adin].

Apesar de o grupo de juízes, que trabalhava por agendas de democratização interna das relações do Poder Judiciário na AMB, entender que não cabia questionar a constitucionalidade do CNJ, havia muito temor entre os atores que estavam nos bastidores trabalhando pela criação do novo órgão quanto à possibilidade que havia de o STF o declarar inconstitucional, em especial porque havia mudado a composição do Supremo, recorda Flávio Dino (Costa, depoimento 2009): “tinha[-se] que trabalhar [outra negociação], porque o Supremo havia passado por uma mudança de composição, já na ocasião”. As expectativas, em torno do julgamento da Adin nº 3367, eram muito grandes, já que a relatoria ficou na responsabilidade do ministro Antonio Cezar Peluso, ex-desembargador do TJSP, um dos tribunais mais resistentes à criação do Conselho, e quem declarava críticas quanto ao modelo de conselho que estava sendo aprovado no Congresso:

E o relator acabava sendo um dos poucos egressos, novo e egresso da magistratura, que é o Peluso, e da magistratura paulista, que era mais resistente ainda. Então houve um certo receio, derivado disso. Bom. Ele é desembargador do TJ São Paulo. O TJ São Paulo anuncia uma nova revolução de 32... [risos] então, vamos aqui nos precaver. [Risos] (Costa, depoimento 2009)

Portanto, havia mais um turno a vencer. Pedro Abramovay (depoimento, 2010) recorda que, no seu ponto de vista, o medo que se tinha quanto ao STF declarar a inconstitucionalidade do CNJ estava quanto ao “argumento federativo” que a Adin problematizava: “Eu lembro que a gente tinha medo, muito, do argumento... mais do argumento federativo do que do argumento de separação de poderes [sobre a composição]. Isso eu lembro que era uma coisa muito presente. Da intervenção no poder judiciário dos estados”. Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) descreve que a garantia pela criação do Conselho na nova arena política, o STF, estava, essencialmente, sob os cuidados da habilidade e centralidade institucional de Nelson Jobim, de Márcio Thomaz Bastos e dos demais ministros defensores que também trabalhavam pela rápida tramitação da Adin – uma arena de negociação que estava bem acima do que poderia mobilizar a magistratura de 1º grau em torno do GEAI:

Aí foi o Jobim, essencialmente; aí entrou numa esfera que... [risos] Uma esfera um pouquinho acima das minhas competências institucionais e jurídicas também. Então, foi essencialmente o Jobim; e outros. O Gilmar [Mendes] teve um papel importante também nisso, o Marcio [Thomaz Bastos], eu imagino que tenha entrado em campo (mas aí já são coisas de ouvir dizer, não são coisas que eu presenciei) para formar a maioria.

### 5.3. “um acompanhamento de quem seriam os personagens”: articulando a primeira composição de conselheiros

Enquanto o trabalho para garantir a constitucionalidade do CNJ no STF se desenvolvia e a projeção da implementação do funcionamento novo órgão era imaginada nos bastidores do GEAI, articulava-se, também, a construção da primeira composição de conselheiros. Nelson Jobim (depoimento, 2015) descreve que, no pós-promulgação, aquela construção era um grande desafio a enfrentar: “(...) nós começamos a negociar. Comecei a gerenciar o problema da composição do Conselho, que era o primeiro problema. (...) Se nós acertássemos aquela composição, nós conseguiríamos nomear. Se fosse mal, nós estávamos mal.” – considera. Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) destaca que, na imaginação de Nelson Jobim, uma estratégia importante à estruturação inicial do CNJ tratava-se de dar característica federativa à primeira composição de conselheiros:

E, depois que a Emenda 45 foi promulgada, esse gabinete também acompanhava a escolha dos conselheiros, porque, na primeira composição, havia também uma certa engenharia política, comandada pelo Jobim, e eu era o executivo dessa engenharia política. Vocês podem pegar a primeira composição do CNJ, vão ver que há uma certa distribuição federativa. Por exemplo, o desembargador [da Justiça Estadual] era do Rio, o juiz de direito [da Justiça Estadual] era de São Paulo, (...) e por aí vai. Havia um acompanhamento de quem seriam os personagens, para haver uma certa representação federativa. A do Ministério Público estadual é de Minas. Havia uma certa orientação ali. E esse Gabinete Extraordinário de Assuntos Institucionais é que fazia esse meio campo dessas várias facetas.

Para essa estratégia de construção da composição, outra escolha política que Nelson Jobim (depoimento, 2015) imaginava importante mobilizar para tal tratava-se de trazer as associações da magistratura para escolha dos representantes às vagas destinadas à magistratura na composição de indicação pelo STF; no entanto, encontrou resistência nas associações da magistratura estadual:

A composição do Conselho tinha dificuldades iniciais com a magistratura, porque a magistratura era contrária ao CNJ, e antes mesmo da promulgação da emenda houve uma ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela AMB contra o Conselho. E a AMB, eu tentei aglutiná-los, as associações dos juízes, os próprios tribunais, para essa primeira composição, que eu reputava importantíssima, que era a... E tive uma longa conversa, a AMB não quis participar do processo de indicação, aquela associação de... (...) Associação de Presidentes de Tribunais de Justiça também ficou muito reticente.

Não era qualquer formação federativa à composição, portanto, que projetavam os atores: “Eu entendia que nós tínhamos que ter uma forte, quer dizer... Gente que tivesse autonomia e independência, mas ao mesmo tempo tivesse uma visão de grupo, colegiada”, situa Jobim (depoimento, 2015). Ele ainda especifica que julgava importante que as representações da Justiça Estadual viessem do Rio de Janeiro e de São Paulo, provavelmente era uma estratégia para buscar legitimidade e contornar resistências mais fortes que vinha da magistratura da região sudeste ao

novo órgão. O desembargador Marcus Antônio de Souza Faver, do TJRJ, foi indicação mobilizada para a representação destinada à vaga da magistratura de segunda instância no CNJ:

Foi uma tentativa de um critério federativo, eu entendia que naquele primeiro momento nós tínhamos que ter, na representação da Justiça Estadual, um juiz, magistrado, do Rio [de Janeiro] e de São Paulo, que entendíamos necessário para deixar com que as representações dos outros estados viessem via os Tribunais do Trabalho ou o STJ. E então nós conseguimos, em relação ao Rio de Janeiro, escolher desde logo o nome, que eu já tinha também conversado, que foi o Marcus [Antônio de Souza] Faver (...) (Jobim, depoimento 2015).

Marcus Faver era uma mobilização estratégica de Nelson Jobim, era um ator próximo a ele e quem tinha relações muito próximas ao Colégio Permanente dos Presidentes dos Tribunais de Justiça, por dirigir a presidência do TJRJ no biênio 2001-2002. Era um ator, portanto, com visibilidade na magistratura mais conservadora do segmento estadual:

A minha nomeação foi um convite específico do ministro Jobim. (...) ele veio pessoalmente e falou comigo. Veja o que aconteceu. Fiz aqui os dois anos de administração do fundo com o desembargador Manes, depois fiquei dois anos no Tribunal de Justiça, depois fiquei dois anos no Tribunal Eleitoral e participava do Colégio de Presidentes. E conhecia, pelo Colégio de Presidentes, eu era da Comissão Executiva, não era o presidente, mas conhecia o Brasil, como acho que conheço medianamente o Brasil inteiro. Então ele achou, eu tinha ligações com ele e ele falou: “Marcus, queria que você me ajudasse lá” (...). (Faver, depoimento 2013)

A composição foi sendo constituída conforme os atores projetavam, às vezes, influenciando, diretamente, na indicação dos nomes, e outras torcendo para que outros campos os quais não tinham abertura para influenciar o fizessem. Nelson Jobim (depoimento, 2015) conta que, pelas rivalidades entre STF e STJ, preferiu não tentar negociar a indicação à representação da magistratura da Justiça Federal. No entanto, o STJ encaminhou sua escolha, o que ajudou a constituir a característica federativa da composição: “Então a questão federativa ficou atendida pelo STJ, não tanto por uma questão federativa, mas mais por uma questão localista, porque o [ministro] [Francisco] César [Asfor] Rocha, que era do Ceará, providenciou que a juíza indicada pelo STJ viesse do Ceará.” – Germana Moraes. O STJ também escolheu que o juiz de segunda instância da Justiça Federal, Jirair Aram Meguerian, viesse de Brasília: “então você tinha um mix, ali, regional”, destaca Jobim (depoimento, 2015).

Nelson Jobim (depoimento, 2015) ainda detalha que negociou a indicação do juiz de primeiro grau da Justiça do Trabalho, Paulo Schmidt (Rio Grande do Sul), que já vinha com Jobim e com as associações atuando na questão do tema salarial da magistratura federal, uma indicação que veio via Anamatra: “em relação ao juiz, eu negocieei com eles que viesse o Paulo Schmidt (...). Era ligado à ANAMATRA”. Douglas Rodrigues, na época, já desembargador na Justiça do Trabalho em Brasília, veio para somar ao grupo de personagens ligado ao novo movimento associativo. O presidente do TST, ministro Vantuil Abdala, um ator importante também nesses

debates em torno da PEC da RJ, veio indicado pelo Tribunal. Jobim também relata que conseguiu estar parcialmente na negociação dos membros que viriam da OAB: “na Ordem consegui participar parcialmente, porque o Paulo Lôbo foi o indicado porque era, digamos, da burocracia da Ordem, era da inteligência da Ordem (...). E veio um advogado do Rio de Janeiro [Oscar Argollo] que se ligou a mim (...)”. Quanto às representações do Ministério Público Estadual, Ruth Lies Scholte Carvalho (MG), e Federal, Eduardo Kurtz Lorenzoni (RS), detalha que não mobilizou indicações: “[N]O Ministério Público não intervi em nada, não participei de nada, eles indicaram os nomes”, ressalta Jobim.

Ademais, houve mobilização ativa de Nelson Jobim (Jobim, depoimento 2015) para indicar o professor jurista Joaquim de Arruda Falcão Neto, da Fundação Getúlio Vargas, para a vaga de representação da sociedade civil destinada à indicação do Senado, e do professor constitucionalista Alexandre de Moraes, à vaga destinada à indicação da Câmara dos Deputados: “E depois veio o problema da Câmara e do Senado, esse negocieei também muito. Então se acertou que o Joaquim [de Arruda Falcão Neto] viria pelo Senado e o Alexandre de Moraes, pela Câmara”. Alexandre de Moraes era uma indicação estratégica, detalha Jobim, um ator que teria acesso à ala mais conservadora do Congresso: “Ele era ligado ao PFL, uma chave importante, vinha alguém que pudesse ter um acesso da Câmara em relação àquele pessoal mais conservador”.<sup>40</sup>

Por fim, o STJ indicou o ministro Antônio de Pádua Ribeiro para ocupar a vaga de Corregedor Nacional, um grande desafio que já imaginava que viria pela frente, situa Nelson Jobim (depoimento, 2015), Pádua Ribeiro foi um defensor contrário ao modelo de conselho judicial aprovado pelo Congresso:

(...) o pessoal do STJ era contra o CNJ porque o CNJ controlaria o STJ e não controlaria o Supremo, então estavam vendo que aquilo poderia ser uma obra, digamos, “síndrome de conspiração”, que aquilo era obra do Supremo para controlar o STJ. Tanto é que eles indicaram como primeiro membro da composição um juiz, um ministro que era contrário à formação do [CNJ]. Tinha artigos e matérias contra, que era o [Antônio de] Pádua Ribeiro.

#### **5.4. “um voto fundador”:** a constitucionalidade do CNJ pelo STF

Enquanto as mobilizações pela engenharia federativa da primeira composição se desenvolviam, aproximava-se o julgamento da Adin nº 3367 no STF sob a relatoria do ministro Cezar Peluso. Certamente, era o episódio político mais aguardado naquele contexto de imaginações pela estruturação inicial do CNJ. Aguardado, especialmente, porque “a interpretação constitucional

---

<sup>40</sup> Havia a indicação de Sérgio Renault, da Secretaria da Reforma do Judiciário, para representar a vaga da Câmara dos Deputados, mas Nelson Jobim narra que não era uma boa estratégia trabalhar essa indicação: “achei inconveniente que a gente pudesse colocar o Sérgio Renault, porque poderia parecer uma intervenção do governo, eu queria deixar isso fora” (depoimento, 2015).

podia ir para ‘a’ ou para ‘b’”, recorda Joaquim Falcão (depoimento, 2009). Aguardado porque o relator tinha a oportunidade de orientar o discurso em seu relatório pela inconstitucionalidade do órgão e tornar mais difícil ainda o contexto de implementação do CNJ – ou mesmo impedir sua implementação. Afinal, Cezar Peluso (depoimento, 2015) era um ator que não escondia sua oposição ao modelo de conselho que fora aprovado pelo Congresso Nacional:

Eu próprio jamais escondi oposição viva, menos à necessidade da ressurreição ou criação de um órgão incumbido do controle nacional da magistratura, do que ao perfil que se projetava ao Conselho e às prioridades de uma reforma que, a meu sentir, andava ao largo das duas mais candentes frustrações do sistema: a marginalização histórica das classes desfavorecidas no acesso à Jurisdição e a morosidade atávica dos processos.

Cezar Peluso (depoimento, 2015) detalha que, no seu entendimento, não havia necessidades de atores de outras instituições na composição do Conselho: “eu achava que tinha muita gente de fora que não tinha nada a ver diretamente com a vida do Judiciário, não deviam ser incluídos na composição do CNJ. Eu acho que não deveria nem haver representante do Ministério Público, nem representante da advocacia.” Cezar Peluso, portanto, era defensor de um modelo de conselho formado apenas por membros da magistratura. No entanto, havia quem batalhasse nos bastidores da construção da relatoria para garantir a constitucionalidade do órgão. Joaquim Falcão (depoimento, 2009) conta que os jovens assessores juristas que cercavam o gabinete de Cezar Peluso trabalhavam para garantir que chegassem até ele ideias de críticos que tentassem sensibilizá-lo pela constitucionalidade:

(...) alguns anos mais tarde, eu encontro um desses jovens que tinham acompanhado meu pensamento (...): “Professor Falcão, eu trabalhei com o ministro Peluso”. Disse: “Ah, que bom, etc. e tal e tudo. Ele foi importante, porque ele deu o negócio do CNJ”. Aí ele riu assim, disse assim: “Era eu, fulano e beltrano (os assessores dele) que começamos a dar para ele textos de Boaventura”, textos não sei mais o que... [risos] (...). E aí o Peluso foi pouco a pouco aceitando a ideia e... (Falcão, depoimento 2009)

Aquele era um julgamento difícil de relatar, recorda o ministro Cezar Peluso (depoimento, 2015): “Para mim foi difícil porque eu sempre (...) fui contrário à criação do CNJ com a composição que estava prevista.” – porque, apesar de defender que era desnecessário haver atores “nada a ver diretamente com a vida do Judiciário” na composição, compreendia que não era caso de inconstitucionalidade:

Mas quando eu tive que examinar se era ou não era constitucional, eu devia dizer que era constitucional. E foi o que eu disse, é constitucional. Sempre defendi outra posição sobre a estruturação do conselho, mas estruturado desse modo, não posso dizer que é inconstitucional. Constitucional é, portanto tá valendo, tal. (Peluso, depoimento 2015)

Joaquim Falcão (depoimento, 2009) compreende que, naquela conjuntura pós-promulgação da EC45, o que cercava a interpretação do relator não era meramente se aquele

modelo de conselho aprovado era ou não era constitucional, mas a centralidade política do debate em torno da democratização da administração do Poder Judiciário: “foram tantos argumentos para o Peluso, o Peluso foi aberto suficiente para... para se convencer da importância. Porque não estava em jogo nada de Constituição. O que estava em jogo era saber se era oportuno para a administração da Justiça e, politicamente, para o país ter esse controle.” Com efeito, é possível perceber, no relatório de Cezar Peluso, a força do significado político que as diferentes conexões de movimentos em favor da criação do CNJ criaram em torno da criação do CNJ – qual seja, a de democratização da gestão do Poder Judiciário:

Uma persistente conexão entre o Judiciário e o corpo político é, ademais, importante fator de legitimação social e democrática que não deve ser subestimado por arrogância da magistratura, pois, como nota **BOAVENTURA SOUSA SANTOS**, *“a democratização da administração da justiça é uma dimensão fundamental da democratização da vida social, económica e política”, cuja abertura deve, como ideal, incluir “o maior envolvimento e participação dos cidadãos, individualmente ou em grupos organizados, na administração da justiça”*. (documento 61, 2005, destaques do original)

Além disso, a orientação discursiva do voto de Cezar Peluso pela constitucionalidade do CNJ indica o quão o modelo de composição do CNJ que aquelas conexões conseguiram influenciar – ‘controle externo democrático’ – representava a força daquele significado político: “desde que ele seja bem entendido como um órgão do Poder Judiciário como tal, e não como assumir ares de alguma atividade de controle externo, que essa eu sempre reprimi. Então, com essa concepção eu achei que era constitucional e que estava valendo, como está valendo, não é?” (Peluso, depoimento 2015). Sendo assim, com um tom democratizante no discurso, no Pleno do STF do dia 13 de abril de 2005, o relator vota pela constitucionalidade do Conselho e a maioria segue-o, afirmando a constitucionalidade do novo órgão do Poder Judiciário.

Era um voto fundador, considera Joaquim Falcão (depoimento, 2009): “O voto dele é um voto fundador do CNJ, (...) é fundacional. (...) o voto dele foi decisivo nesse momento.” Sérgio Renault (depoimento, 2009) também reconhece a importância do voto de Cezar Peluso: “foi um voto importantíssimo. Eu acho que foi, talvez, o voto mais importante do Peluso até hoje lá no Supremo. Foi um voto muito, muito bonito e muito consistente e acho que foi fundamental para a decisão que o Supremo tomou.” Flávio Dino (Costa, depoimento 2009), que aguardava pela votação nos bastidores pelas medidas preparatórias para a implementação do novo órgão, percebeu a importância do julgamento: “e o CNJ conseguiu [se] afirmar, neste julgamento...o acórdão é muito importante também nesse momento, porque ele afirma as principais competências do CNJ. Como se fosse um terceiro turno da PEC.” A Adin nº 3367, que parecia trazer um episódio político com muitas potencialidades para enfraquecer a trajetória que se projetava pela frente pela democratização da gestão da justiça, tornava-se mais um recurso político favorável àqueles

bastidores de imaginação institucional, além de, ao mesmo tempo, ser um marco na derrota significativa da influência político-discursiva do setor conservador de 2ª instância no debate quanto ao significado do novo órgão e a predominância política da primeira instância na direção do campo associativo da magistratura e a busca por democratização interna, como agenda da política associativa da magistratura, no nível nacional e local.

### **Episódio 6. “Nós começamos a estruturar...”: criando e experimentando o mínimo organizacional**

– O CNJ foi uma grande descoberta, porque nem sempre o mundo da vida é aquele mundo que vem no desenho institucional ou constitucional. O CNJ foi assim: um turbilhão de emoções, de demandas.

Ex-conselheiro do CNJ, juiz Douglas Rodrigues em depoimento ao CPDOC, em 2013.

#### **6.1. “era tudo improvisado”:** arranjando a estrutura física, orçamentária e de pessoal

Após o julgamento da Adin nº 3367, chegava a hora de viver, na prática, a estruturação organizacional do CNJ. No dia 14 de junho de 2005, oficializava-se a instalação do novo órgão. A instituição que nascia para coordenar todo o Poder Judiciário eram poucas pessoas, algumas pequenas salas, quase nada de estrutura material, recorda Flávio Dino (Costa, depoimento 2009): “o CNJ era...eram cinco salas, tinha cinco pessoas no começo, cinco, seis pessoas. Eram três funcionários cedidos do Supremo, uns dois ou três terceirizados, enfim, e ali os juízes [auxiliares] e os conselheiros.” Uma realidade, aliás, bem diferente do que viria a ser no futuro, compara: “Hoje, o CNJ, eu fui lá a semana passada, até me assustei com o tamanho: dezenas de salas, dezenas de assessores, de computadores etc.” Para quem estava “chegando agora”, a lembrança é de que não havia nada: “inicialmente, veja só, você criar um órgão novo, na nossa primeira composição, você não tinha nada, nem espaço físico, nem funcionário, nada, você não tinha nada... era tudo improvisado.”, recorda o então conselheiro Marcus Faver (depoimento, 2013). A fim de formar um quadro mínimo de servidores para o novo órgão, o ministro Nelson Jobim, conforme as disposições transitórias lhe permitia, edita a primeira portaria, fazendo a requisição de recursos humanos de outros órgãos do Poder Judiciário. Tudo era emprestado e reaproveitado, inclusive os juízes novos que atuavam no GEAI, que foram requisitados, finalmente, para atuarem como juízes auxiliares da presidência, detalha Alexandre Azevedo (depoimento, 2009), é oportunidade na qual o novo movimento associativo da magistratura é, também, oficialmente integrado a outra posição institucional muito estratégica no Conselho:

Portaria nº 1 foi editada pelo ministro Jobim, já fazendo a requisição dos três magistrados e de alguns servidores. E aí... [os três magistrados do Gabinete Extraordinário] Para a presidência. E também houve a requisição dos três para a Corregedoria Nacional de Justiça e das duas servidoras que foram da Justiça Federal, (...) também acho que estão na Portaria nº.1. E o ministro Jobim idealizou um convênio, um termo de cooperação entre o Supremo e o CNJ, para que fosse possível fazer essa cessão de servidores. Aí alguns poucos servidores do Supremo foram cedidos para o CNJ.

Paulo Schmidt (depoimento, 2010) considera que foi central que Nelson Jobim estivesse na posição estratégica de presidente do STF, naquele momento da história, para liderar as circunstâncias de necessidade de instalação improvisada do CNJ, haja vista que o novo órgão nasceu com muita rejeição e fortes adversários, conforme também situa: “se não fosse o ministro Jobim, não sei se o CNJ seria instalado, pela grande rejeição, ou pelos grandes adversários que ele [o CNJ] tinha; se não fosse ele bancar, ‘vai instalar, vai instalar e vou arrumar’ e botou e... (...)” O CNJ não tinha planejamento, dotação orçamentária, descreve Nelson Jobim (depoimento, 2015): “Não tinha, não tinha planejamento orçamentário, não tinha nada...” Assim, fortaleciam-se as muitas descrenças sobre se aqueles atores nos bastidores seriam capazes de colocar o CNJ para funcionar: “e uma das alegações: ‘você não vão poder trabalhar. Você não têm verba.’”, complementa Jobim.

Com efeito, contornando as muitas dificuldades, a instalação improvisada da estruturação inicial do CNJ dependeu do uso da autoridade institucional de Nelson Jobim na presidência do STF: “primeiro era o espaço, resolvi o problema do espaço nas rédeas do Partido Republicano Rio-Grandense, mandei fazer e pronto: ‘você para, tira esse povo daqui, não sei o quê’. Foi uma coisa meio autoritária”. Nelson Jobim conseguiu instalar o espaço físico do CNJ no sexto andar do anexo II do STF. Para financiar o início da instalação, ele conseguiu encontrar uma oportunidade de realocação de parte do orçamento do STF, tornando possível, em especial, a remuneração dos conselheiros:

E segundo foi o problema de como financiar aquilo. Verba do Supremo. Até que você criasse o orçamento próprio, não sei o quê etc. A remuneração [dos conselheiros] também era paga com verba do Supremo. (...) Então inventamos lá o... Quem ajudou nisso foi o diretor geral do Supremo, que era o Miguel, que conhecia bem essa coisa. Eu digo: “Olha, vamos ver esse problema orçamentário, é complicado”, porque se não poderia vir acusação de desvio de verba, aqueles troços, que devia aplicar em tal e aplicou em outro. Então nós tínhamos um espaço no orçamento para isso, que viabilizou. Tinha o espaço, tinha... (Jobim, depoimento 2015)

Outra ação de Nelson Jobim para tornar possível o início da estruturação do órgão foi emprestar servidores do Supremo para construir o seu primeiro corpo administrativo: “consegui estabelecer também um programa de servidores, que tu não tinhas lei, não tinha nada. Então designei servidores do Supremo para atender (...) lá no CNJ” (Jobim, depoimento 2015). Ministro Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013), que assumia a Corregedoria Nacional do

CNJ, destaca que a previsão na Constituição de se requisitar servidores e juízes ao CNJ foi o que ajudou a construção do quadro mínimo também à Corregedoria Nacional de Justiça:

(...) começamos do zero, do nada. Cheguei no Superior, inclusive no prédio, que era um prédio anexo ao Supremo, o anexo um, parece, e me reservaram duas pequenas salas, funcionários acho que eram dois que me arranjaram. Agora, a Constituição outorga ao Corregedor Nacional de Justiça poder para requisitar qualquer juiz ou servidor do país. Diante disso, o que fiz foi o seguinte: requisitei dois juízes, um da Justiça Federal e outro da Justiça Estadual, e começamos o trabalho, os dois servidores, e começamos então a moldar aquilo que deveria ser o CNJ [Corregedoria Nacional de Justiça].

Mesmo assim, Alexandre Azevedo (depoimento, 2010) situa que a construção do primeiro quadro de servidores do CNJ era dificultosa, uma vez que não havia nenhum atrativo econômico para ser parte daquele quadro naquele momento:

o CNJ não tinha gratificação nenhuma para dar para esses servidores. Então, na verdade, eles saíram... alguns saíram de suas unidades... Quem tinha gratificação, os servidores melhores do Supremo, acredito, não tinham interesse nenhum em ir para o CNJ. Não tinha atrativo econômico nenhum (...). Então, quem tinha algum cargo comissionado, quem tinha alguma função comissionada, teria que abrir mão dessas funções para assumir um cargo no CNJ (...). Depois, o Supremo cedeu algumas funções aqui e ali, para a gente tentar de alguma forma manter esses servidores lá.

Além disso, outro aspecto que dificultava a atratividade de ser parte do corpo burocrático ad hoc do CNJ foi o fato de ninguém ter clareza sobre como seria, na prática, aquele novo órgão:

Era um acúmulo de serviço grande, era um órgão novo, sem estrutura, a gente não tinha noção do que seria o famoso controle externo. Havia um receio, um medo muito grande, principalmente nós, juízes auxiliares, de, o Conselho funcionando, chegar uma enxurrada de denúncias, porque o cidadão ia ter acesso direto ao Conselho. (Azevedo, depoimento 2015)

A primeira composição de conselheiras/os, recém-chegadas/os às quase-nada estruturas do CNJ, também detalham os recursos de trabalho os quais encontraram disponíveis: “eu me lembro que não havia estrutura nenhuma!”, descreve Douglas Rodrigues (depoimento, 2013), “Não tinha nada! (...) Eram servidores terceirizados, alguns emprestados do Supremo, um pessoal muito esforçado, mas sem formação... E nós ali discutindo o regimento interno do [Conselho], quais são os tipos de procedimentos que nós vamos admitir”. Jirair Meguerian (depoimento, 2014) recorda que as salas de trabalho dos conselheiros, uma espécie de gabinetes, eram espaços ínfimos, compartilhados: “o Supremo emprestou um andar. Então, o que seria o gabinete do conselheiro, eram dois conselheiros numa salinha pequenininha (...). E o Plenário era uma área pequena também, tudo num andar do Supremo, naquele anexo do Supremo.” Além do pouquíssimo espaço físico, os recursos materiais e tecnológicos eram mínimos, detalha Douglas Rodrigues (depoimento, 2013): “os gabinetes, nós tínhamos uma sala, que talvez fosse um terço do tamanho dessa aqui, com a antessala. Com computador e mesa. Pronto.” Ministro Vantuil Abdala

(depoimento, 2012) recorda que o espaço de trabalho era disputado: “como nós éramos muito mais, então a salinha seria ocupada por dois ou três. Um se levantava e o outro entrava”. Quer dizer, não havia nem cadeiras suficientes, detalha Técio Lins (depoimento, 2012):

Mas não tinha cadeira. Aí, houve uma sessão... Um dia, houve uma sessão em que puseram uma porção de cadeiras, porque a sala de reunião era muito pequenininha (...), era muito pequenininha, e havia umas cadeiras. Quando terminou a sessão, aquelas cadeiras estavam lá... Eram aquelas cadeiras de plástico, aquelas de empilhar. Peguei quatro cadeiras e levei para a minha sala. Veio lá uma servidora [do Supremo] e disse: “Olha, o senhor tem que devolver essas cadeiras, porque essas cadeiras são do Supremo”. Eu disse: “Mas eu não tenho cadeira (...)”. “Não, mas a cadeira... Não pode”.

Apesar de instalar o CNJ nas dependências do STF ser um recurso político escolhido para ajudar a legitimar o novo órgão e para tornar sua instalação disponível, no dia a dia da convivência institucional, vivia-se um ambiente de rejeição pelo órgão-anfitrião do Conselho, relata a ex-conselheira Ruth Carvalho (depoimento, 2013): “(...) no Supremo, no primeiro momento, era de total rejeição também, porque eles (...) sentiam que era um órgão de intromissão. Porque o Supremo era o poder absoluto na magistratura, e de repente ele não era absoluto. Porque na área administrativa havia um órgão que revisava em último grau”. Foi, portanto, sob toda essa improvisação estrutural inicial do Conselho que, quando chegou a hora, demandas da sociedade chegavam, recorda Douglas Rodrigues (depoimento, 2013):

E foi muito difícil, porque o CNJ passou a receber uma avalanche de pedidos de providências. Coisas muito interessantes, mas sem estrutura. (...) Depois de discutido e aprovado o regimento interno, disponibilizado na internet, havia uma secretaria que processava essas representações. Cadastrava e distribuía aleatoriamente. Então eram pedidos de providências ou procedimentos de controle administrativo. Havia também as reclamações por excesso de prazos, processos disciplinares (...) Foi realmente um momento muito difícil. Artesanal, artesanal.

Essa maneira artesanal, a qual menciona Douglas Rodrigues, se manifestava também pela falta de tecnologia para processar aquelas demandas, situa Alexandre Azevedo (Silva, depoimento 2010): “O CNJ, (...) órgão de cúpula do Judiciário, com todas as atribuições constitucionais que tinha (...). Nós não tínhamos sistema. Fomos desenvolver sistema.” Vantuil Abdala (depoimento, 2012) detalha que, pela falta de estrutura informática, a demanda da sociedade era distribuída de modo aleatório, sob critério improvisado:

Nada [de estrutura informática]! Chegavam, nada! Chegava era aquela pilha. Chegava: “Esse é para você, esse é para você, esse é para você.” (...) Chegou um. Você está aqui sentado, você é o primeiro, toma o primeiro. Chegou o segundo, entrou o segundo... Não havia critério nenhum, não havia regra nenhuma. Era assim.

Uma vez que parte significativa dos conselheiros/as dividiam sua atuação no CNJ com as suas atribuições jurisdicionais/institucionais de origem, o que limitava aquele grupo pioneiro estar

presente no dia a dia do Conselho, as poucas estruturas também dificultavam a necessidade de assessoramento para a sua atuação, recorda ainda Vantuil Abdala (depoimento, 2012):

Eu ia quase todo dia, porque do TST lá é muito perto. O pessoal que morava fora é que pouco vinha. (...) Então eles vinham, praticamente, no dia da sessão ou no dia anterior. Às vezes encontravam a coisa um pouco tumultuada. Não tinha assessor nenhum. Nenhum. Depois de uns três meses tinha lá um ou dois assessores, para todos. Então, realmente, era muito dificultoso.

Assim, a estrutura de trabalho de origem das/os conselheiras/os, tornava-se, muitas vezes, a estrutura de trabalho recorrente para dar conta das demandas do Conselho: “ah, só usava a estrutura daqui [do TRF], porque não tinha servidor lá para nós”, destaca Jirair Meguerian (depoimento, 2014). Em todas as atribuições, “o conselheiro que tinha que se virar”, qualifica Eduardo Lorenzoni (depoimento, 2014), “não tínhamos assessoria nenhuma, fazíamos os nossos votos, digitávamos, levávamos, discutíamos. Essa estrutura dificultava, obviamente, mas não impediu.”, pondera Ruth Carvalho (depoimento, 2013).

## 6.2. “criando um rito para cada uma daquelas competências”: imaginando uma proposta de funcionamento ao Conselho

Na época na qual o trabalho para garantir a constitucionalidade do CNJ no STF se desenvolvia, os juízes de primeiro grau no GEAI trabalhavam para tecer, no papel, uma proposta de regimento interno (RI) para o novo órgão. Era uma oportunidade muito importante, uma vez que a regra constitucional que instituiu o CNJ eram “só linhas gerais” e deixava para a imaginação dos atores a maneira *como* o novo órgão deveria funcionar. Entre elas, a tradução ritualística das competências previstas ao órgão:

Nós pegamos as competências do CNJ previstas na Emenda 45 e fomos criando um rito para cada uma daquelas competências e dando os nomes. Por exemplo. Reclamação disciplinar. Reclamação disciplinar, estava lá: conhecer de reclamações... Então é reclamação disciplinar. Controlar legalidade dos atos administrativos. Aí nós criamos o PCA, o Procedimento de Controle Administrativo. Morosidade. Nós criamos uma representação por excesso de prazo. E havia...os procedimentos, tinha uma votação, os procedimentos... E criamos um tipo subsidiário, que era o PP, o Pedido de Providências. Então, havia uma arquitetura institucional, inspirada na Constituição. (...) Tanto que, quando o Conselho foi instalado, nós tínhamos uma proposta de regimento pronta, que foi apreciada logo em seguida. O Conselho começou a funcionar imediatamente. Nós tínhamos os ritos. Nós imaginamos. Isso aí era o arbitramento. (Costa, depoimento 2009)

Nesse arbítrio de criar uma proposta de funcionamento ao Conselho, que era o RI, uma incorporação muito importante aos ritos foi influenciada por aquele grupo de juízes: qualquer cidadão poderia acessar o CNJ sem qualquer necessidade de representação, uma escolha também política a partir da qual imaginavam que, ao tornar a sociedade próxima ao CNJ para a prática dos ritos, ajudaria a construir a legitimidade daquele novo órgão:

(...) essa foi uma escolha política também. Havia quem defendesse que o CNJ não poderia ser acessível pelos cidadãos, somente por entidades, partidos etc. Modelo parecido com o da Adin, mais ou menos. E nós bancamos que não, o cidadão pode se dirigir diretamente ao CNJ. Que era uma busca de legitimação direta, quase, num certo sentido, um apelo... quase “bonapartista” – “cesarista”. Quase. Não chegava a tanto. Mas era uma busca direta de uma interlocução com a sociedade. (Costa, depoimento 2009)

Essa projeção de garantir que o cidadão acessasse diretamente o CNJ, fazia parte das propostas de imaginação para se criar um “novo modelo de atuação para o Judiciário”, define Alexandre de Azevedo (Silva, depoimento 2010), no qual “O presidente do Supremo, um ministro de STJ, um ministro de TST tendo que ficar ali, à tarde, ouvindo, um cidadão comum ir lá e falar sobre um tema que ele achava que, de alguma forma, aquilo agredia a sua cidadania. Então, houve muitos avanços já nesse início (...)”. Além disso, nessa imaginação de como criar um novo modelo de Judiciário mediante a interpretação de como o órgão deveria funcionar, oportunizou aquele grupo de juízes de primeira instância a começar a garantir que o Conselho fosse estruturado de modo a garantir as condições institucionais a fim de que bandeiras de democratização interna que defendiam pudesse ser perseguida a partir do órgão. Entre elas, “a primeira previsão”, conceder o direito de voz às associações da magistratura nos plenários do CNJ em temas de políticas de gestão a todo o Poder Judiciário, um direito que, historicamente, também não era oportunizado pelos tribunais a essas entidades – leia-se, a juízes de primeira instância. Afinal, na EC45, previu-se o direito de voz à presidência da OAB e ao Procurador-Geral da República nas plenárias do CNJ. Todavia, não se previu o mesmo direito às representações associativas da magistratura, detalha Alexandre Azevedo (depoimento, 2010):

Então, a gente criou essa parte do procedimento processual todo. Criamos os procedimentos, a atuação desses conselheiros, e aí, pelo lado, também, das associações – que a gente já tinha uma certa experiência, o Flávio Dino, eu, (o Elton, acredito que um pouco menos) nós criamos algumas coisas bem interessantes nessa proposta que a gente apresentou para o ministro Jobim, que depois veio a ser acatada pela maioria dos conselheiros, que foi a possibilidade das associações, por exemplo, terem direito à voz naquelas questões que envolvessem assuntos de interesse nacional. Isso já foi um grande avanço. As associações, até então, nunca tinham tido as oportunidades dentro de plenário de tribunais, em decisões de matéria administrativa, às vezes, relevantes, de ter direito à voz e poder explicar ou contextualizar para os desembargadores ou para o plenário, os ministros, aqueles assuntos. Dentro do CNJ, foi a primeira previsão. Isso veio no seu regimento interno.

Quanto àquele “novo modelo de atuação para o judiciário”, o desembargador Marcus Faver (depoimento, 2013), da primeira composição de conselheiros do CNJ, situa que havia uma preocupação do ministro Nelson Jobim de estruturar o CNJ sob um modelo institucional diferente de um tribunal: “Numa das primeiras reuniões que tivemos, o Nelson Jobim disse assim: ‘isso aqui não é um tribunal, isso aqui é um conselho.’” Segundo ele, no CNJ havia traços que lembravam as características de um tribunal, mas seu funcionamento o tornava diferente das instituições judiciais

tradicionais, considera: “em que pese ter ares de um tribunal. Há o processo, há julgamento, mas o funcionamento dele, não. Não.”

Na tarde do primeiro dia de funcionamento do CNJ, ocorreu a Primeira Sessão Ordinária. Jirair Meguerian (depoimento, 2014) situa que, na ocasião, o grupo de conselheiros pioneiro compreendeu qual era a necessidade primeira de sua atuação: regular a atividade do Conselho, instituir seu funcionamento:

(...) na época um dos vieses do CNJ, na primeira composição, seria exatamente estabelecer o arcabouço legislativo, uma vez que não havia lei e não há até hoje, lei nenhuma, a não ser a Constituição, a Emenda Constitucional, que trata do CNJ. Mas não existe nenhuma lei regulando a atividade do CNJ, então tudo foi feito através dos atos do próprio Conselho. (Meguerian, depoimento 2014)

Naquela primeira sessão oficial do CNJ, o presidente Nelson Jobim apresenta a minuta de regimento interno que o grupo de juízes de primeira instância imaginou nas dependências do GEAI. Era uma minuta de regimento muito bem-feita, recorda Eduardo Lorenzoni (depoimento, 2014): “e ali ele já traçou, já tinha até uma minuta de regimento interno muito bem-feita, acredito que tenha sido o Flávio Dino quem tenha feito, porque ele entende da área, ele é de processo administrativo.” Na oportunidade de apresentação da minuta, Nelson Jobim designa o conselheiro Paulo Schmidt, juiz da primeira instância do Trabalho, como relator do processo de criação conjunta do regimento – certamente, um personagem estratégico para favorecer as ideias já imaginadas ao RI: “eu confesso que eu fiquei surpreendido com a designação do ministro Jobim para que eu relatasse. E aí é um dado interessante, relatar o quê? Não tinha nada para relatar.” (Schmidt, depoimento 2010). A missão de Paulo Schmidt era receber sugestões dos conselheiros, a partir daquela minuta, e apresentar uma proposta de regimento pronta na sessão seguinte: “e, a partir dessa minuta, com a experiência parlamentar do ministro Nelson Jobim, nós fomos apresentando emendas... Bem como é o processo parlamentar. Emendas substitutivas, supressão, eu nem conhecia muito isso, aprendi na hora.”, detalha Eduardo Lorenzoni (Lorenzoni, depoimento 2014). As propostas dos conselheiros eram enviadas por e-mail, recorda Jirair Meguerian (depoimento, 2014): “cada um propunha o que quisesse. Foi através de e-mail. Aí cada um mandava as propostas dele, e depois a comissão rejeitava ou aceitava”.

O juiz Alexandre Azevedo (depoimento, 2010) assessorou de perto o relator, auxiliando na costura das propostas que vinham dos conselheiros, detalha:

(...) os conselheiros analisaram a minuta, fizeram as suas sugestões de acréscimos, e o relator, que foi o conselheiro Paulo Schmidt, eu o assessoriei, vamos dizer assim, pessoalmente nisso... Que foi um pedido do ministro. “Olha. Você trabalhou muito na minuta, você condensou tudo” (...). Então, quando a minuta foi submetida aos conselheiros, já tinha um arcabouço, uma estruturação. Tanto é que praticamente oitenta por cento foi aprovado.

A ideia era que, mais brevemente possível, fosse aprovado o regimento e já se iniciassem as atividades processuais do órgão a partir disso, recorda Paulo Schmidt (depoimento, 2010): “eu disse ‘bom, qual é o prazo que tem para isso?’, disse ‘não, o prazo é agosto’”. Para ter sucesso na construção do seu “relatório”, Paulo Schmidt ainda detalha que contou com a ajuda de vários conselheiros, já era um movimento de negociação para viabilizar logo a aprovação da proposta:

A partir de um determinado momento, eu fazia as negociações internas... (...). Já. Sim. Internas e tal, para ver viabilidade... que achava. Tinha muita gente que tinha experiência de regimento por causa de seus tribunais. No segundo grau, o Douglas... (...) conversei algumas vezes com Faver, que era aqui do Rio. Conversei também com ministro Vantuil. (Schmidt, depoimento 2010)

No decorrer de duas Sessões Ordinárias no mês de agosto de 2005, o RI do CNJ estava aprovado. Paulo Schmidt (depoimento, 2010) detalha que, aos conselheiros, foi orientado que adotassem rituais típicos do Legislativo para a construção da redação final do Regimento: (...) nós recebemos emendas (...). Algumas eu negocie e aí acolhi, outras eu negocie e não acolhi e gerei daí um segundo relatório. Esse segundo relatório gerou novas emendas, e isso é o que vai para o plenário. Aí foi apurado no plenário. O ministro Jobim orientou a votação.” Jirar Meneguierian (depoimento, 2014) relata que a prática legislativa de orientação da votação por Nelson Jobim ajudou para que o processo se tornasse viável: “E depois foi feita uma votação artigo por artigo. É que o ministro Jobim tinha a prática... (...) legislativa muito grande, então deu tudo certo.” Ao RI aprovado foram garantidas dimensões organizacionais, papéis e recursos estruturantes muito estratégicos para a trajetória de atuação do CNJ. Havia muita coisa a criar: “aí nós começamos por tudo até pelo assento das pessoas, sessão, formas de voto...”, detalha Paulo Schmidt (depoimento, 2010).

### **6.2.1. Pedido de Providências**

Na criatividade da imaginação da diferenciação da atribuição “controle administrativo”, conforme já destacou Flávio Dino, houve um procedimento criado chamado de Pedido de Providências (PP): “Bom, mas aí vai aparecer coisas do arco da velha aqui, que ninguém imagina. Tem que ter um genérico: pedido de providência. O que queria dizer, não importava. Num primeiro momento não importava! (...)”, destaca ainda Paulo Schmidt (depoimento, 2010). O Pedido de Providências (PP) era uma categoria processual destinada a manifestações de quaisquer atores interessados em tratar de temas em torno da gestão do Poder Judiciário. Era destinada, especialmente, para “propostas e sugestões tendentes à melhoria da eficiência e eficácia do Poder Judiciário”. Esse era um instrumento de proposição de políticas públicas judiciárias que oportunizava que atores interessados pudessem influenciar o direcionamento das políticas de gestão do Poder Judiciário:

Art. 98. As propostas e sugestões tendentes à melhoria da eficiência e eficácia do Poder Judiciário bem como todo e qualquer expediente que não tenha classificação específica nem seja acessório ou incidente serão incluídos na classe de pedido de providências, cabendo ao Plenário do CNJ ou ao Corregedor Nacional de Justiça, conforme a respectiva competência, o seu conhecimento e julgamento. (documento 134, 2020, p. 98)

Além disso, à ritualística dos julgamentos dos atos processuais, foi assegurado o que os idealizadores nomearam de “sustentação oral”, o direito de a parte interessada ou sua representação ter o direito à voz na plenária: “Art. 125. Nos julgamentos, será assegurado direito à sustentação oral ao interessado ou a seu advogado, e, se for o caso, ao Presidente do Tribunal, pelo prazo de dez (10) minutos.” (documento 134, 2020, p. 59). Em julgamentos nos quais as associações nacionais não fossem a parte interessada, foi garantida oportunidade de fala nas sessões plenárias: Art. 125. (...) “§ 8º Os Presidentes das associações nacionais, presentes à sessão, poderão usar da palavra” (documento 134, 2020, p. 60).

### **6.2.2. Atos Normativos e Participação à Sociedade Civil**

Os atos normativos também foram projetados ao RI, a fim de valer, juridicamente, a atuação do CNJ. Os atos normativos seriam o meio pelo qual as ações e decisões do CNJ se tornariam institucionalizadas, com valor vinculante a todo o Poder Judiciário – exceto ao STF. Nos termos teóricos que recorro nesta investigação, elas seriam um instrumento de institucionalização do alcance prático das competências constitucionais do Conselho: “E, até hoje, as resoluções e os atos do Conselho é que vão estabelecendo os limites da atuação do Conselho. E eu me interessava exatamente pela primeira composição, por causa dessa possibilidade de participar da elaboração desse arcabouço de leis, resoluções etc.”, destaca Jirair Meguerian (depoimento, 2014). Houve diferentes tipos de atos normativos previstos, entre os quais as Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e as Recomendações: “Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações.” (documento 134, 2020, p. 51).

Entre os normativos previstos, o destaque está para Resoluções e Enunciados Administrativos, atos que teriam força vinculante obrigatória a todo o Poder Judiciário. Os atos normativos são uma categoria processual que garantia, entre outras coisas, a “iniciativa legislativa” aos Conselheiros em matérias de competência constitucional do CNJ. Conforme aprovada pela primeira composição no RI, “§ 1º A edição de ato normativo ou regulamento poderá ser proposta por Conselheiro ou resultar de decisão do Plenário quando apreciar qualquer matéria” (documento 134, 2020, p. 51). Além disso, um instrumento importante previsto à construção de atos normativos foi a oportunidade de participação da sociedade civil via audiências públicas e consultas públicas:

“Art. 102. (...) § 1º A edição de ato normativo ou regulamento poderá ser proposta por Conselheiro ou resultar de decisão do Plenário quando apreciar qualquer matéria, (...) podendo ser realizada audiência pública ou consulta pública.” (documento 134, 2020, p. 51).

### 6.2.3. Cargo de Secretário-Geral

Uma dimensão organizacional e um papel muito estratégico assegurados no RI foi a criação do cargo de Secretário(a)-Geral, situa Alexandre Azevedo (Silva, depoimento, 2010): “esse cargo foi criado dentro da estrutura do regimento do CNJ de uma forma muito estratégica”. Pensado para ser campo de ação estratégica, à Secretaria-Geral, previu-se que fosse o principal órgão da estrutura do CNJ que asseguraria o apoio técnico-administrativo a todas as suas atividades. A proposta política foi que, ao seu cargo, fosse assegurada que ela fosse coordenada por um membro da magistratura requisitado pela presidência do CNJ: “Art. 34. A Secretaria-Geral é dirigida pelo Secretário-Geral, designado pelo Presidente do CNJ entre os magistrados requisitados na forma deste Regimento.” (CNJ, 2005). Era um campo organizacional que ajudava a assegurar que juízes de primeira instância, em especial, tivesse protagonismo muito estratégico na gestão do Poder Judiciário, a partir do CNJ, destaca Paulo Schmidt (depoimento, 2010):

O CNJ estava nascendo... Há um contexto, vamos dizer assim, político bem interessante dentro dos tribunais, onde esses cargos de direção, de administração são sempre exercidos por servidores. Há um alijamento completo dos magistrados na participação dessas grandes discussões (...). No CNJ, a gente teve essa preocupação de colocar um secretário-geral não alguém da área da burocracia de servidores, porque iríamos repetir o modelo que estava, de alguma forma, ocorrendo nos tribunais.

Paulo Schmidt (depoimento, 2010) relata que houve estranheza e resistência quanto a essa ideia entre os conselheiros, especialmente àqueles de 2ª instância, para a qual trabalhou para conseguir maioria, entendendo que o cargo se tornava uma oportunidade para se “gerir o Judiciário com os olhos mais voltados para a atividade fim”, para a primeira instância: “teve um fato que eu sustentei, naquela política de buscar maioria, que o secretário-geral do Conselho deveria ser juiz. O [Marcus] Faver conseguiu vários aliados contra isso”. Era o velho episódio de luta entre cúpula e base da magistratura:

Eu defendo que a magistratura deveria ter muito mais cargos administrativos para gerir o orçamento, gerir o Judiciário com os olhos mais voltados para atividade de fim. O servidor, depois de um tempo, confunde atividade fim com ele mesmo, especialmente se ele está na superestrutura que eram os tribunais. O que até um tempo mais remoto eu era contra de ter juiz auxiliar na presidência e nas corregedorias, hoje acho que é uma medida salutar. Produz muito bons resultados, especialmente o juiz de primeiro grau. Ajuda muito o corregedor ou o presidente e evita muitas bobagens, especialmente no trato com certas coisas, e também para fora. Então esse é um ponto que defendi e tive receio que se caísse nessa reforma.

Além disso, essa estratégia asseguraria que a magistratura de primeiro grau que estava nos bastidores do GEAI ocupasse, naquele momento de estruturação inicial, uma posição, mais que técnico-administrativa, mas uma posição política relevante dentro do Conselho, destaca Alexandre Azevedo (Silva, depoimento 2010). Ele define que “A ideia foi trazer um juiz de primeiro grau que tivesse essa visão política da atuação dos magistrados e também tivesse uma visão do Judiciário mais ampliada. Porque é um cargo muito sensível.” Ainda na definição do ator, o cargo era “muito sensível”, porque era previsto que ocupante se relacionaria “diretamente com tribunais. O secretário-geral faz toda a parte administrativa do Conselho, interage muito com tribunais.” Assim, a criação do cargo, além de ser uma alternativa para contornar a Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN) e mais um instrumento para atender a reivindicações de democratização do novo movimento associativo da magistratura, também era uma mobilização para assegurar a nomeação de Flávio Dino que, na prática, já vinha desenvolvendo um papel político-administrativo ao lado de Nelson Jobim desde o GEAI, situa Paulo Schmidt (depoimento, 2010):

[Flávio Dino] (...) vinha nomeado de dentro do Supremo, naquela Secretaria Extraordinária. Não vinha de dentro do CNJ. Quando o CNJ instala, aí sim depois de prever o cargo... Então nós temos um mês e meio o Flávio trabalhando lá dentro como secretário-geral de fato, e não tendo cargo. E é por isso que eu, inclusive, distingo. Eu não botei diretor-geral, botei secretário-geral. Exatamente para distinguir. “Olha, se o CNJ pode, e deve, ter um juiz como secretário geral, por que os tribunais não podem ter um diretor geral juiz?” Ah, porque a LOMAN proíbe? “Bom, vamos ter que mudar a LOMAN”. Nós não podemos ficar amarrados a esse preconceito histórico.

A indicação de Flávio Dino ao cargo de Secretário-Geral tornava-se importante naquele momento da história, especialmente para assegurar, também, um “ator socialmente habilidosos”, nos termos de Fligstein e MacAdam (2013): “Então foi designado, inicialmente, o juiz Flávio Dino (...). E conheço gente muito qualificada intelectualmente. Mas, assim, com a amplitude que o Flávio tinha, de qualidade intelectual, sensibilidade social, que ele tinha muito grande, e habilidade política (...)”, destaca Alexandre de Azevedo (Silva, depoimento 2010). Entre as habilidades que eram muito importantes Flávio Dino àquele início de estruturação inicial dificultosa do CNJ, estava a experiência de desenvolver conexões com diferentes tipos de atores, especialmente com atores hierarquicamente superiores à primeira instância, como os tribunais, com os conselheiros, e com um campo político-institucional ampliado, situa ainda Alexandre de Azevedo:

Então acho que o CNJ (...), não fosse a força e também a veia política do ministro Jobim, não começaria como começou. E tinha um secretário-geral, também, (...) com uma qualidade muito grande para fazer essa interlocução com os conselheiros, fazer essa interlocução com os tribunais; e iniciar um órgão, que estava começando, com uma amplitude de competências enorme, sem estrutura de pessoal, de nada. (...). Então, teve todo um contexto aí de estruturação para ser feita. (...) Flávio Dino, pela capacidade dele muito ampliada, ele atuava em várias frentes (...). Porque ele tinha a frente política muito ampliada, de contatos em Congresso, em reuniões, também, com conselheiros e com o ministro Jobim. E, pela própria formação dele de líder de associação nacional,

ele era muito demandado pessoalmente pelas associações, que...Então tinha esse contexto. Esse é um cargo extremamente delicado. (Silva, depoimento 2010)

Além de prever no RI o papel de secretário-geral, a Resolução nº 1, de 29 de junho de 2005, regulamentou a secretaria, prevendo-se quadro de pessoal próprio, e garantindo, em especial, a supervisão desse campo por um magistrado: “Art. 3º A Secretaria será supervisionada por um magistrado, que será convocado em regime de dedicação exclusiva ao Conselho” (documento 134, 2020, p. 63).

#### **6.2.4. Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ)**

O GEAI, em conexão com Nelson Jobim, idealizou o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) – um órgão de assessoramento técnico, a fim de atender a competência constitucional do Conselho de “elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário” (documento 16, 2004). Em especial, o DPJ foi um projeto imaginado por Nelson Jobim e por Flávio Dino, situa Alexandre de Azevedo (Silva, depoimento 2010): “então, um órgão que foi concebido (...) pelo ministro Jobim e pelo Flávio Dino, que era um órgão, para mim, mais importante do CNJ, que era o DPJ”. Era o órgão mais importante, no sentido de que havia a projeção de que o DPJ fosse um órgão com amplas competências diagnósticas. Além disso, a ideia era criar um órgão autônomo, prevendo a participação, em especial, de diferentes atores da comunidade científica e de membros experientes da magistratura, ou seja, prevendo um papel muito mais ousado do que se descrevia na Constituição:

(...) ele foi pensado numa concepção original como um departamento de pesquisa do Judiciário, um órgão autônomo, um órgão que iria ter um arejamento de um comitê formado por voluntários, mas aí magistrados aposentados, professores, pessoal da área acadêmica, que iria trazer um arejamento para dentro do Conselho. Um órgão que teria uma autonomia para fazer análises críticas da atuação do Judiciário como um todo, fazer pesquisas, quer dizer, uma concepção muito avançada para a nossa realidade, para o nosso meio (...).

É possível identificar no RI que os bastidores do GEAI buscavam resgatar o “espírito” dos poderes estatísticos que diferentes movimentos por democratização da gestão do Poder Judiciário desaguaram nos relatórios de Jairo Carneiro e de Marcelo Déda, especialmente para garantir mais que transparência, mas para, também, e sobretudo, “fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias”, para “análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais” do Poder Judiciário. Ou seja, era um campo pensado para auxiliar o CNJ a influenciar o direcionamento das políticas de gestão do Poder Judiciário:

(...) II - desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira;

III - realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário;

IV - elaborar relatórios conclusivos e opinar sobre matéria que lhe seja submetida pelo Plenário, pelo Presidente, pelo Corregedor Nacional de Justiça, por Conselheiro ou pelas Comissões;

V - fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias (...) (documento 134, 2015, p. 30).

### 6.2.5. Comissões

As comissões também foram campos organizacionais criados por aquele grupo de imaginadores para se tornarem parte da estrutura organizacional do Conselho Nacional de Justiça. Na Primeira Sessão Ordinária, além de apresentar a minuta do RI aos conselheiros, Nelson Jobim fez a designação de cada um para compô-las. Para essa primeira composição, foram criadas cinco comissões: comissão de regulamentação da Emenda Constitucional nº 45, comissão de estatística; comissão sobre especialização de varas, câmaras e turmas; comissão de informatização e comissão sobre juizados especiais (Relatório Anual CNJ, 2005). Segundo relato de Alexandre de Azevedo (depoimento, 2010), as comissões foram criadas para subsidiar na atuação da presidência em temas de políticas judiciárias. Naquela primeira composição, já é possível perceber a influência de temas da agenda do novo movimento associativo, especialmente em temas de priorização estrutural, como a informatização e a atenção estrutural aos juizados especiais, na formação das comissões, conforme ficará mais evidente nos Episódios que virão:<sup>41</sup>

(...) já foi designado comissões, (...) separou os conselheiros, dois para cada comissão daquela, para de alguma forma já ir dando um encaminhamento na perspectiva que o presidente do Conselho já tinha de atuações, quer dizer, criou-se comissão de juizados especiais, criou-se comissão de estatística, criou-se várias... (...) De informatização. Quer dizer, vários pontos de atuação institucional. De alguma forma, ali, já foi se direcionando, pelo presidente, o que ele gostaria que fosse o âmbito de atuação dos conselheiros.

Conforme previu-se no RI, as comissões, que podem ser permanentes ou temporárias, são áreas do Conselho compostas, no mínimo, por três conselheiros para atuarem em temas estratégicos: “Art. 27. O Plenário poderá criar Comissões permanentes ou temporárias, compostas por, no mínimo, três Conselheiros, para o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas do interesse respectivo ou relacionadas com suas competências.” (documento 134, 2020, p. 29).

---

<sup>41</sup> Mais detalhes, no Episódio 8.

## Episódio 7. “Era tentar criar uma pauta que fortalecesse o Conselho”: em busca de uma agenda política

– Veja. Essas coisas não têm assim: “Sento, vou fixar a estratégia...” Não existe isso. As coisas vão se ajustando. É só depois, depois que as coisas acontecem, que você se reúne e começa. “Ah, o Jobim pensou e montou...” Não, isso não é verdade, essas... Entendeu? [risos] E acontece que a versão me diz que sou um cara inteligente e acabo aceitando a versão. E então fica... [risos] (...) “Ah, estratégia, bolou...”, não é nada disso, as coisas vão se montando.

Ex-presidente do CNJ, ministro Nelson Jobim em depoimento ao CPDOC, em 2015.

### 7.1. Entre a “questão de gestão” e o “ponto repressivo”: as circunstâncias da escolha da primeira agenda política

Naquele início organizacional em improvisação e em busca por legitimação em meio a poucos recursos materiais e humanos, havia outro elemento estruturante necessário a se criar: a agenda política do Conselho. Afinal, havia muitas expectativas sobre o que seria, na prática, “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (documento 16, 2004). De certo, havia dois grandes caminhos para se construir uma agenda política ao Conselho: a área disciplinar e a área da gestão, o de reação e o de proposição. Os dois grandes “vieses políticos”, situa Nelson Jobim (depoimento, 2015): “a questão política básica era que tu tinhas dois vieses naquele momento”. Nos bastidores da imaginação institucional, no viés da gestão, Jobim e os juízes novos buscavam articular a construção de um planejamento estratégico a todo o Poder Judiciário. É possível identificar, na documentação dessa fase da história de construção do órgão, conforme encontra-se no Relatório Anual do CNJ 2005 (documento 21, p. 7, meu grifo), que havia a interpretação criativa daqueles imaginadores de que a partir do momento que o CNJ se torna responsável pela “observância dos princípios da eficiência”, conforme regra o *caput* do art. 37 CF 88, e é definido como órgão de controle administrativo, a sua “criação (...) se insere na diretriz constitucional de fortalecimento e aprimoramento do Poder Judiciário”. Assim, “Para ser eficiente, o Judiciário necessita maximizar sua capacidade de resolver as demandas da sociedade”. “Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça considera que a sua missão institucional *pricipua* é desenvolver o planejamento estratégico para o Poder Judiciário e fomentar uma cultura de transparência, eficiência e planificação”. Além disso, a competência de um órgão para o qual foi lhe dado o papel central de construção de políticas públicas era subsidiada pela exigência que a Constituição lhe outorgou para “analisar a situação do Poder Judiciário no País, podendo recomendar providências”.

À formação de agenda política na área da gestão, antes da instalação do CNJ, Nelson Jobim e Flávio Dino já experimentavam a projeção de um instrumento a partir do qual as políticas públicas judiciárias seriam pensadas: “os programas de estatísticas”, detalha Jobim – “antes de instalar o CNJ, nós criamos, começamos a criar aqueles programas de estatísticas no Supremo. Adiantei um pouco e depois o CNJ acabou assumindo aquilo, que virou o Justiça em Números” (depoimento, 2015). O Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário<sup>42</sup>, ao que, na realidade, Nelson Jobim se refere, e seu produto, o Relatório Justiça em Números, tornar-se-ão recursos estruturantes muito importantes de influência de movimentos pela democratização da gestão e da alocação dos recursos do Poder Judiciário para basear as ações constitucionais do CNJ no viés da gestão: “(...) era a tentativa de você conhecer o Poder Judiciário. Porque você não conhecia o Poder Judiciário, ninguém sabia nada lá [no CNJ]. (...) você não tinha condições de ter uma visão global (...) do Sistema Judiciário.” A projeção era dar muito mais poder estatístico-informacional ao CNJ, para além daquele que se garantiu no “relatório Zulaiê”, a projeção era “escancarar” a estrutura do serviço judiciário, conforme destaca Germana Moraes (depoimento, 2014):

O lançamento das estatísticas, o Justiça em Números. Porque deu visibilidade. O que acontecia no sistema judicial brasileiro: quantos juízes, quanto servidores, quantos processos, quantos processos julgados e quantos processos não julgados, quantos computadores, quantos prédios, quanto de dinheiro, enfim, escancarou-se o Poder Judiciário.

Portanto, por trás, a ideia era criar, mais que apenas conceder transparência, um sistema nacional de estatísticas judiciárias para auxiliar a construção de “políticas macro” ao Poder Judiciário, situa Nelson Jobim (depoimento, 2015):

Um dos vetores era essa questão de gestão. Claro que o número não era um número para ter elementos para formular políticas, ou seja, era fundamental, mas políticas o quê? Política macro. Era a discussão das questões macro do Poder Judiciário. O problema remuneratório, o andamento, o tempo, clientes etc.

No entanto, para aquele contexto de grandes expectativas da sociedade e da magistratura sobre como se daria a atuação do CNJ, e de trabalho pela busca pela legitimação do novo órgão, os atores compreendiam que o viés da gestão não era a expectativa central, destaca Jobim (depoimento, 2015): “(...) surge o seguinte problema: a expectativa que tinham todos, a expectativa maior era da repressão, do lado repressivo, ou seja, do lado correicional, do CNJ”. Na visão de Jobim, apesar de ser tema de interesse de diferentes movimentos por democratização da gestão do Poder Judiciário e de se conseguir prever do texto constitucional, não havia grandes interesses naquele viés: “[o tema da gestão] estava no texto [constitucional], estava na nossa cabeça, estava, mas no debate não estava. Isso nem se debatia, não havia gestão, ninguém estava interessado

---

<sup>42</sup> Mais detalhes a partir do Episódio 8.

nesse assunto”. Jobim se refere ao fato de que a “questão de gestão” não era o grande que sustentou o debate político de criação de um órgão de controle na PEC da RJ. O “ponto repressivo” era a grande expectativa inicial de atuação ao Conselho, destaca: “Mas tu tinhas também, de outro lado, uma expectativa que veio do debate. Porque, na verdade, o debate da formação do CNJ e, digamos assim, a divergência, estava no ponto de correição. Ou seja, no ponto repressivo.” (Jobim, depoimento 2015).

Um caminho para responder à expectativa “repressiva” do CNJ era aguardar as demandas disciplinares chegarem à Corregedoria Nacional e, por sua vez, acatando as denúncias, a Corregedoria encaminhar os processos para julgamento no plenário. Construir uma pauta ao plenário com julgamentos disciplinares se tornaria a “agenda política” central do Conselho, naquele primeiro momento.

## **7.2. “a questão da estrutura do poder paralelo”:** o isolamento da Corregedoria Nacional

Conforme era aguardado, as demandas começaram a inundar a Corregedoria Nacional, detalha o ministro Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013): “(...) [após a aprovação do regimento] Nós então continuamos, passamos, a partir disso, a receber denúncias, reclamações por excesso... reclamações por desvio de conduta, reclamações disciplinares e representações por excesso de prazo. Então o órgão, a Corregedoria, se inundou de processos.” As demandas vinham de todo o Brasil – um indicador de sucesso, recorda Flávio Dino (Costa, depoimento 2009): “Então logo no primeiro dia começam a chegar reclamações de cidadãos do país todo, contra juízes, desembargadores etc. E nós processando aquilo ali. Então o pessoal já... Já foi um elemento de sucesso. A sociedade... existe uma demanda reprimida, digamos assim.” É possível perceber que as demandas que chegavam à Corregedoria se tornariam recurso estruturante muito importante para a construção da agenda política do Conselho, uma vez que elas representavam a maior parte das atividades existentes, destaca o ministro Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013):

Chegava pelos Correios, basicamente Correios, ou então era no protocolo, e era uma quantidade grande, tanto é que o serviço da Corregedoria talvez fosse 60% ou 70% de todo o serviço do conselho, e tínhamos que, exatamente, dar conta disso. O país é muito grande, portanto, foi grande o número de representações por excesso de prazo e de reclamações disciplinares que chegaram ao Conselho.

Os conselheiros aguardavam uma grande movimentação de distribuição processual, mas ela não se concretizava, situa Nelson Jobim (depoimento, 2015): “(...) o que ficava claro é que nós teríamos obstáculos muito fortes quanto à repressão. Por quê? Porque o corregedor era contra. O corregedor era contra.” Paulo Schmidt (depoimento, 2010) também conta que os conselheiros

começaram a perceber que o Corregedor Nacional estava isolando a Corregedoria do plenário e da presidência do CNJ:

Aí é que começaram as grandes discussões. Que eram na questão da corregedoria. A corregedoria, na visão do ministro Pádua, e não sei se do STJ, mas, na dele, era um órgão dentro de um órgão. Como órgão que devia ter secretaria própria, que devia falar para fora de modo próprio. E nós tínhamos uma concepção que isso era um órgão do Conselho e, portanto, não é que respondia funcionalmente. Mas, as questões administrativas daquilo lá eram da competência do presidente. Esse foi um grande estresse.

Após a aprovação do RI, uma das medidas tomadas pelo Corregedor foi a regulamentação das atividades do órgão, da Corregedoria: “outra resolução importantíssima [que] nós tomamos, foi uma resolução que regula o trabalho da Corregedoria, só da Corregedoria. Tem o regimento, e tem o regulamento da Corregedoria.”, detalha Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013). A regulamentação, no entanto, foi desenvolvida sem a participação dos conselheiros e da presidência do CNJ:

Com relação ao regulamento o que aconteceu foi o seguinte (...). Inicialmente, eu ia fazer esse regulamento e submeter ao Conselho, mas estava demorando muito que se fizesse isso, e a Secretaria Geral, que funciona no âmbito da presidência, foi baixado um regulamento no âmbito da presidência. Falei: “bom, se eles baixaram, eu posso baixar aqui”. Baixe... (Ribeiro, depoimento 2012/2013)

Como era central que casos disciplinares chegassem ao plenário, Paulo Schmidt (depoimento, 2010) relata que havia um receio de que aquele comportamento de isolamento dos processos disciplinares na Corregedoria se tornasse uma forma de esvaziar o CNJ:

O que acabou de certa forma acontecendo na questão disciplinar. Porque nós não vimos os processos disciplinares andarem como achamos que deveriam. Na época, fizemos um levantamento e tinha centenas lá que não andavam nunca. É claro que isso foi criando todo um problema interno no CNJ.

A “agenda punitiva” não se concretizava porque a Corregedoria usava somente a prerrogativa de cumprir o seu papel de apuração. Apenas o plenário do CNJ e os órgãos especiais dos Tribunais têm a prerrogativa de punir, esclarece o ministro Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013) – uma função que não era muito bem entendida pela opinião externa, que procurava saber dos balanços das medidas punitivas do Conselho:

É outra confusão que somente a imprensa fazia muito. A imprensa achava que a Corregedoria era órgão de punição; a Corregedoria nunca foi órgão de punição, mas de apuração, é diferente. O jornalista vinha fazer entrevista: “Quantos a Corregedoria puniu?” Então, eu tinha que explicar: (...) “os tribunais pelo seu órgão especial, (...) e o Conselho Nacional de Justiça, pelo seu plenário, só eles podem punir.” O que nós fazemos é apurar, então fazemos, apuramos e sugerimos a abertura de um PAD [Processo Administrativo Disciplinar] (...).

O ministro Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013) ainda detalha que, no início, houve a necessidade de “moldar o tipo de comportamento” que a Corregedoria Nacional teria de ter à maneira de como resolver as situações demandadas, que, muitas vezes, conforme o caso, a conduta do juiz era justificável, não precisando instaurar processo disciplinar:

Exemplo, grande parte era representação por excesso de prazo, ou seja, o juiz estaria demorando muito a dar andamento ao processo. Isso aí, como se faria? E normalmente, imediatamente se solicitava, se oficiava para o juiz para ele prestar informações acerca da demora. Então nós verificávamos: “demorou porque não tinha juiz na vara, demorou porque há um volume excessivo de processos e, realmente, o juiz entrou agora, quando ele entrou a vara já estava acumulada”, então eram justificativas plausíveis.

Em casos nos quais não havia justificativas plausíveis pela demora processual, havia a proatividade de o juiz correspondente dar andamento ao processo reclamado, não necessitando dar outro tipo de andamento à representação por excesso de prazo, especifica também Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013):

Em outros casos nós poderíamos verificar que não havia nenhuma razão para a demora, em muitos casos. Aliás, o próprio juiz resolvia dar andamento ao processo, quer dizer, atendia aquela reclamação por excesso de prazo, e nos comunicava, e a parte em seguida era também comunicada da decisão. Isso é um exemplo.

Segundo ainda detalha o então Corregedor Nacional (Ribeiro, depoimento 2012/2013), entre os muitos arquivamentos na Corregedoria, estavam as demandas que diziam respeito a reclamações de decisões judiciais, uma competência que não dizia respeito ao CNJ:

(...) o que acontecia, como acontece em qualquer Corregedoria, é o seguinte: as pessoas reclamam muitas vezes da decisão judicial. Olvidando que o Conselho é um órgão de gestão administrativa, ou seja, (...) ele não interfere na autonomia do juiz. (...) Então chegavam muitas vezes reclamações da decisão judicial, no entendimento de que o Conselho poderia fazer alguma coisa. Então evidentemente eram imediatamente arquivadas, porque o Conselho nada podia fazer. (...) aliás, isso até, no início, gerou muitas... Sempre esse pessoal que olha o lado negativo, dizendo que era um órgão que estava lá, um órgão que estava se montando como se fosse corporativista, que tudo que chegava arquivava.

Ademais, na visão do ministro Antônio de Pádua (Ribeiro, depoimento 2012/2013), a sua missão política na Corregedoria Nacional, naquele início, era “construir e não destruir”, era “agregar e não desagregar”, era procurar “agir com diplomacia”, “valorizando o trabalho” da magistratura e “não [o] desvalorizando”: “Ou seja, os problemas nós procurávamos diminuí-los ao máximo, não aumentar sua extensão, sempre foi assim. Isso acho que foi importante nessa fase inicial, muito importante; aliás, a meu ver, isso vale para hoje também”, destaca. Esse era um estilo político por causa do qual não encontrou resistência dos Tribunais ao seu trabalho, conclui.

Com efeito, na visão de Paulo Schmidt (depoimento, 2010), o que estava se estruturando no CNJ era “uma estrutura de poder paralelo”, a Corregedoria, que não compartilhava o

andamento processual para ser debatido no pleno do Conselho: “(...) a questão da estrutura do poder paralelo (...). Isso foi no início. O que tu podes chamar da corregedoria que isso pode ser ineficiência, ou lerdeza, ou coisa que valha, só o andar da carruagem que nos mostrou. Porque as coisas não andavam, não vinham, e quando vinham eram os arquivamentos.” Quando se tornou claro que as demandas disciplinares não seriam compartilhadas ao pleno, Nelson Jobim (depoimento, 2015) detalha que havia duas respostas possíveis naquele cenário – reconhecer a prática do isolamento da Corregedoria ou confrontá-la: “então nós tínhamos duas opções: ou nós deixávamos o corregedor correr por si próprio e exercer a sua função, digamos, repressiva dos procedimentos correicionais para reprimir aquilo e segurar, ou nos confrontávamos com ele.” Jobim relata que era muito difícil somar ao trabalho do viés da gestão que já vinha se desenvolvendo sob a coordenação da presidência o trabalho de fazer-se acelerar a função correicional: “eu achava que não dava para operar nas duas pontas, que nós não tínhamos espaço, eu não tinha condições de trabalhar nas duas pontas. Ou seja, fazer acelerar a função correicional e (...) conseguir adentrar na questão de gestão, que é muito mais complicada.” Foi quando perceberam uma grande oportunidade de construção de uma agenda política muito mais impactante ao Conselho.

### **7.3. Entre os “desejos da sociedade” e os “desejos da magistratura”:** a agenda política do CNJ sob a agenda do novo movimento associativo da magistratura

Após o julgamento da Adin nº 3367, no qual o STF decidiu pela constitucionalidade do CNJ, reafirmando as competências deste novo órgão, a AMB muda o seu questionamento sobre o Conselho, situa Andréa Maciel Pachá (depoimento, 2016), vice-presidente, à época, da Associação: “a partir daí [da declaração de constitucionalidade do CNJ pelo STF] nossa posição foi contribuir e tentar [descobrir], já que esse mecanismo existe e é constitucional, ‘como vai ser a participação da magistratura no funcionamento desse órgão?’ E foi logo na implantação.” Agora sob a presidência pioneira da magistratura de primeiro grau, a liderança da AMB percebeu que o Conselho poderia se tornar uma arena política na qual a agenda pela democratização das relações internas do Poder Judiciário poderia se concretizar, narra Rodrigo Collaço (depoimento, 2010):

[a AMB começa a perceber o Conselho como um ator político, que poderia, através dele, perseguir os temas que ela já vinha tentando trabalhar, vinha tentando implementar]. Sem dúvida. Sem dúvida. A AMB enxerga isso, vai ao Conselho em busca disso, e sai vitoriosa em (...) questões relevantíssimas (...). Claramente, é isso que acontece. Chegamos ali, o órgão... Porque nós nos recusamos a uma visão maniqueísta. Quer dizer, o Conselho representa o mal e nós representamos o bem. É um órgão criado, vai funcionar, e nos pareceu que competia a uma entidade com tantas propostas apresentá-las ao Conselho.

Alinhadas, finalmente, por um só entendimento – de que o CNJ era um potencial campo político no qual as bandeiras do novo movimento associativo lograriam êxito –, as associações

nacionais da magistratura foram convidadas pela presidência do Conselho para ajudar a articular o desenho organizacional e ritualístico do órgão e a aprovação do RI, conforme foi a AMB, detalha Rodrigo Collaço (depoimento, 2010):

Ela chegou a ser consultada [a respeito do regimento interno] e tivemos, várias vezes, que fazer contato com os conselheiros, porque vez por outra surgia uma proposta mais conservadora. Assim: “Não, agora as associações não vão poder mais postular diretamente ao Conselho. Não vão poder se manifestar. Não. O cidadão não pode ter acesso”. (...) Então surgiam sempre propostas de limitar o acesso ao Conselho. E nessas ocasiões a AMB foi consultada, interferiu.

Logo no início da instalação do Conselho, as pautas que objetivavam alcançar transformações nas estruturas das relações de poder do Judiciário desaguaram no CNJ, mesmo antes da aprovação do RI. Entre elas, estavam, em especial, a reivindicação submetida pela AMB por mudanças na prática de movimentação na carreira da magistratura do segmento Estadual, e a reivindicação da Anamatra pelo cumprimento pelos Tribunais de uma norma já expedida pelo TST em 2001, que proibiu a prática do nepotismo no âmbito da Justiça do Trabalho. Até então, eram somente pautas associativas. Não haviam sido percebidas como estratégia para tornar o Conselho um órgão de “punição” do Judiciário. Foi quando o episódio do isolamento da Corregedoria Nacional se tornou uma oportunidade para perceber o potencial político daquela demanda: “e pensei lá conosco, inclusive nós tivemos uma conversa com o Joaquim [Falcão], que me ajudou muito nisso, para discutirmos o que a gente ia privilegiar”, recorda Nelson Jobim (depoimento, 2015).

Nessa busca por uma saída política, havia uma orientação necessária – tinha de ser “macro” e “surpreendente” – destaca Nelson Jobim (depoimento, 2015):

(...) o que nós decidimos naquele momento? E o Joaquim [Falcão] (...) não é inocente nisso. Nós resolvemos: “Olha, vamos operar no macro.” Vamos operar no macro, mas tem que ser um macro que chame a atenção e choque desde logo, que surpreenda, melhor dito. Que fosse um macro... com as primeiras medidas do macro surpreendentes, para mostrar, ou seja, dar um pulo lá à frente para depois a gente poder recuar e ter mais espaço para trabalhar [no viés da gestão].

Para ajudar a desenvolver uma estratégia, formou-se uma coalizão entre os conselheiros, a presidência e as associações. Das conversas nos bastidores, veio a solução: centralizar as pautas das associações da magistratura, detalha Paulo Schmidt (depoimento, 2010):

Nas conversas com o professor [Joaquim] Falcão, com o Alexandre de Moraes – que era um grande parceiro –, com o Douglas [Rodrigues], com o pessoal da AMB, chegamos à conclusão – eu conversava muito com o ministro Jobim também sobre isso e com Flávio [Dino], que era o [secretário-geral] (...) – se o Conselho ficar na mão do corregedor, vai passar os dois anos e não vamos produzir nada. Nós vamos ter que abrir outras frentes. E aí é que nós estimulamos: a AMB na questão do voto secreto; a Anamatra na questão do nepotismo. Tudo coisas que nós [as associações] já tínhamos na cabeça.

Este é o episódio em que as pautas que trazia o novo movimento associativo da magistratura brasileira – as quais fizeram parte do debate maior da RJ, mas que não foram atendidas na PEC – começam a se tornar parte estruturante da agenda política do CNJ. Os atores perceberam que, para além de ter alcance “macro”, “surpreendente” nas estruturas do Poder Judiciário, aquelas pautas se tornariam encaixes muito estratégicos àquele “vazio punitivo” da atuação do Conselho, recorda Marcus Faver (depoimento, 2013): “há uma questão política. O CNJ precisava se afirmar. (...) Nós queríamos mostrar que o CNJ veio para impor uma mudança de comportamento, para mostrar que era preciso mudar”. Nessa busca por legitimação, além do potencial de trabalhar o discurso da mudança, os atores projetaram que enfrentar a “questão do voto secreto” e a “questão do nepotismo” traria vantagens a mais: o apoio potencial da opinião pública – detalha Flávio Dino (Costa, depoimento 2009): “(...) eram agendas que teriam apoio da opinião pública, praticamente de modo universal, e que constrangeria[m] fortemente os opositores do Conselho.”

Com efeito, não somente havia a vantagem de ter à disposição do plenário do Conselho uma agenda “determinada” pelo alcance à opinião pública –“(...) a opinião pública. (...) a escolha da agenda foi determinada por isso. Eram agendas que possibilitavam que o CNJ se tornasse conhecido...” (Costa, depoimento 2009) –, mas também porque “eram temas que isolavam os setores mais conservadores [da magistratura]. Isolavam duplamente, isolavam internamente e isolavam da sociedade”, destaca também Flávio Dino. Ou seja, “internamente”, eram temas que dividiam a magistratura, detalha Jobim (depoimento, 2015), e garantia o apoio da maioria da classe, a exemplo do nepotismo:

E tinha uma vantagem enfrentar a questão do nepotismo. Tinha uma vantagem, digamos, instrumental, porque a questão do nepotismo dividia a magistratura. Os juízes de primeiro grau eram contra o nepotismo. E eu dizia para... lá dentro, assim, a boca pequena, que eles eram contra o nepotismo (...) não tanto por questões éticas, mas mais porque eles também não nomeavam. (...) [Portanto] era um tema socialmente, politicamente muito adequado, porque você conseguia fazer com que a maioria da magistratura, que era primeiro grau, que essa maioria não se opusesse a essa medida.

Na presidência pioneira da magistratura de primeiro grau, Rodrigo Collaço (depoimento, 2010) narra que a AMB teve a escolha de levar ao Conselho propostas que vinham de amadurecimentos políticos: “Sempre tivemos muita consciência que as nossas propostas eram fruto de debates, de um debate político amadurecido. Então, vamos apresentar ao Conselho e ver o que é que disso podemos concretizar. (...). Nesse ponto, não havia por que termos divergência com o Conselho”. Também parte da liderança na AMB, na época, Andréa Pachá (depoimento, 2016) detalha que a magistratura de primeiro grau levava ao Conselho pautas que, na sua visão, eram muito próximas às demandas da sociedade, que tinha uma identidade social, uma agenda que encontrou apoio, portanto, do Conselho, considera: “veio com um apoio muito grande,

acho que houve um momento rico, no qual a magistratura de primeiro grau levava uma demanda muito próxima à demanda da sociedade para o Conselho e tinha uma resposta muito positiva do Conselho.” Com efeito, eram pautas que fortaleceriam o Conselho porque eram pautas de maioria na magistratura, sustenta Andréa Pachá:

Nós éramos orientados por pesquisas, porque a Associação é um órgão de classe. É claro que, se a maioria da magistratura decidisse que era a favor do nepotismo, a associação não advogaria contra a vontade da maioria dos seus associados, mas essa matéria também tinha um grupo, um percentual muito grande. Eu não me lembro o número agora, mas havia um percentual muito grande de magistrados contra a prática do nepotismo. (Pachá, depoimento 2016)

Conforme se imaginou, a agenda escolhida pelo CNJ lhe permitiu, logo no início, obter uma base de sustentação política entre a magistratura de primeiro grau, detalha Andréa Pachá (depoimento, 2016):

E foi muito importante perceber que, logo no início, a adesão, especialmente da magistratura de primeiro grau, foi muito forte. Os juízes de primeiro grau gostaram da experiência daquele órgão, que dava efetividade a comandos que os tribunais locais não davam. Então toda a questão de votação para promoção, para remoção, o voto ser aberto, o voto ser fundamentado, criação de critérios objetivos para promoção e remoção, que sempre foi uma bandeira corporativa da magistratura, mas que não era [atendida]...

Pela grande repercussão de uma agenda política que ficou rotulada como uma agenda de “moralização” – “Nós atuamos muito na moralização” (Lins e Silva, depoimento 2012) – a primeira composição trabalhou diversos temas que fortaleciam o Conselho pela opinião pública e pelo apoio político entre a maioria da magistratura. Não somente apoio político na magistratura, mas também terreno entre a advocacia e a procuradoria por meio de suas entidades de classe. Acompanhando, portanto, a lógica política dos primeiros temas, “questão do voto secreto” e a “questão do nepotismo”, a primeira composição trabalhou outros temas de muita repercussão, como a “questão do teto remuneratório” na magistratura – que já vinha sendo capitaneado por Nelson Jobim, em parceria com as associações federais, desde o evento da “liminar” –, e a “questão da criação do órgão especial” dos tribunais estaduais, minucia Germana Moraes (depoimento, 2014):

Nós costumávamos comentar que o CNJ, em suas medidas primeiras, alcançava alguns pontos vulneráveis dos seres humanos. Um deles era a questão do dinheiro. Porque houve a redução ou os cortes dos vencimentos de magistrados. (...) Depois houve um controle do poder pelo poder. Um controle interno. (...) uma delas foi a criação do órgão especial dos tribunais de justiça. Disciplinar essa criação. (...) Segunda: tornar aberto, fundamentado e transparente o processo de acesso dos juízes aos tribunais intermediários. Essa foi outra medida que causou muito clamor (...). Esses pontos, e depois um ponto muito sensível, que é a família, a questão do nepotismo. Então foram (...) causas muito impactantes, em praticamente um ano. Logo, é de se imaginar o alcance das reações.

As medidas tiveram muito êxito para o propósito aos quais foram projetadas, considera Flávio Dino (Costa, depoimento 2009), por causa do potencial de desorganização a qualquer tipo

de resistência dos tribunais àqueles temas diante da opinião pública: “quer dizer, quem é que ia defender publicamente o nepotismo? Quer dizer, é inviável. O cara pode até ser a favor, mas não tem como defender. E teto salarial, que também... como é que alguém vai dizer: não, mas eu mereço ganhar cinquenta mil reais, sessenta mil reais, como na ocasião havia?” Enquanto a agenda se desenvolvia com êxito nas pautas do plenário do CNJ, os Tribunais de Justiça, em especial, se organizavam para tentar resistir às recomendações do CNJ, a exemplo, finalmente, da “Carta de Maceió”, produzida em um encontro nacional de corregedores, em que o Colégio de Corregedores-Gerais dos Estados sugeriu aos Tribunais de Justiça que resistissem às recomendações do CNJ.

### 7.3.1. A “aliança” com a mídia

No combate às reações e a busca por repercussão entre a opinião pública, a “aliança” entre o CNJ e a mídia foi muito central para que a agenda e, por sua vez, esse novo órgão, ganhassem visibilidade: “O papel da mídia foi extremamente importante. A mídia sempre apoiou o CNJ (...)”, destaca Paulo Schmidt (depoimento, 2010). “Era uma participação com interesse mesmo de divulgar e de torcer para dar certo.”, lembra também Ruth Carvalho (depoimento, 2013). Um papel importante não somente para destacar nos noticiários que havia uma agenda sendo trabalhada pelo órgão, mas também para despertar na opinião pública o sentido “moralista” por trás de cada tema que estava sendo trabalhado, naquele pacote político, minucia ainda Paulo Schmidt:

(...) a imprensa apoiou muitas das decisões importantes que o CNJ tomou. Na questão da votação secreta, “Bah! Não tem mais ditadura e no Judiciário...” Despertou a sociedade. “Mas isso ainda acontece?” “Mas não tem mais ditadura e tem sessão secreta” Tinha. Promoção por merecimento, por critérios objetivos. Quem é que tem que ser promovido? Quem merece. Quem é que está merecendo? Quem tem o mesmo sobrenome do desembargador que promove. Isso choca. A sociedade tem uma moral minimamente comum, em que essas coisas batem. Nepotismo. Quer dizer que eu não tenho chance, porque eu não tenho um parente importante. Quem tem parente importante tem chance, ou tem prêmio. Também o senso comum bate, pega firme. Isso tudo ajudou o CNJ. (depoimento, 2010)

Paulo Schmidt (depoimento, 2010) ainda detalha que, nessa dinâmica relacional com a mídia, não se fazia nem necessário procurá-la para expor os debates e, portanto, torná-los alcançáveis à opinião pública, ela estava sempre presente nas sessões e, trabalhando nos enquadramentos que legitimavam a atuação do CNJ:

Aí vem a questão do teto. Aí vem as fraturas expostas, como a gente chamava. A gente não se preocupava em sair divulgando. Mas as pessoas ouviam, tinha repórter que fazia plantão lá nas sessões, e na sessão eu tenho que dizer coisas. Aquilo ia para o jornal, “mas como pode: um desembargador ganhar 38 mil reais; servidor ganhando 40; ascensorista que ganha 42?”. Essas coisas. “Ah, mas na Assembleia Legislativa também tem. É, deve ter, mas o Judiciário está enfrentando”. A sociedade tem direito de saber dessas coisas, porque, se não, tu atacas esse e, amanhã, fazem outro... Então quanto mais a sociedade estiver informada, melhor.

Nessa missão de tornar o CNJ conhecido a partir dessa agenda de moralização, Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) pontua que a boa relação com e o apoio da mídia também se fizeram necessários porque o CNJ não tinha estrutura nenhuma para desenvolver suas estratégias midiáticas, para prestar contas à sociedade: “(...) no primeiro mandato isso foi muito difícil. Nós não tínhamos estrutura. (...) Mas essa prestação de contas se fazia a todo instante, a toda sessão, com a imprensa presente, questionando. (...) Muita cobrança da imprensa. O tempo todo os jornalistas setoriais do Judiciário estavam lá.” Técio Lins e Silva (depoimento, 2012) destaca ainda o apoio dos sítios que são muito influentes no campo jurídico, a exemplo da Revista Consultor Jurídico (Conjur), entre outras, no acompanhamento daqueles grandes debates: “por exemplo, o Conjur, sobretudo os *sites*. (...) a revista Consultor Jurídico era muito atuante e muito presente no acompanhamento das questões, muito, muito. O Consultor Jurídico e outras mídias, também. Havia...”

Nelson Jobim (depoimento, 2015) recorda que não tinha noção de que aqueles temas teriam repercussão social, que teria sucesso midiático, e que a disposição dos conselheiros ajudava a projeção a dar certo: “No início eu não tinha noção, quem prometia isso era o Joaquim [Falcão]. O Joaquim tinha certeza de que haveria uma grande repercussão social. E o Joaquim é que manipulava a imprensa, ele era a fonte da imprensa. Como sempre, não é. [risos]”. Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) considera também que o CNJ conseguiu conquistá-la, a mídia, a partir da escolha daquela agenda de moralização e mediante o interesse que se tinha de os atores em torno do Conselho de torná-la repercussiva e, com isso, mesmo sendo “pequeninho”, tornar o novo órgão um “popstar”:

Eu lembro até do primeiro momento. O CNJ era muito pequenininho, e eu fazia um pouco... eu era o porta-voz do Conselho. Dizia: “vá lá dar entrevista”. O Jobim, às vezes, dava, às vezes... Nesse dia, o Jobim disse: “Olha. Vai atender a imprensa”. Veio o secretário de Imprensa, a sessão ainda estava ocorrendo, “vá lá atender a imprensa”. E eu saio lá, um corredorzinho estreito, e saio no saguão ali, dos elevadores do Supremo, e tinha todos os veículos da imprensa brasileira, todos, sem exceção. Dezenas de repórteres lá. Aí eu pensei comigo: “bom, agora ganhamos a guerra”. O Conselho se tornou um popstar aqui, então o Conselho se tornou conhecido... Foi na época do debate sobre o nepotismo, quando nós estávamos discutindo o nepotismo, e a imprensa começou a acompanhar. Então havia esse... digamos, fazia parte do plano, embora não fosse formalizado.

Atrair a mídia àquela agenda ser parte do plano para se conquistar legitimidade ao CNJ, naquele início, improvisado de estruturação institucional era uma articulação para a qual aquela coalizão de atores em torno do Conselho de apoio à agenda tinha a preocupação de não deixar explicitamente evidente, a fim de parecer que o Conselho trabalhava contra a independência do Poder Judiciário, situa Flávio Dino (depoimento, 2009):

Vocês não vão encontrar um registro escrito em lugar nenhum, nenhum debate, e mesmo as reuniões informais dos conselheiros, isso não era dito: olha, vamos buscar... Porque havia também

um receio nosso de não parecer que nós éramos contra a independência do Judiciário. (...) Talvez isso explique a cautela de não externar isso, que era evidente, era claro; mas, ao mesmo tempo, havia uma conduta geral, que procurava atenuar resistências, que se legitimariam com esse discurso da independência. Nós respeitávamos muito os tribunais, no trato, na relação, nas solenidades, as prerrogativas protocolares, chamemos assim, dos tribunais. Sempre houve muito cuidado com isso (...).

Além disso, o cuidado de não externar a aliança com a mídia a fim de tornar visíveis as ‘grandes questões’ sobre as quais o CNJ estava trabalhando também não oportunizaria alimentar o discurso desconfiado, o qual se fazia intensamente pelos opositores ao Conselho em relação ao uso interessado para fins de candidatura política do presidente Nelson Jobim:

(...) se nós externássemos, expressássemos naquele momento essa aliança com a mídia, isso poderia ser visto como uma confirmação das desconfianças: “olha aí, esse pessoal aí...” E havia desconfianças pessoais em relação ao Jobim também. Isso também era intensamente usado no interior da magistratura: “olha, o cara é da política, ele é candidato, ele só quer isso aqui porque ele quer ser candidato, e porque ele foi político, quer ser político de novo”. Então havia essas sutilezas. Mas eu acho que nós fizemos a opção correta. Se não tivesse sido assim, aí sim, o CNJ teria virado um corpo burocrático a mais.

### **7.3.2. As “reuniões administrativas”: dos bastidores ao plenário, os grandes temas**

Para garantir que os temas daquela agenda de moralização chegassem de maneira mais estratégica possível ao plenário, o presidente Nelson Jobim criou uma prática informal de conversa com os conselheiros – “Nós chamávamos isso de reunião administrativa”, lembra Vantuil Abdala (depoimento, 2012). Era uma prática que Nelson Jobim trazia da sua trajetória no Legislativo, caracteriza Jirair Meguerian (depoimento, 2014): “A sessão administrativa era uma reunião que se fazia antes, para dentro daquela, daquele esquema do Jobim do Legislativo”. Naquela estrutura pequena do Conselho, elas ocorriam geralmente ao lado da sala onde aconteciam as plenárias, recorda Eduardo Lorenzoni (depoimento, 2014): “(...) o CNJ ocupava um anexo do Supremo Tribunal Federal. E havia uma sala de sessões, uma mesa em ‘U’, não existe mais, e uma sala ao lado para as reuniões administrativas.” Precisamente, as reuniões administrativas eram encontros que se faziam antes das sessões plenárias: “A gente tinha, era uma rotina ter sempre, toda semana... Sempre precedendo as sessões de decisão, fazíamos uma sessão administrativa (...)” (Lins e Silva, depoimento 2012). Era o momento para “uma discussão prévia”, detalha Jirair Meguerian (depoimento, 2014). Nelson Jobim (depoimento, 2015) conta que aquele era um mecanismo relacional para fins de tentar garantir que ele “leva[ria] para o colegiado aquilo que já estava decidido. Então eram às vezes reuniões, digamos, administrativas, aspas, no gabinete, em que você conseguia o consenso ou, não obtendo consenso, identificava o dissenso e ficava claro como esse dissenso tinha que ser conduzido (...)”.

As reuniões administrativas tornaram-se elemento estruturante muito central naquela fase inicial do CNJ, considera Nelson Jobim (depoimento, 2015), constituíam a maneira a partir da qual se construiriam maiorias mínimas em torno dos temas que imaginava que levaria a afirmação do CNJ, a exemplo do nepotismo: “e foi se montando. Você fazia maioria, chamava um, chamava outro, e então você tinha uma maioria mínima, você juntava todo o grupo, sabendo... (...) De forma que a gente levou a maioria e era importante essa decisão, porque era a afirmação do CNJ, era a afirmação do CNJ”. Marcus Faver (depoimento, 2012) também recorda que as reuniões administrativas eram o principal momento conjunto de construção das propostas de resolução: “para debater, principalmente, (...) o texto de resoluções que seriam editadas. (...) vamos fazer uma resolução sobre o nepotismo, o que tem que... ‘Trouxe a ideia? Trouxe’. Isso, aquilo... Então fazíamos reuniões administrativas neste sentido. Muitas foram feitas assim, muitas.” Técio Lins e Silva (depoimento, 2012) minucia ainda que era o momento no qual chamava-se atenção do grupo de conselheiros sobre a necessidade de qualificar debates “difíceis” – “Olha, tem um processo difícil, como é que está, esse negócio está aí, é um assunto de...’. E a gente trocava ideias, o relator... ‘Não, eu acho...’” Ele destaca ainda, portanto, que a finalidade das reuniões não chegava a ter caráter de “decisão” dos processos em questão, mas para facilitar o debate no plenário e para definir alguns rituais:

Então, a sessão administrativa não era para julgar nem resolver as questões, mas muitas vezes facilitava, porque acertávamos coisas da administração, dificuldades, projetos, e muitas vezes questões pontuais de decisão. Não que se decidisse e combinasse antes, mas... “Olha, tem uma questão tal, há muita reclamação, como é que a gente vai fazer, vai fazer sessão pública?” Eu me lembro, uma das primeiras decisões, logo na primeira sessão administrativa: “Nós vamos fazer secreta ou vamos fazer aberta? Como a gente vai lidar com...?”. Então, as sessões administrativas tinham essa finalidade.

Eduardo Lorenzoni (depoimento, 2014) também destaca que aquele ritual estruturante era reservado para se discutir assuntos mais polêmicos entre os conselheiros: “(...) discutíamos os assuntos mais polêmicos entre nós e, de preferência, já íamos para a sessão com algo já... (...) Conversado, ao menos.” Ruth Carvalho (depoimento, 2016) também recorda que as “matérias mais pesadas”, as “de consenso um pouco mais complicado” eram as que mais motivavam a prática de reuniões administrativas antes do plenário, e era oportunidade para se construir compreensão, em especial, sobre como se posicionar no colegiado por meio da ideia do outro sobre aqueles temas: “Nós íamos para Brasília tipo no domingo à noite, para as reuniões na terça, e ali ficávamos no final de semana para discutir. (...) E discutíamos fora para acertar até a forma de debater e de contrariar o conceito de um ou de outro.”

A construção prévia da maneira como o debate ia ao plenário a partir do conhecimento das ideias e opiniões do outro era prática também importante para garantir, naquela fase inicial, em

especial, a boa imagem institucional do Conselho, indica Jobim (depoimento, 2015): “porque todo mundo sabia que tu ias ser contrário, tu ias marcar tua posição e ninguém ia brigar contigo (...). Então você também tinha uma antecipação, você sabia que aquele não ia concordar por uma série de razões, tu tinhas já, digamos, a sensibilidade para isso.” Ou seja, para garantir que não se desenvolvessem embates desnecessários entre os conselheiros no plenário, destaca Jirair Meguerian (depoimento, 2014): “Então havia essa reunião administrativa em que se discutiam os pontos principais, para resolver às vezes até discordâncias, para não dar aquela impressão, numa sessão pública, de briga, discussão.” Foi a partir dessa dinâmica “parlamentar” de Jobim que aquela composição sob sua presidência conseguiu aprovar “tantas medidas úteis”, considera Eduardo Lorenzoni (depoimento, 2014): “o ministro Jobim era muito prático nisso, pela atividade parlamentar muito intensa, até para ver o que poderia ser aprovado, enfim... Não foi por acaso que se conseguiu ter tanta coisa, tantas medidas úteis...”

### **Episódio 8. “O que se vê? Que chegou a Justiça ao povo”: sob o novo movimento da magistratura, ensaios de um movimento por políticas judiciárias**

– Imaginávamos que a legitimidade do Judiciário viria (...) pela proximidade dos desejos da sociedade e dos desejos da magistratura, que eram muito afins nesse momento.

Ex-conselheira do CNJ, juíza Andréa Pachá em depoimento ao CPDOC, em 2016.

– O conselho somente pôde produzir importantes avanços porque, em sua atuação, limitou-se a refletir os anseios da maioria da magistratura e da sociedade e a ser um instrumento de realização de seus propósitos.

Ex-conselheira do CNJ, Germana Moraes em declaração plenária, em 2006.

Enquanto as pautas do novo movimento associativo da magistratura moviam a agenda política do “ponto repressivo” do Conselho, em conexão com esse mesmo movimento já se “ensaiavam”, nos termos da ex-conselheira Germana Moraes (depoimento, 2014), as medidas para a construção de políticas judiciárias – “outras ações (...) e outros planejamentos setoriais já começaram a ser ensaiados”. Eram ensaios de políticas judiciárias que seriam as bases para a construção de um “planejamento do sistema judicial”, indica Germana Moraes:

E, ao mesmo tempo em que essas medidas eram tomadas, e esse foi o grande desafio, era necessário trabalhar, concomitantemente com os juízes, o planejamento do sistema judicial. Porque até então não houvera um planejamento. E não foi possível fazer nessa primeira gestão. Hoje é possível afirmar que tenha sido feito em parte por causa do peso dessas medidas iniciais. Mas logo em

seguida surgiu um planejamento [de todo o Poder Judiciário]. Porém, antes disso, outras ações já haviam sido feitas e outros planejamentos setoriais já começaram a ser ensaiados, como um assunto decisivo, que tornou viável a adoção das medidas de planejamento, das medidas e ações de planejamento na Justiça.

Germana Moraes (depoimento, 2014) detalha que, apesar de a agenda política do Conselho ser definida, prioritariamente, pela presidência, os conselheiros tinham muita abertura, na época, para trabalhar os desdobramentos das pautas escolhidas; em especial, porque os conselheiros se tornaram interlocutores das muitas demandas e dissensões existentes entre a magistratura: “Os conselheiros eram uma espécie de interlocutores de diversas demandas e dissensões internas à Justiça, procurando acomodar, buscando discernir qual seria a melhor política a ser adotada naquele momento, para aquela situação específica”.

### **8.1. Ensaio 1: “proposta de informatização do Poder Judiciário brasileiro”**

Pelos temas que separavam os conselheiros em comissões, pode-se perceber que esses temas traziam certa representatividade de agendas de políticas judiciárias que o novo movimento associativo já vinha trabalhando antes mesmo da criação constitucional do CNJ, a exemplo dos temas da “informatização” e dos “juizados especiais” – essas comissões, aliás, eram presididas por personagens ligados a esse novo movimento. Esses temas foram bandeiras da gestão do juiz federal Flávio Dino, na presidência da Ajufe entre 2000 e 2002, “a informatização completa do processo jurisdicional e a implantação ampla dos Juizados Especiais” (documento 18, 2001), nos termos empregados por ele à época. Em 2001, sob a direção de Flávio Dino, a Ajufe propôs um Projeto de Lei pioneiro sobre a informatização do processo judicial no Brasil, PL que chegou a ser aprovado no Senado em dezembro de 2006<sup>43</sup>. Naquele cenário de mobilização pela aprovação do PL da informatização do processo judicial que se organizava no Senado, a Comissão de Informatização do CNJ, formada pelos conselheiros Douglas Rodrigues e Oscar Argollo, criava o Grupo Especial de Apoio à Informatização (G-INFO), que buscava trazer para o debate o tema, a contribuição de experiências já existentes, atores interessados dos diversos segmentos de Justiça e da sociedade civil (documento 19, 2006). Sob as contribuições do G-INFO, a Comissão chegou a formular uma “proposta de informatização do Poder Judiciário brasileiro”<sup>44</sup>. Desse movimento pela informatização, nasceram os primeiros ensaios para o movimento pela “parametrização informacional” do Poder Judiciário – a Resolução n. 12, de 14 de fevereiro de 2006, estabeleceu o Banco de Soluções do Poder Judiciário, sob a atuação do Grupo de Interoperabilidade, coordenado pela CI, trabalhava pela padronização do sistema de informação do Poder Judiciário.

---

<sup>43</sup> Disponível em: [Lei n° 11.419 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)

<sup>44</sup> Mais detalhes da proposta no Relatório Anual do CNJ referente ao ano de 2005.

## 8.2. Ensaio 2: “o Sistema de Estatística do Poder Judiciário”

Conforme já mencionado no Episódio 7, outro projeto que já se ensaiava sob o trabalho central de Nelson Jobim, Flávio Dino, então Secretário-Geral do CNJ, e da Comissão de Estatística (CE), composta pelos conselheiros Joaquim Falcão, representante do Senado – e, em especial, da academia –, e Jirair Meguerian, juiz de segundo grau da Justiça Federal, era o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ) e seu principal produto, o relatório Justiça em Números. O SIESPJ era um elemento estruturante que visava dar vida criativa à designação constitucional ao Conselho de elaborar, semestralmente, relatório estatístico sobre a situação processual do Poder Judiciário (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**). A imaginação criativa por trás do SIESPJ era não somente voltada a cumprir objetivos radiográficos da Justiça brasileira, era imaginado, ademais, para se tornar fonte de “dados estatísticos fomentando ou servindo de base para as inovações estruturais, legislativas, que deveriam ser tomadas”, detalha Douglas Rodrigues (depoimento, 2013), para se tornar fonte para identificar “os problemas”, detalha Nelson Jobim (depoimento, 2015) – “o problema remuneratório, o andamento [de processos], o tempo [processual], clientes etc”.

Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) recorda que, para Jobim, era um projeto de “(...) levantamentos para ver, segundo ele, como era o estado da arte – ‘vamos ver o que existe, como nós estamos, para, a partir daí, poder definir, poder avançar [nas ações de gestão]’”. Era, afinal, um projeto criativo pioneiro, destaca ainda Douglas Rodrigues (depoimento, 2013), o primeiro que levantaria, finalmente, informações sobre toda a Justiça: “então não havia, de fato, um acervo de informações sobre o Judiciário brasileiro como um todo.” Para que os levantamentos comesçassem a ser feitos, nos termos de Jirair Meguerian (depoimento, 2014), “na época tinha que [se] estabelecer o que hoje virou o Justiça em Números. Quer dizer... Aquele apanhamento de dados. Tinha que se estabelecer critérios para pegar os dados”.

O SIESPJ foi estabelecido pela Resolução nº 4, de 16 de agosto de 2005, que “concentrará e analisará dados a serem obrigatoriamente encaminhados por todos os órgãos judiciários do país” (documento 21, CNJ, 2005). Conforme será possível definir mais claramente, a futura Resolução nº 15, de 20 de abril de 2006, voltada a regulamentar o SIESPJ, ajuda a situar que ele se refere a um conjunto de atores, processos, instrumentos, variáveis e indicadores que constituirão a captação, a análise e a consolidação dos dados enviados pelos Tribunais. Enquanto a regulamentação do SIESPJ não se estabelecesse, a Resolução nº 4 designou que ficaria a “Secretaria do [STF] autorizada a proceder, por meio de sua Assessoria de Gestão Estratégica, sob a supervisão da Comissão de Estatística e com o auxílio da Secretaria-Geral do Conselho, a disciplina de coleta e de consolidação dos dados a serem encaminhados pelos Tribunais do País” (documento 21, CNJ,

2005). Nesse tempo, apesar de previsto no RI, o DPJ, órgão do CNJ imaginado para a coordenação de tal disciplina e consolidação, ainda não havia sido implementado.

Para se “conhecer o Judiciário”, as primeiras variáveis e indicadores foram sugestões de Nelson Jobim (depoimento, 2015), a partir de experiências internacionais: “Então foi aquela história de a gente começar, fiz aqueles, copiei... Não era coisa inventada por mim, mas examinei várias hipóteses que existiam no mundo e montei aquele índice de indicadores sobre o funcionamento do Judiciário para a gente conhecer o Judiciário”, detalha. Conforme documenta o Relatório Anual de 2005 do CNJ (documento 21, 2005, p. 88), a construção desses indicadores visava “encontrar uma explicação para a realidade do Poder Judiciário brasileiro, livre de conjecturas subjetivas”, buscava “superar as explicações tradicionais dadas à ‘crise do Judiciário’ e a sua morosidade, que normalmente apregoam a necessidade do aumento de número de juízes e funcionários”. Douglas Rodrigues (depoimento, 2013) indica, portanto, que a ideia por trás da criação desses indicadores era buscar realocar os recursos da justiça de maneira mais estratégica, ou seja, era “a fuga des[t]e modelo clássico – aumenta a demanda, aumenta juiz. Aumenta juiz, aumenta servidor. Criam-se mais tribunais, e mais e mais. Essa foi a visão”. Portanto, “representa[va] um ponto de inflexão na busca de (...) soluções criativas para um sistema judiciário complexo e diversificado”, “representa[va] uma tentativa de [se] criar uma cultura judicial de planejamento e gestão estratégica” (documento 21, 2005, p. 88).

Para o primeiro diagnóstico nacional realizado sob a atuação do CNJ,<sup>45</sup> publicados no primeiro Relatório Justiça em Números, entre as principais estatísticas analíticas, estavam a “taxa de congestionamento”, que indicava a relação entre o nº de casos pendentes (casos novos somados aos casos pendentes de julgamento) e o número de processos aguardando extinção; e a “carga de trabalho”, a relação entre a quantidade de processos total em andamento no período e o número de magistrados existentes. Além disso, foram levantadas a quantidade de magistrados e servidores, volume de receitas e despesas, investimento em informatização, despesa com assistência judiciária e o perfil das demandas processuais (documento 21, 2005). Conforme indica o Relatório Anual do CNJ 2005, Nelson Jobim não estava sozinho na imaginação das variáveis e indicadores, eles estavam sendo pensados já no Gabinete Extraordinário de Assuntos Institucionais, com participação dos juízes novos: “Antes da instalação do Conselho Nacional de Justiça, essas definições [variáveis e indicadores] foram trabalhadas pela assessoria de gestão estratégia do Supremo Tribunal Federal em concerto com juízes da esfera estadual, federal e trabalhista” (documento 21, 2005, p. 86). E é possível perceber a escolha estratégica de variáveis e indicadores por aquela “aliança”, nos termos de Flávio Dino (depoimento, 2009), de atores que buscavam mais

---

<sup>45</sup> O STF já havia feito um levantamento com dados referentes a 2003.

protagonismo e transformações na gestão pública do Poder Judiciário. A “carga de trabalho”, a “taxa de congestionamento”, o “investimento em informatização” eram indicadores e variáveis, por exemplo, por meio dos quais se permitia diagnósticos, em especial, das condições estruturais a que as diferentes instâncias da prestação do serviço judiciário estavam submetidas, além de se permitir pautar a bandeira da informatização. Na visão de Douglas Rodrigues (depoimento, 2013), o destaque estava para a “taxa de congestionamento”, que auxiliava no início do movimento pelas buscas dos “problemas” da Justiça:

(...) o ministro Jobim com aquela taxa de congestionamento, um conceito interessante. “Onde é que tem mais taxa de congestionamento?” “A Vara tal”. (...) “Ah, o problema é o juiz? Ah, o problema é a falta de estrutura? Vamos ver o que está acontecendo no tribunal tal, na Vara, ou na cidade tal, para permitir esta taxa tão elevada de congestionamento”.

Conforme se documenta no Relatório Anual de 2005 do CNJ, enviado ao Congresso Nacional por Nelson Jobim, “a pesquisa *Justiça em Números* é um projeto longitudinal, (...) pretende ser um mecanismo institucional que proporcione informação de maneira regular e sistemática para instruir [futuramente] o processo decisório relativo às políticas públicas judiciais” (documento 21, 2005, p. 89, grifo do original), ou seja, se tratava da criação de um recurso criativo para subsidiar o desencadeamento de uma cadeia futura de “estatativismos institucionais” (Nascimento & Dias, 2022), o uso ativista das estatísticas para tentar avançar causas políticas de movimentos institucionais em torno da democratização da gestão e da alocação dos recursos da Justiça.<sup>46</sup> Não à toa, afinal, que o primeiro movimento institucional a usar as estatísticas nacionais geradas foi o movimento pelo planejamento estratégico nacional dos juizados especiais, a se descrever no Ensaio 3. Naquele início imaginativo em que se atravessava primeiros experimentos, à convocação de envio de dados pelos Tribunais, a Secretaria-Geral do Conselho coordenou os envios de ofícios de solicitação, informando o meio de envio desses dados e solicitando um representante local que seria o responsável pelo preenchimento dos dados do tribunal correspondente. Flávio Dino (Costa, depoimento 2009) detalha que houve resistências quanto ao envio de dados, especialmente porque havia tribunais que não reconheciam a autoridade institucional da sua posição como Secretário-Geral do CNJ, já que era um juiz de primeira instância:

(...) aquela Justiça em números, que nós implantamos naquele momento, estatísticos, [Tribunal de Justiça de] São Paulo não aceitava, dizia que não tinha nada com aquilo. E havia reclamações para Jobim de que eu... como que eu estava assinando ofícios, e não ele, Jobim, que era o presidente, mas eu, assinando ofícios para o presidente do Tribunal.

Além disso, acompanhando todo o processo de levantamento de dados pela CE, Jirair Meguerian (depoimento, 2014) relata que, na sua visão, a resistência de envio de dados se

---

<sup>46</sup> Esse desencadeamento se tornará muito evidente no Momento Histórico 3.

estabelecia, ademais, porque os tribunais não os tinham para compartilhar – levantamento de dados da situação processual ainda não era um “fluxo normal” para esses atores.<sup>47</sup> Fazer com que isso fosse um fluxo normal. Isso era mais difícil. Porque não era nem problema de má vontade dos tribunais. Porque os tribunais também não tinham [os dados]. Então tinha que começar lá de baixo dos tribunais, das varas, estabelecer um sistema de comunicação de dados para chegar até lá e consolidar.

### **8.3. Ensaio 3: “o planejamento estratégico dos Juizados Especiais [Estaduais] e Federais”**

Outro ensaio ao “viés da gestão” – e que era agenda muito cara ao novo movimento associativo – referia-se a políticas de gestão que visavam a melhoria da estrutura de trabalho à prestação dos serviços judiciários de primeira instância, para além daquela da informatização do processo judicial. Esse ensaio iniciou-se com os Juizados Especiais (JEs). À Comissão dos Juizados Especiais (CJE) foi designada a conselheira Germana de Oliveira Moraes, juíza de primeira instância da Justiça Federal, e o conselheiro Eduardo Lorenzoni, procurador federal. Representando a magistratura de “linha de frente”, conforme define seu papel no CNJ, Germana Moraes (depoimento, 2014) detalha que a primeira sensibilidade que a Comissão teve foi a de “ouvir” os juízes e juízas dos JEs: “como nós ouvíamos os juízes e as juízas? Algumas vezes nós enviávamos enquetes, enviávamos formulários, fazíamos perguntas...”. Documenta-se que houve vários encontros da Comissão com as lideranças do setor a fim de levantar quais eram as demandas dos JEs<sup>48</sup>. Da aproximação com esse setor da magistratura, surgiu a ideia política de se construir o primeiro planejamento estratégico nacional dos JEs, a fim de guiar as soluções estratégicas para tratar as demandas levantadas. “e esse foi o grande desafio, era necessário trabalhar concomitantemente com os juízes”, situa Germana Moraes.

Para debater como isso seria construído, “o ponto alto foi quando nós reunimos as lideranças desses juizados. Eles já eram organizados em fóruns. Fóruns nacionais da Justiça Estadual, Fórum Nacional da Justiça Federal”, destaca Germana Moraes (depoimento, 2014). A reunião, que ocorreu no final do mês de agosto de 2005, logo no início da instalação do CNJ, objetivou debater “métodos para elaborar diagnóstico específico” (documento 20, 2005). Segundo se documenta no RA/CNJ 2005, “o objetivo das reuniões foi colher sugestões relativas à aplicação de formulário de coleta de dados destinados à elaboração de diagnóstico sobre juizados especiais,

---

<sup>47</sup> O Relatório Anual do CNJ 2005 documenta que houve reuniões técnicas com os responsáveis designados pelo preenchimento dos dados para “esclarecer dúvidas sobre o preenchimento, a linguagem e a utilização de termos” (documento 21, 2005, p. 88). Houve também a fase de “validação das informações pelos Tribunais”, uma fase de “conferência e correção dos equívocos no preenchimento, quando existentes” (documento 21, 2005, p. 88).

<sup>48</sup> Conforme descreve o Relatório Anual do CNJ (2005), “Participaram dos encontros representantes de órgãos de classe (AJUFE e AMB) e dirigentes do FONAJE e FONAJEF. O objetivo dessas reuniões foi colher sugestões relativas à aplicação de formulário de coleta de dados destinados à elaboração de diagnóstico sobre os juizados especiais (...) (documento 21, 2005, p. 38).

sob o aspecto quantitativo, abrangendo número de processos, de sentenças e de audiências, entre outros dados” (documento 21, 2005, p. 38). Foi a primeira radiografia do CNJ sobre a situação estrutural e litigiosa do serviço público judiciário. Em parceria com a Comissão de Estatística, a maior parte das sugestões do que deveria ser levantado foi inserida nos formulários de levantamento dos dados estatísticos nacionais, e seguindo as variáveis previstas para a coleta dos dados do Judiciário nacional, a fim de possibilitar um diagnóstico específicos dos JEs. Desse movimento diagnóstico, foram levantadas as primeiras taxas de congestionamento processual específicas dos juizados especiais (documento 135, 2005). Para se somar a essa radiografia quantitativa, entre setembro e outubro de 2005, a Comissão abriu a primeira consulta pública no sítio do CNJ a fim de levantar “sugestões (...) acerca das condições de atendimento e funcionamento dos juizados especiais no país” (documento 21, 2005, p. 38). Os resultados de todos esses levantamentos foram apresentados no I Encontro Nacional dos Juizados Especiais Estaduais e Federais, promovido pelo CNJ, na coordenação da CJE, em novembro de 2005: “resolvemos convocar os juízes e as juízas dos Juizados Especiais e com eles fazer, com a assistência de uma consultoria, o planejamento estratégico dos Juizados especiais [estaduais] e federais. E fizemos esse planejamento<sup>49</sup> a partir das sugestões dos juízes e das juízas”, detalha Germana Moraes (depoimento, 2014).

Com base nesse movimento diagnóstico, no I Encontro, foram traçadas as “estratégias de melhoria da eficiência operacional” dos juizados (documento 135, 2005). Com destaque, entre outras, a plenária dos juizados estaduais visou priorizar a busca pela: “informatização, virtualização e automatização do método de trabalho, (...) desde o atendimento até a baixa [extinção] do processo”, aplicação do “recurso orçamentário proporcional ao volume de demanda do juizado”, garantia de que “Toda unidade dos juizados especiais deverá ter estrutura física, tecnológica e de pessoal, adequada para processar os feitos da sua competência” e criação “na estrutura de cada tribunal um órgão colegiado composto paritariamente por magistrados atuantes no sistema dos juizados especiais e desembargadores, com o objetivo de planejar e supervisionar a implantação das políticas e ações estratégicas” (documento 135, 2005). Aqui é possível perceber o quanto as pautas, em especial, de democratização da alocação dos recursos da Justiça mostravam-se avançada no seio do novo movimento associativo da magistratura. A Conselheira Germana Moraes (depoimento, 2014) ainda detalha que, deste primeiro encontro nacional dos JEs, nasceram várias propostas para execução; entre elas, destaca-se o “movimento pela conciliação”:

E daí resultaram cinco propostas, para cinco anos, cinco projetos. O projeto um, relacionado à estatística; o outro, relacionado à informatização; um terceiro, relacionado à prevenção de litígios,

---

<sup>49</sup> Ainda conforme informa o Relatório Anual do CNJ (2005), esse planejamento estratégico ficou conhecido como “Visão 2010” (documento 21, 2005, p. 39).

porque à época nós vivíamos a dificuldade das causas repetitivas, como prevenir as causas repetitivas; o quarto correspondente à otimização do uso das medidas alternativas no âmbito penal; e um quinto, referente ao movimento pela conciliação. Então, o movimento pela conciliação surgiu deste planejamento, foi levado por uma... veio dos juízes estaduais, dos juízes da Justiça Estadual, o desembargador Marco Aurélio [Gastaldi] Buzzi, que hoje é ministro do STJ, levou um... Uma minuta do projeto. Esse projeto foi refeito sob o olhar e as mãos de todos aqueles que estavam lá...

Na visão de Germana Moraes (depoimento, 2014), os movimentos pela informatização e pela conciliação foram os “que tiveram maior alcance na sociedade brasileira”, são movimentos que continuarão a ganhar desdobramentos ao longo da história de construção do CNJ. O movimento pela conciliação, que ganhou contribuição de atores externos à magistratura naquele início, ficou conhecido pelo *slogan* “conciliar é legal”<sup>50</sup>, descreve a ex-conselheira:

O da informatização, as metas foram alcançadas, o projeto da conciliação continua ainda... Foi feita, como eu disse, uma comissão com os conselheiros, com juízes e juízas... E também com professores da academia, com psicólogos e... Fizemos realmente um detalhamento das ações, ao longo de cinco anos, para lançar o movimento pela conciliação, que começou com o slogan: “conciliar é legal”. E então, no dia oito de dezembro, se fez o Dia Nacional da Conciliação, e os tribunais do país abriram um feriado para estimular e promover a conciliação com o objetivo, para além de diminuir o número excessivo de processos, de fomentar a cultura da paz.

Em seu depoimento, Germana Moraes (depoimento, 2014) considera que trazer os juízes e juízas para debater democraticamente as políticas estruturais e sociais da Justiça foi um caminho para se fazer chegar “a Justiça ao povo” e para desfazer a “ideia de distanciamento entre a Justiça e o povo”:

(...) os Juizados Especiais hoje em dia e logo depois, algum tempo depois da adoção desse planejamento, têm sido reconhecidos como o segmento da Justiça que tem grande acatamento popular... O povo acredita nos Juizados Especiais. O que se vê? Que chegou a Justiça ao povo. Ou seja, foi satisfeito o objetivo do acesso à Justiça, que era um dos desafios. E satisfeito também o desafio de reconhecimento, pelo povo, de uma eficiência maior por parte da Justiça. E, mais ainda, desfeita essa ideia de distanciamento entre a Justiça e o povo... Então, são dados muito positivos. E acredito que grande parte do êxito da atuação dos Juizados Especiais se deva ao fato de que esses projetos foram concebidos pelo próprios juízes e juízas, ou seja, eles tinham o compromisso e levaram para suas unidades aquilo em que acreditavam. Não foi algo imposto, foi algo concebido democraticamente no âmbito interno do CNJ.

Finalmente, argumento que este Ensaio indica, em especial, um grande marco, o momento da história de construção do CNJ no qual o novo movimento associativo da magistratura inicia o desaguar da sua agenda pela democratização da gestão e da alocação dos recursos destinados à prestação do serviço público judiciário, a fim de formar a agenda de políticas judiciárias, no campo da gestão, a ser perseguida pelo Conselho. Para aquele processo inicial da construção da legitimidade do órgão, trazer a agenda desse movimento também para o campo das políticas

---

<sup>50</sup> O movimento pela conciliação ganhará institucionalização, em especial, a partir da Gestão Ellen Grace (2006-2008).

judiciárias tornava-se oportuno, argumento, uma vez que ela se encaixava na estratégia do órgão de tentar atender aos “desejos da magistratura” e aos “desejos da sociedade”, ao mesmo tempo. Com efeito, será possível identificar, daqui para frente, que as pautas de democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça que traz esse novo movimento associativo conseguirão se conectar à agenda de políticas judiciárias no campo gestão das presidências que virão, especialmente pelo potencial de legitimidade política que traz essa conexão – salvo quando a oposição a essas pautas também conseguir direcionar a agenda do Conselho.

#### **8.4. Ensaio 4: “prioridade à modernização das primeiras instâncias”: Gestão Ellen Gracie**

Em meio àqueles movimentos iniciais, a Ministra Ellen Gracie assumiu interinamente o comando do CNJ, em março de 2006<sup>51</sup>, tentando prosseguir no desafio de implementar medidas de fiscalização da agenda de moralização iniciada na gestão de Nelson Jobim. (Silva, depoimento 2010). Logo após, é eleita à presidência do STF e à frente do CNJ<sup>52</sup> para o biênio 2006-2008. Mesmo com a saída de Nelson Jobim e de Flávio Dino<sup>53</sup> da presidência, os conselheiros da primeira composição permaneceram até o fim de seu primeiro mandato (em junho de 2007), permitindo a continuidade aos “ensaios”, sob o apoio da nova presidência. Entre as continuidades, destaca-se a regulamentação do SIESPJ pela Resolução nº 15, de 20 de abril de 2006, que, em especial, “trouxo pela primeira vez conceitos e indicadores padronizados nacionalmente”<sup>54</sup>, definem Kim e Soares (2019, p. 86), e conferia ao CNJ a centralidade na definição dos “indicadores estatísticos nacionais do Poder Judiciário” e designava à CE a ‘gerência’ do SIESPJ.<sup>55</sup> Para a continuidade da história que se contará nos episódios vindouros, Kim e Soares (2012, p. 88) também ajudam a situar que, entre os indicadores padronizados que se institucionalizavam na Resolução nº 15 e que se perpetuariam, estavam a “taxa de congestionamento” e a “carga de trabalho” dos magistrados de primeiro e segundo graus:

Foram criados indicadores que são utilizados até hoje – não somente no Brasil, mas alguns também no exterior – (...) indicadores muito utilizados são a taxa de congestionamento, que mede o percentual de processos que tramitou no Judiciário durante um ano mas que permaneceu pendente de solução, e a carga de trabalho – volume processual que em um ano esteve sobre a carga do juiz

---

<sup>51</sup> Ministro Nelson Jobim havia pedido aposentadoria.

<sup>52</sup> A primeira mulher a dirigir a mais alta Corte do país.

<sup>53</sup> O juiz Flávio Dino renunciou à sua carreira na magistratura para se dedicar à carreira política.

<sup>54</sup> A Resolução nº 15 também foi subsidiada pelo movimento pela padronização das informações (em especial, as processuais, isto é, a classificação das fases de tramitação processual) do Poder Judiciário, que tem como marco a Resolução nº 12 sob a coordenação da Comissão de Informática.

<sup>55</sup> “Art. 12 A Comissão Permanente de Estatística exercerá a função de orientar e supervisionar a geração, recebimento e análise crítica dos dados estatísticos do Poder Judiciário, podendo propor ao órgão colegiado do Conselho alterações conceituais e estruturais nos indicadores estatísticos e no sistema de recebimento, armazenamento e divulgação desses dados, bem como recomendar inspeções com o propósito de verificar, *in loco*, a consistência metodológica de sua geração.”

contando, inclusive, os recursos internos e externos, os incidentes, os casos solucionados e os pendentes.

Quando Nelson Jobim e Flávio Dino ainda estavam na presidência do CNJ, articularam o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional, em busca de regulamentar o Departamento de Pesquisas Judiciárias e a Secretaria-Geral por lei. Ao DPJ, o propósito era garantir seu quadro pessoal próprio e a ideia de que fosse um órgão autônomo, constituído de atores da comunidade científica e de membros experientes da magistratura para construir diagnósticos e fazer análises críticas para subsidiar as ações de políticas públicas do Conselho. Enquanto isso, a Resolução nº 15/2006 designou o papel de coleta e consolidação de dados a serem enviados pelos tribunais ao que chamou de Núcleo de Estatística, sob a coordenação da Secretaria-Geral. À Secretaria-Geral, o propósito, era assegurar em lei o texto da Resolução nº 1, de 29 de junho de 2005, especialmente a subordinação hierárquica desse campo ao presidente do CNJ, também regulamentava seu quadro de pessoal. Assim, os dois órgãos foram garantidos na Lei nº 11.364, de 26 de outubro de 2006. Conforme a projeção que Nelson Jobim e Flávio Dino tinham ao DPJ, a Lei lhe assegurava um status de órgão autônomo, funcionando “junto ao Conselho Nacional de Justiça (...), com sede na Capital Federal” (documento 22, 2006), com as mesmas competências e cargos previstos no RI do CNJ, e um Conselho Consultivo com nove membros<sup>56</sup>.

Enquanto essas institucionalizações eram garantidas, a gestão de Ellen Gracie se preparava para investir em uma agenda pela informatização do processo judicial, uma agenda conhecida como “modernização do Poder Judiciário” (Silva, depoimento 2010). Oriunda do segmento da Justiça Federal da 4ª Região (RS), segmento da justiça que capitaneava a agenda da informatização do processo judicial, adotou esse movimento como agenda de sua gestão “um investimento muito forte na área de tecnologia, do processo eletrônico, dentro das premissas que ela tinha de um Judiciário que necessita ser mais ágil, e a tecnologia servindo de instrumento para isso”, situa o juiz Alexandre Azevedo (depoimento, 2010), que continuou como juiz auxiliar na presidência do CNJ. Com a saída de Flávio Dino, a nova presidente convidou o juiz de primeira instância Sérgio Tejada Garcia para o cargo de secretário-geral. Sérgio Tejada havia coordenado toda criação e implementação do processo judicial eletrônico nos juizados especiais do TRF da 4ª Região e teve muita influência na construção dessa agenda na gestão Ellen Gracie, define a Entrevista 41 (CNJ, 2022). Aliás, essa influência da primeira instância na construção das agendas de políticas do Conselho foi estendendo a importância do papel da secretaria-geral, conforme documenta-se no

---

<sup>56</sup> “Art. 6º O Departamento de Pesquisas Judiciárias será dirigido por 1 (um) Diretor Executivo, 1 (um) Diretor de Projetos e 1 (um) Diretor Técnico, sob a coordenação do primeiro, e disporá, em sua estrutura, de um Conselho Consultivo composto de 9 (nove) membros, cujas competências serão fixadas em regulamento a ser editado pelo Conselho Nacional de Justiça.” (documento 22, 2006).

RA/CNJ 2006: “A Secretaria-Geral auxilia na execução da agenda de política judiciária elaborada pela Presidência. Com este fim, o Secretário-Geral é gestor de acordos de cooperação técnica e preside grupos de trabalho instituídos no âmbito do Conselho” (documento 23, 2006, p. 13).

Conforme indica o RA/CNJ de 2006 (documento 23, CNJ, 2006), o movimento da informatização era contagiado, também, pelos anseios que havia em torno do PL da informatização do processo judicial, em fase de aprovação no Senado em 2006, de autoria da Ajufe. Entre os projetos que se ensaiavam na área de informatização do processo judicial (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), destaca-se o “Processo Eletrônico Virtual do Poder Judiciário”. A CI mobilizou o desenvolvimento de um “Sistema de Processo Virtual”, um sistema eletrônico de tramitação processual em *software* livre. Era um projeto “fundamental para a modernização do Sistema Judiciário Brasileiro (...), garantindo maior acesso à Justiça”, documenta-se no Relatório Anual do CNJ de 2006 (documento 23, p. 82). Para essa mobilização, a CI promoveu diversos encontros com magistrados e servidores do Poder Judiciário e com a sociedade civil. Nesses encontros, o objetivo era “(...) debater o desenvolvimento de um modelo único de processo virtual para toda a Justiça brasileira, tendo como base iniciativas de processos virtuais em uso nesses órgãos.” (documento 23, 2006, p. 84).

Entre esses encontros, destaca-se o “Encontro de Operadores da Justiça Virtual”, “com a presença de magistrados, representantes da advocacia pública e privada e demais usuários de sistemas de justiça virtual para dar início à elaboração de projeto de unificação nacional dos sistemas.” (documento 23, 2006, p. 84). Nesse encontro com os vários atores interessados, nasceu a proposta de um modelo de processo virtual: “ao final do evento, os participantes apresentaram proposta de modelo de processo virtual.”<sup>57</sup> (documento 23, 2006, p. 84). O passo seguinte foi disponibilizar para uso experimental do Sistema de Processo Virtual desenvolvido pela CI aos tribunais. Para avaliação do experimento da implantação do novo sistema, a CI convidou os técnicos de informática dos Tribunais de Justiça de todo o país para apontar “os eventuais problemas no sistema”. Nesse mesmo tempo, a CI mobilizou o “I Encontro Nacional da Informatização”, um evento em parceria com o Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça, que apresentou aos presidentes do segmento o “Sistema de Processo Eletrônico desenvolvido pelo CNJ aos Tribunais de Justiça. O sistema, produzido em *software* livre, pode ser usado por qualquer órgão do Judiciário, sem nenhum custo” (documento 23, 2006, p. 84). Após vários encontros para debater a implantação do novo sistema, nasceu o “Comitê Gestor Nacional do Processo Virtual”: “O Comitê, como órgão gestor, será responsável por homologar e autorizar

---

<sup>57</sup> A história do PROJUDI, que nasceu em 2003, doado por dois estudantes ao CNJ. Já vinha sendo implantado no TJPB. Um deles passou a integrar a equipe de Tecnologia da Informação do CNJ.

as atualizações e as alterações do Sistema do Processo Virtual Nacional, além de analisar os relatórios dos andamentos da implantação dos Juizados Virtuais a serem elaborados periodicamente pelos tribunais.”

#### **Boxe 11.** Projetos desenvolvidos sob o tema da informatização na CI em 2006

“Os projetos que merecem destaque são: 1) Processo Eletrônico Virtual do Poder Judiciário; 2) Certificação Digital; 3) Banco de Soluções do Poder Judiciário; 4) Sistema de Recurso Extraordinário Eletrônico; 5) Sistema de Sessão Plenária Eletrônica; 6) Portal do Conselho Nacional de Justiça; 7) Sistema Virtual do Conselho Nacional de Justiça; 8) Padronização Taxonômica das Tabelas básicas de classes, movimentações e assuntos; 9) Numeração Única para Identificação de Processos Judiciais; 10) Padronização dos endereços eletrônicos dos sites do Poder Judiciário (URLs); 11) Restrição Judicial – Bloqueio de Veículos pela internet ; 12) Levantamento de dados sobre os Sistemas de Informação das Unidades de Justiça; 13) Banco de Dados da População Carcerária; 14) Rede Nacional do Judiciário; e 15) Informatização dos Cartórios Extrajudiciais.”

Fonte: documento 23 (CNJ, 2006).

#### **8.4.1. “o Conselho Nacional de Justiça conclama a que se engajem na causa dos Juizados Especiais”**

Enquanto outras ações se ensaiavam em torno da informatização entre 2006 e 2007, amadureciam-se também o “pacto” entre o CNJ e os Juizados Especiais. Logo no início de sua gestão, em 17 de maio de 2006, Ellen Gracie assinou o “Pacto Social em Prol dos Juizados Especiais” (documento 24, 2006). O “Pacto” era um pedido do CNJ aos poderes constituídos e à sociedade civil organizada de “apoio e solidariedade na adoção de medidas que venham a solucionar problemas e aperfeiçoar o funcionamento dos Juizados”, medidas que foram apontadas no planejamento construído, em 2005, a esses órgãos. Era um ato que visava chamar a atenção à “(...) importância que os Juizados Especiais têm para a nação brasileira, principalmente para as camadas mais pobres da população (...)” (documento 24, 2006). Na oportunidade de assinatura do Pacto, a ministra Ellen Gracie externa seu apoio à expansão dos Juizados Especiais: “vamos pontilhar o País com juizados especiais (...), meu sonho é que cada cidadão possa resolver seus conflitos sem sair do seu quarteirão” (documento 25, 2006). Como parte desse movimento por melhores condições à prestação jurisdicional aos Juizados Especiais, Ellen Gracie assinou a Recomendação nº 4, de 30 de maio de 2006. Essa Recomendação orientava a necessidade de destinação específica de parte do orçamento dos tribunais à “expansão do atendimento à população por intermédio dos Juizados Especiais”:

(...) considerando a premência da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias do orçamento plurianual dos Estados, bem como da proposta orçamentária anual, que, até o final do semestre,

seja contemplada verba orçamentária específica para a expansão do atendimento à população por intermédio dos Juizados Especiais, abrangendo investimento e custeio. (documento 26, 2006)

Germana Moraes (depoimento, 2014) situa que as recomendações, tipo de ato normativo previsto no RI do CNJ, tornaram-se uma maneira estratégica para colocar um tema como agenda de política judiciária a todo o Poder Judiciário, para contornar as resistências às mudanças que essas agendas traziam para a gestão judiciária, e para que se conseguisse a adoção gradativa dessas medidas projetadas no âmbito do Conselho:

E cabia ao CNJ disciplinar... Uma das estratégias utilizada para conter as reações às mudanças foi, em lugar de usarmos resoluções, e isso valeu não apenas para esse caso, mas para outros também, usarmos recomendações. (...) A resolução tem um valor cogente maior. Uma recomendação, ainda que haja a força do órgão do qual ela emana... [tem apenas força moral, digamos assim] Exatamente. Há uma recomendação e a tendência é que seja cumprida. Que se não for cumprida, seja justificada. Mas não haveria um valor, um valor... Coercitivo. Não se atribuiria uma sanção jurídica ao seu descumprimento. (...) Então esta foi a estratégia maior para ser possível permanecer o diálogo do CNJ.

No início da sua gestão, Ellen Gracie também anunciou como pauta da sua agenda em conexão às causas dos juizados especiais o que institucionalizou de “Movimento pela Conciliação”. A política, que foi apresentada pela Comissão dos Juizados Especiais ao Plenário, planejava uma série de ações para promover a “cultura da conciliação” nos juizados especiais, entre eles, treinamentos e disseminação do projeto. Para fortalecer a iniciativa que já vinha sendo construída entre as associações da magistratura e a CJE, o setor de comunicação do STF, em parceria com o setor de comunicação do CNJ, desenvolveram “uma série de iniciativas<sup>58</sup> com o intuito de dar visibilidade ao Movimento pela Conciliação” (documento 23, 2006, p. 100). Essas iniciativas estavam sob uma “Campanha pela Conciliação”, que ganhou, na ocasião, o *slogan* “Conciliar é Legal”. Em meio a essa série de atividades, nasceu a necessidade de se instituir o “Comitê Gestor do Movimento pela Conciliação” para ajudar o CNJ a gerenciar o Movimento, além da proposta de se estabelecer o “Dia Nacional da Conciliação”<sup>59</sup>, no qual as conciliações ocorreriam no dia 8 de dezembro de 2006, no “Dia da Justiça”, um feriado nacional do campo forense<sup>60</sup>: “O

---

<sup>58</sup>Conforme documenta o Relatório Anual do CNJ de 2006, entre as iniciativas, estavam: “criação de página no sítio do CNJ exclusiva para o projeto Movimento pela Conciliação ([www.conciliar.cnj.gov.br](http://www.conciliar.cnj.gov.br)); distribuição de *links* do projeto para os tribunais, associações e OAB; programa da TV Justiça “Boas Práticas”; programação específica para o Dia Nacional da Conciliação – 8/12/2006.” (documento 23, 2006, p. 101).

<sup>59</sup> Segundo documenta o Relatório Anual do CNJ de 2006, “Houve a adesão dos 5 Tribunais Regionais Federais, dos 27 Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e de 24 Tribunais Regionais do Trabalho” (documento 23, 2006, p. 102).

<sup>60</sup> Segundo ainda documenta o Relatório Anual do CNJ de 2006, “A Presidente do CNJ expediu a Portaria nº. 48, de 9/11/2006, *autorizando o funcionamento dos órgãos do Poder Judiciário no dia 8 de dezembro para a realização de atos de conciliação*, por se tratar de feriado forense.” (documento 23, 2006, p. 102, grifo do original).

Movimento pela Conciliação consistiu em uma série de atividades que culminaram no ‘Dia Nacional da Conciliação’, em 8 de dezembro 2006, Dia da Justiça.” (documento 23, 2006, p. 100).

**8.4.2. “vamos retrabalhar todos os números”:** o movimento por uma linguagem estatística nacional e o surgimento dos Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica

Em junho de 2007, quando houve a posse de novos conselheiros e a renovação de mandato de outros, ocorreu mudança na nomenclatura das comissões: “no processo de construção institucional percorrido até o momento pelo Conselho, alguns ajustes nos objetivos e temas das Comissões fizeram-se indispensáveis.” (documento 27, 2007, p. 83). As novas denominações que ganharam representavam o resultado das novas competências lhes atribuídas a partir da rede de ações que vinha se desenvolvendo, até então, sob a coordenação do CNJ: “as Comissões têm nova denominação e, por consequência, maior extensão de suas competências. Têm-se assim Comissões com maior escopo. Evita-se a multiplicidade desses organismos no seio do Conselho e, por conseguinte, a pulverização das ações institucionais.” (documento 27, 2007, p. 83).

Agora com nova denominação e novas atribuições, a “Comissão de Estatística e Gestão Estratégica” ganhou também nova composição: “Conselheiro Mairan Gonçalves Maia Júnior (Presidente), Conselheiro Antônio Umberto de Souza Júnior e Conselheiro Joaquim Falcão.” (documento 27, 2007, p. 84). Mairan Maia (depoimento, 2014) conta que, na Comissão, “o primeiro dos trabalhos que nós fizemos foi o ‘Justiça em Números’”. Mairan refere-se aos questionamentos que desenvolveu em torno dos resultados que os indicadores previstos ao Justiça em Números de 2007 (ano-base 2006) estavam mostrando:

Esse trabalho se deu da seguinte forma: um dia depois de sessão, numa quarta-feira, a ministra Ellen pediu para que permanecêssemos em Brasília, porque iria ser feita a apresentação do que é hoje o “Justiça em Números”, mas é a segunda versão. Na hora que o à época Secretário começou a fazer a apresentação, com dez minutos comecei a questionar os números. Comecei a dizer que aqueles números estavam errados, não era aquilo, que havia indicadores que não tinham suporte para permitir uma quantificação. Por exemplo, um indicador que refletia custo de processo, perguntei: “Mas como foi obtido esse indicador do custo do processo?”. “Pegou o número do orçamento do Poder Judiciário e dividiu pelo número de processos”, quer dizer, pelo amor de Deus! Você está esquecendo que os precatórios<sup>61</sup> estão no orçamento do Poder Judiciário, o que pouca gente sabe. Então precatório não entra em custo de processo. (...) E a maior parte do orçamento do Poder Judiciário é precatório, uma coisa que ninguém sabe.

Mairan Maia (depoimento, 2014) detalha, portanto, que concluiu que havia “uma série de inconsistências e irregularidades, e outros colegas também [as apontaram]”. A partir disso, sugeriu que aquele diagnóstico não fosse ainda publicado. Ele conta que concluiu que os dados enviados

---

<sup>61</sup> Conforme informa o sítio do CNJ, “precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva.” (O que são os precatórios? - Portal CNJ).

pelos tribunais não eram “dados corretos”, eram “dados distorcidos”, e “não melhoravam a imagem do Poder Judiciário” e seria um “trabalho (...) criticável”. Mairan Maia (depoimento, 2014) destaca que, pela imprecisão dos glossários disponíveis pelo CNJ, e pela falta de alinhamento dos conceitos com os tribunais, havia diferentes interpretações dos conceitos das variáveis que compunham o SIESPJ, haja vista que cada tribunal tinha uma linguagem própria relacionado essas variáveis:

[Os Tribunais tinham] Uma linguagem própria. Então veja, cada Tribunal, eu pedia laranja e um mandava abacaxi, outro mandava pera, outro mandava mamão, outro mandava banana, e um mandava laranja. Mas mandava laranja lima. E no meio vinham alguns limões. Então, não tinha como se aproveitar aquele trabalho. E era um trabalho concentrado, feito de cima para baixo, só que a linguagem que o CNJ estava usando, os Tribunais não entendiam. Os números, os dados, eram errados, não porque os Tribunais quisessem, mas porque eles não sabiam... nunca ninguém pediu. Então agora você pede uma quantidade de dados imensa, quem é que vai coletar esses dados? Quem é que vai mostrar esses dados aqui em São Paulo? Quem no Tribunal de Justiça vai coletar todos os processos novos que entraram na Justiça Estadual de São Paulo?

Então, eles iniciaram um novo trabalho, “retrabalhar todos os números”, detalha: “então o que se faz: nós vamos retrabalhar todos os números. Então foi o trabalho, o primeiro trabalho que a Comissão fez.” Na visão de Mairan, uma das causas das inconsistências era devido à forma “de cima para baixo” com a qual o CNJ vinha trabalhando na relação com os tribunais em matéria de estatística nacional e pela falta da cultura estatística no Poder Judiciário:

E como nós fizemos isso: até então vinha muito de cima para baixo, o CNJ pedia o número ao Tribunal, o Tribunal mandava e o CNJ trabalhava. Mas os tribunais não tinham cultura, não tinham preparo, nem para entender o que era um indicador nem para saber como buscar aquele número. Como, o que é “processo novo”, o que que ele entendia por “processo novo”, por exemplo. Por parte, qual o conceito de “parte”, como se dimensionava “parte” para fins estatísticos? Então era parte autora ou parte réu ou cada um dos autores, cada um dos réus? O processo novo é processo novo só quando ele entra na Justiça, quando ele chega no Tribunal? O que é?

Entre as ações que a Comissão desenvolveu para retrabalhar os números, foi chamar os tribunais para essa reconstrução, foi quando se retomou o “Seminário Justiça em Números”<sup>62</sup>. Mairan Maia (depoimento, 2014) detalha que esse encontro com os tribunais aconteceu de forma segmentada, a especializar cada dia para cada segmento da Justiça: “Então o que nós fizemos: resolvemos organizar um seminário, (...) em Brasília, para estabelecer um diálogo com os Tribunais. (...) Um dia destinado aos Tribunais Regionais Federais, um dia destinado aos Tribunais Estaduais, e um dia destinado aos Tribunais do Trabalho.” Nesses três encontros, Mairan Maia descreve que foram mostrados “os números que cada Tribunal mandou e o que significavam aqueles números” – o que significavam sob a interpretação que o CNJ tinha da Resolução nº 15/2006. Foi nessa

---

<sup>62</sup> No dia da posse da primeira composição de conselheiros do CNJ, o presidente Nelson Jobim havia realizado um Seminário Justiça em Números para apresentar o projeto que já vinha desenvolvendo com o juiz Flávio Dino.

oportunidade que o CNJ iniciou a coordenação de um processo de “correção das informações” que eram enviadas ao diagnóstico “Justiça em Números”, especifica:

Isso gerou um choque, porque os tribunais não sabiam ou diziam que não era aquilo que acontecia. Então isso nos permitiu trabalhar os números que foram enviados e corrigir as inconsistências. Muitos tribunais não mandaram os dados porque não tinham entendido o que estava sendo pedido. Tanto que se você pegar o primeiro “Justiça em Números”, há vários tribunais que não respondem aos indicadores. Porque eles não entenderam o que estava sendo pedido. Então esse (...) Seminário Justiça em Números teve por única finalidade mostrar aos tribunais a informação que eles deram e qual seria a consequência daquela informação. A partir daí nós estabelecemos um prazo para correção das informações, e trabalhamos com os tribunais. Todos os tribunais mudaram os números. (Maia, depoimento, 2014)

Para auxiliar os tribunais nesse processo de retrabalho dos números, Mairan Maia (depoimento, 2014) detalha que a Comissão desenvolveu “paralelamente outro trabalho” – a uniformização da linguagem, dos conceitos entre todos os segmentos do Judiciário – “pedimos os números, mas também fizemos uma outra coisa. Porque não adianta eu pedir o número à Justiça Federal, à Justiça Estadual e à Justiça do Trabalho, se elas não falarem a mesma língua.” Esse trabalho paralelo iniciou com a instituição de três grupos de estudo para que cada segmento, na sua heterogeneidade de linguagem, encontrasse a maneira de conceituar seus dados, conforme o que se pedia pelo Conselho:

Então demos um prazo para que os números fossem corrigidos, mas fizemos paralelamente outro trabalho. Qual foi o trabalho? Primeiro, dentro dos próprios Tribunais Regionais Federais, não existia uniformização em relação a conceitos e indicadores, então nós fizemos também três grupos de estudos. Um, composto por todos os Tribunais Regionais Federais, para uniformizarmos todos os conceitos e todos os indicadores. Depois de uniformizado isso, devia-se rever os números enviados pelos tribunais. Isso eles faziam ao mesmo tempo. Segundo, no âmbito da Justiça Estadual. Como eram muitos tribunais, nós pegamos os mais representativos e os que já tinham melhor desenvolvimento em questões de estatística, como o Tribunal de Justiça de Sergipe, que era um Tribunal muito bom em matéria de estatística, havia um matemático lá, um rapaz de um trabalho muito bom. O Tribunal de Justiça do Amazonas também fazia. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Então nós fizemos um grupo de 10 ou 12 Tribunais de Justiça para uniformizar os conceitos, a mesma coisa. E o mesmo trabalho foi feito na Justiça do Trabalho.

Entre os aspectos importantes desse movimento de retrabalho dos números, uma vez que se tratava de um trabalho de natureza estatística, Mairan Maia (depoimento, 2014) estava a carência de servidores do campo da estatística, além da falta de familiaridade dos responsáveis pela coleta e envio de dados com a linguagem do processo judicial. Daí a necessidade de se construir os grupos de trabalho com servidores e juízes representantes de cada tribunal para aquele trabalho de alinhamento:

(...) e colocamos que não era só o funcionário, porque o funcionário responsável pelo setor de estatística, na maioria dos casos os tribunais não tinham, e pegavam um funcionário do setor

administrativo para responder àquela demanda, e ele não tinha um vocabulário jurídico. Então nós fizemos esses três grupos compostos por funcionários e juizes do Tribunal.

Após a fase de alinhamento da linguagem das variáveis entre cada segmento e de envio dos dados corrigidos<sup>63</sup>, Mairan Maia (depoimento, 2014) detalha que a Comissão instituiu um grupo único com representantes de todos os segmentos, para uniformizar a linguagem para todo o Poder Judiciário: “depois que nós uniformizamos o vocabulário ou a linguagem dos [dos tribunais de cada segmento], nós fizemos um grupo único (...) para então uniformizar a linguagem.” Essa é uma fase muito importante do movimento pelo retrabalho aos números porque é o momento no qual a Comissão inicia, com esses atores representantes dos tribunais, a proposta de reconstrução do SIESPJ: “Isso foi feito durante uns seis ou oito meses, e durante esse período, quando nós uniformizamos tudo isso, levamos uma proposta de atualização da resolução, implementando todos esses conceitos, todos esses indicadores (...)” Conforme documenta-se no RA/CNJ 2007 (documento 27, 2007, p. 117), esse grupo era “formado por servidores e magistrados dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Conselho da Justiça Federal e por representantes da ANAMATRA, da AJUFE e da AMB”, com o qual houve “discussões sobre os indicadores comuns para os três ramos de Justiça, a proposta de inclusão ou retirada de indicadores e as mudanças ou melhorias nas definições do glossário.” Conforme será melhor detalhado nos próximos Episódios, desse movimento resultará transformações e inclusões muito centrais de indicadores de desempenho e de produtividade processual e relacionados à litigiosidade e estrutura de trabalho entre primeira e segunda instância a fim de basear a busca por democratização na gestão e na alocação dos recursos da Justiça.

Além da importância de abrir oportunidade para diferentes atores participarem da reconstrução do SIESPJ, o movimento pelo retrabalho aos números também suscitou o debate sobre “a importância de [se] criar em todos os Tribunais um setor de estatística responsável pela coleta, pela consolidação, pelo controle e pelo envio dos dados estatísticos.” (documento 27, 2007, p. 116). Foi uma demanda apresentada pelos atores que fizeram parte desse movimento, detalha Mairan Maia (depoimento, 2014). Portanto, dessa demanda apresentada, “(...) foi feita a proposta, primeiro numa sessão administrativa, depois todo mundo concordou, e eu como presidente da Comissão apresentei um projeto de resolução para se criar um núcleo de estatística dentro de cada Tribunal”, “como fruto dessas reuniões, dessas discussões, pois eles pediam um amparo normativo para que na estrutura do Tribunal houvesse um núcleo de estatística, para que houvesse a possibilidade de se criar aquilo sem discussões internas, sem brigas internas.” Foi a oportunidade

---

<sup>63</sup> Conforme indica o relato de Mairan Maia (depoimento, 2014), a publicação do “Justiça em Números” com os conceitos retrabalhados foi realizada na chegada da gestão Gilmar Mendes.

na qual a Comissão aproveita e normatiza também a criação de núcleos de gestão estratégica. Nos termos de Mairan Maia, aqueles bastidores criam “uma forma de o CNJ ter um canal único com quem conversar”. Para o projeto maior que se buscava nos bastidores do Conselho por uma política nacional de planejamento estratégico, esses campos se tornarão um campo de ação estratégica para a conexão entre tribunais e CNJ em torno desse projeto, conforme será possível de acompanhar no desenrolar da história de construção do CNJ no próximo Momento Histórico.

Nasce, portanto, a Resolução nº 49, de 18 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a criação de Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário, campos de burocracia de médio escalão nos tribunais brasileiros de todos os segmentos. A Resolução foi oportunidade para também disciplinar que os núcleos criados acompanhassem as ações que seriam desenvolvidas na área de gestão estratégica, sinalizando que as duas áreas, estatística e gestão estratégica, eram previstas para trabalharem conectadas, a fim de atender as medidas do Conselho: “considerando a necessidade de estabelecer núcleos de estatística e gestão estratégica que coordenados cooperem para o pleno funcionamento do Sistema de Estatística do Poder Judiciário” (documento 28, 2007). A Resolução ainda normatizou que esses campos de médio escalão nos tribunais, em especial os núcleos de estatística, contemplassem obrigatoriamente um servidor formado em estatística, e sugeriu que os núcleos de estatística e gestão estratégica fossem compostos “preferencialmente por servidores com formação em direito, economia, administração, ciência da informação” (documento 28, 2007).

Mairan Maia destaca que esse movimento pela profissionalização do tratamento dos dados estatísticos ganhou significado porque esse processo de retrabalho aos números começou a tornar os tribunais mais próximos uns dos outros, oportunizando diálogos que nunca havia existido entre eles, motivados especialmente pela competitividade que os resultados estatísticos traziam<sup>64</sup>:

O interessante é que nós agrupamos por ramos do Poder Judiciário e você tem lá os cinco Tribunais Regionais Federais, e se um que manda todos os indicadores, não há motivo para os outros também não mandarem. E acontecia. “Então, escuta, porque que o da 4ª manda e o da 2ª e da 3ª não mandam?”. “Então, como é que você chegou a esse número, muito melhor que o meu? Como é isso, se a nossa realidade é a mesma?” Então isso serviu para aproximar mais os tribunais, para profissionalizar mais os tribunais em relação ao trato com os números, e para facilitar o diálogo e a comunicação do CNJ com os tribunais, seja identificando um interlocutor permanente, seja

---

<sup>64</sup> A taxa de congestionamento, por exemplo, comparava os tribunais todos juntos, o que gerava sentimentos de injustiça, já que há tribunais muito diferentes em muitos aspectos. O processo de reconstrução das estatísticas oportunizou a reivindicação para que os Tribunais fossem comparados por “porte”, detalha Mairan Maia (depoimento, 2014): “na Justiça Estadual também foi importante, pois quando fizemos isso, agrupamos os Tribunais de Justiça em três grandes categorias: os grandes, os médios e os pequenos. De modo que um pequeno não pudesse se sentir injustiçado quando comparado aos tribunais grandes. Os tribunais grandes quais são? São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná... Tribunais pequenos: Alagoas, Sergipe, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba... Então, quando você via que o Tribunal de Justiça de Sergipe conseguia todos os indicadores, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte dizia: ‘não, mas eu também posso fazer isso’. Provocava uma certa... (...) competição positiva”.

uniformizando a linguagem e precisando os conceitos e os números que se queria identificar. (Maia, depoimento 2014)

Mairan Maia (depoimento, 2014) também destaca que, em meio a esse processo, para ajudar nessa profissionalização, a Comissão de Estatística e Gestão Estratégica participou da construção de um projeto de padronização que estava sendo trabalhado pela então Comissão de Informatização, Modernização e Projetos Especiais, chamado de Tabelas Processuais Unificadas (TPUs) que, ao mesmo tempo, foram normatizadas pela Resolução nº 46, de 18 de dezembro de 2007: “E também, paralelamente a isso, nós entramos em contato com a Comissão que estava desenvolvendo a tabela de uniformização judiciária, para incluir na tabela os indicadores que precisávamos e facilitar a coleta dos números.” As TPUs uniformizaram todos os sistemas de informação processual do Poder Judiciário: “Art. 1º Ficam criadas as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, objetivando a padronização e uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos, movimentação e documentos processuais (...)” (documento 29, 2020, p. 128). Esse movimento de padronização informacional e taxonômica do processo judicial ajudava a apuração dos números no nível local, situam Kim e Soares (2019, p. 86), uma vez que cada unidade judicial tinha uma forma de registrar as informações processuais:

Em 2006, quando os indicadores foram criados, ainda havia grande dificuldade na apuração dos números, pois cada sistema e cada tribunal, quando não cada vara, tinha sua forma própria de registrar os dados básicos do processo. Referimo-nos às classes, assuntos e movimentos que hoje compõem a Tabela Processual Unificada. O estado da arte naqueles tempos era pela absoluta falta de padrão.

Finalmente, um aspecto que é importante ainda de destacar desse movimento pelo retrabalho aos números, foi a possibilidade de desconstruir àqueles diferentes participantes do movimento o significado que eles traziam do trabalho estatístico coordenado pelo CNJ, que era o de prestação de contas, o de fiscalização, o de correição, um significado muito diferente do que havia nos bastidores do Conselho, que era, além de instrumento de transparência, o de construção de políticas judiciárias no campo da gestão:

Antes do primeiro “Seminário Justiça em Números” eles não sabiam para quê mandavam os números. Eles não tinham ideia, achavam que aqueles números eram mandados mais como uma forma de prestação de contas, como se faz como um TCU, entendeu? Como TCU, como Tribunal de Contas, era mais para fins de fiscalização, ou para fins de registro, e não para fins de criação de um instrumento de radiografia do Poder Judiciário, porque é a isso que se propõe o Justiça em Números, a ser uma radiografia do Poder Judiciário e a fornecer mecanismos e elementos para traçar uma política para o Poder Judiciário. (Maia, depoimento 2014)

Na avaliação de Mairan Maia (depoimento, 2014), essa série de atividades desenvolvidas em conjunto com os tribunais em torno do SIESPJ ajudou no início de uma relação mais aproximada entre o Conselho e os tribunais, para a internalização daquele papel que ainda não se tinha

compreensão em torno no CNJ para além da correição, que era a construção de políticas no viés da gestão: “isso melhorou muito a interlocução com os presidentes de Tribunal. Os presidentes perderam o medo também do papel do CNJ, que deixou de ser o bicho papão, já que eles estavam sendo convidados para ajudar no trabalho, eles não estavam sendo convidados para levar puxão de orelha (...)”. Assim, preparados os caminhos estruturantes iniciais de um grande plano que havia por trás da construção do Conselho Nacional de Justiça, que era a democratização da gestão e da alocação dos recursos da Justiça, os diferentes movimentos em torno desse plano já podiam avançar para uma fase de diferenciação mais ousada da construção do órgão, da ecologia da conquista, que era a constituição de uma Estratégia Nacional, a fim de guiar todas as ações de gestão dos tribunais brasileiros.

### Momento Histórico 3. O movimento por uma ‘Estratégia Nacional’ (2008-2020)

– E que Estratégia nós queremos para um Judiciário de tantas diferenças, de tantas desigualdades?

Corregedor Nacional de Justiça do CNJ, Ministro Gilson Lagaro Dipp em discurso no II ENPJ, em 2009.

– A propósito, compartilho com muitos dos senhores a convicção de que o ponto de mutação do Judiciário ocorrerá no dia em que todas as comarcas e jurisdições do país usufruam igualmente dos benefícios (...).

Presidente do CNJ, Ministro Gilmar Mendes em discurso no II ENPJ, em 2009.

– Nosso Judiciário é um poder nacional. A jurisdição que exerce o juiz lá do interior do Amazonas é da mesma natureza da que exerce o ministro do Supremo, só se altera a abrangência dessa jurisdição, mas sob o aspecto essencial, quanto à essência, é o mesmo poder.

Ex-Corregedor Nacional de Justiça do CNJ, Ministro Cesar Asfor Rocha em depoimento ao CPDOC, em 2013.

“Se fosse há alguns anos atrás, você nem entraria aqui” (Entrevista 4, TJAP, 2019), recordo-me de situar um servidor, que ocupava um cargo de alto escalão na presidência do TJAP, quando fiz minha visita. Foi a primeira vez que visitei um Tribunal de Justiça. Antes das minhas andanças pelos tribunais, eu também já tive muitos momentos de ‘imaginação institucional’. Eu imaginava que, quando fosse atravessar os ‘Palácios da Justiça’, fosse encontrar muita formalidade desde logo a entrada, que eu fosse encontrar muitos gestos e ações como de investigações profundas sobre quem eu era, sobre o que eu planejava fazer naquele lugar, sobre de onde estava vindo, sobre o que eu tinha guardado dentro da minha bolsa – sempre cheia de ‘ferramentas de campo’ para captar o que eu ia viver nas visitas aos tribunais –, que eu fosse atravessar filas de detectores de metal etc. Talvez já tivesse sido assim. No entanto, eu atravessei os palácios locais com certa acessibilidade, ao menos os tribunais do Norte-Nordeste pelos quais eu trafeguei, durante a pesquisa de campo. Os atores recepcionistas eram muito solícitos, muito prestativos, muito gentis, sem muita formalidade. Recordo-me que, quando finalmente fui atravessar o tão suspirável TJPA em janeiro de 2020, enquanto me dirigia à porta de entrada do Tribunal, que se dá pelo lado direito, uma senhora, que aparentava pertencer à classe baixa – tinha vestimentas desgastadas, de linguagem

muito simples, com muitas dificuldades de mobilidade, pelo fato de haver uma enfermidade que lhe inchava um dos pés, e que por isso usava sandálias –, dispôs-se a me ajudar a chegar até à entrada. Ela afirmara que sabia por onde era, já que fazia aquele trajeto há algum tempo para saber sobre a sua “situação”. Realmente, ela já sabia o caminho. Como o porteiro não estava no momento que chegamos, ela sabia como manobrar a abertura da porta que, finalmente, dava acesso às dependências do Tribunal. A entrada estava totalmente acessível, ao menos às estruturas físicas.

Eu também imaginava que, uma vez estando nas dependências dos tribunais, eu encontraria os tradicionais crucifixos, simbolizando que o legado daquele lugar era circunscrito por muitas tradições. Não foi isso o que eu encontrei. Outro símbolo, talvez, tivesse tomado o lugar dos crucifixos: os *banners* dispostos nas paredes indicando uma nova tradição – “Planejamento Estratégico”. Quando um elevador abria para eu acessar as muitas partes departamentais dos tribunais, lá estavam para me receber, os *banners* – isso quando eles não estavam nos próprios elevadores (a exemplo de quando visitei o TRT8)! Quem tem a oportunidade de passar pela frente do Fórum do TJPA na cidade de Ananindeua, avista que, logo na entrada, a primeira recepção é a vista do grande *banner* do Planejamento Estratégico do Tribunal – como se aquilo fosse a representação simbólica do compromisso da Justiça com o seu usuário. Na sala de reunião da Presidência do Tribunal, o *banner* não estava em algum suporte com acesso ao chão, estava estendido bem alto no centro da parede (como se estivesse no lugar de um crucifixo), de modo a simbolizar que as ideias que estavam contidas nele guiassem tudo o que se fazia naquele lugar. Diante dessa experiência, construí outra imaginação na cabeça: talvez, a “nova tradição” tivesse uma história de ligação com a diluição de algumas barreiras estruturais entre tribunais e sociedade.



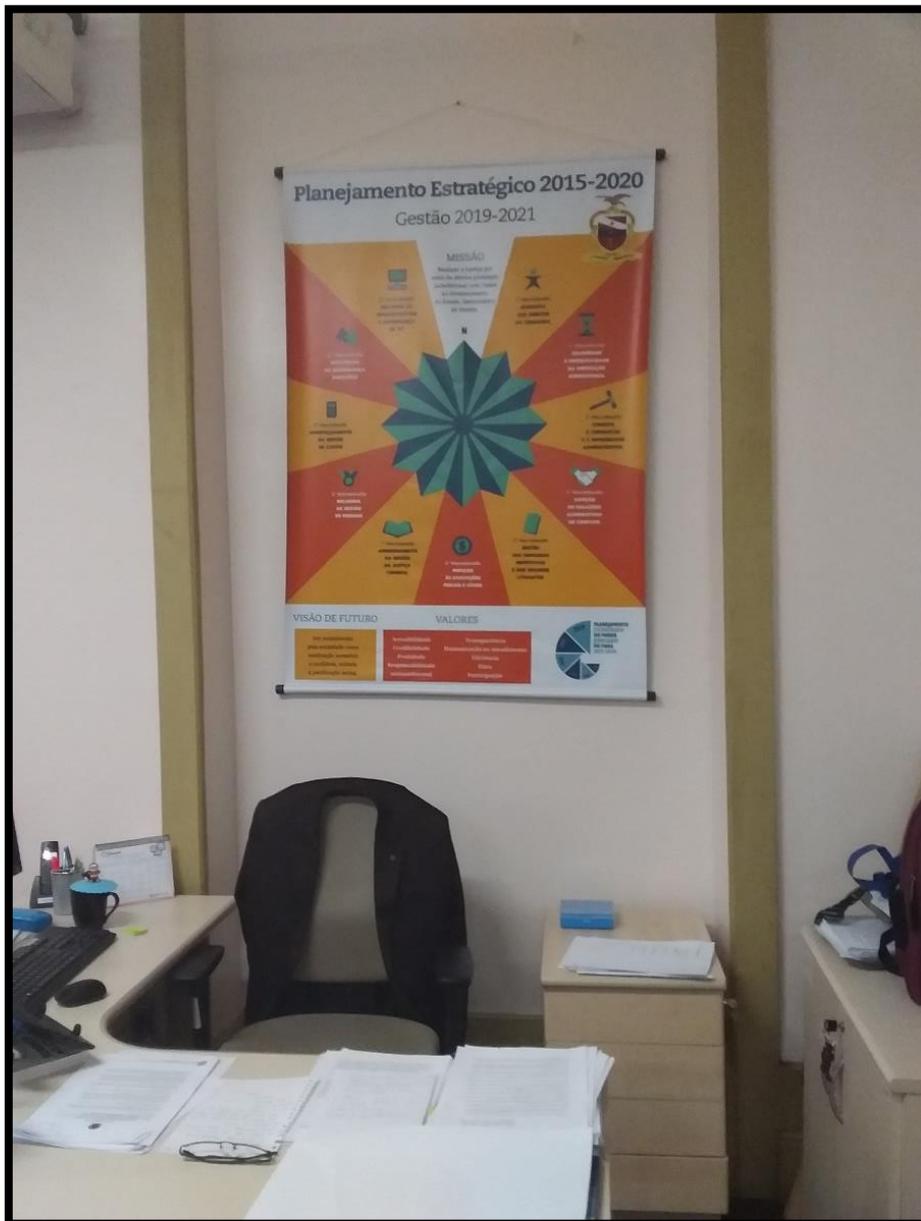
**Figura 5.** Reunião dos integrantes da Central de Negócios do TJPA, na sala de reunião da Presidência, 16.01.2020

Fonte: Pesquisa de Campo, 2020.

Nota. Ao fundo, o *banner* do Planejamento Estratégico do TJPA (2015-2020).

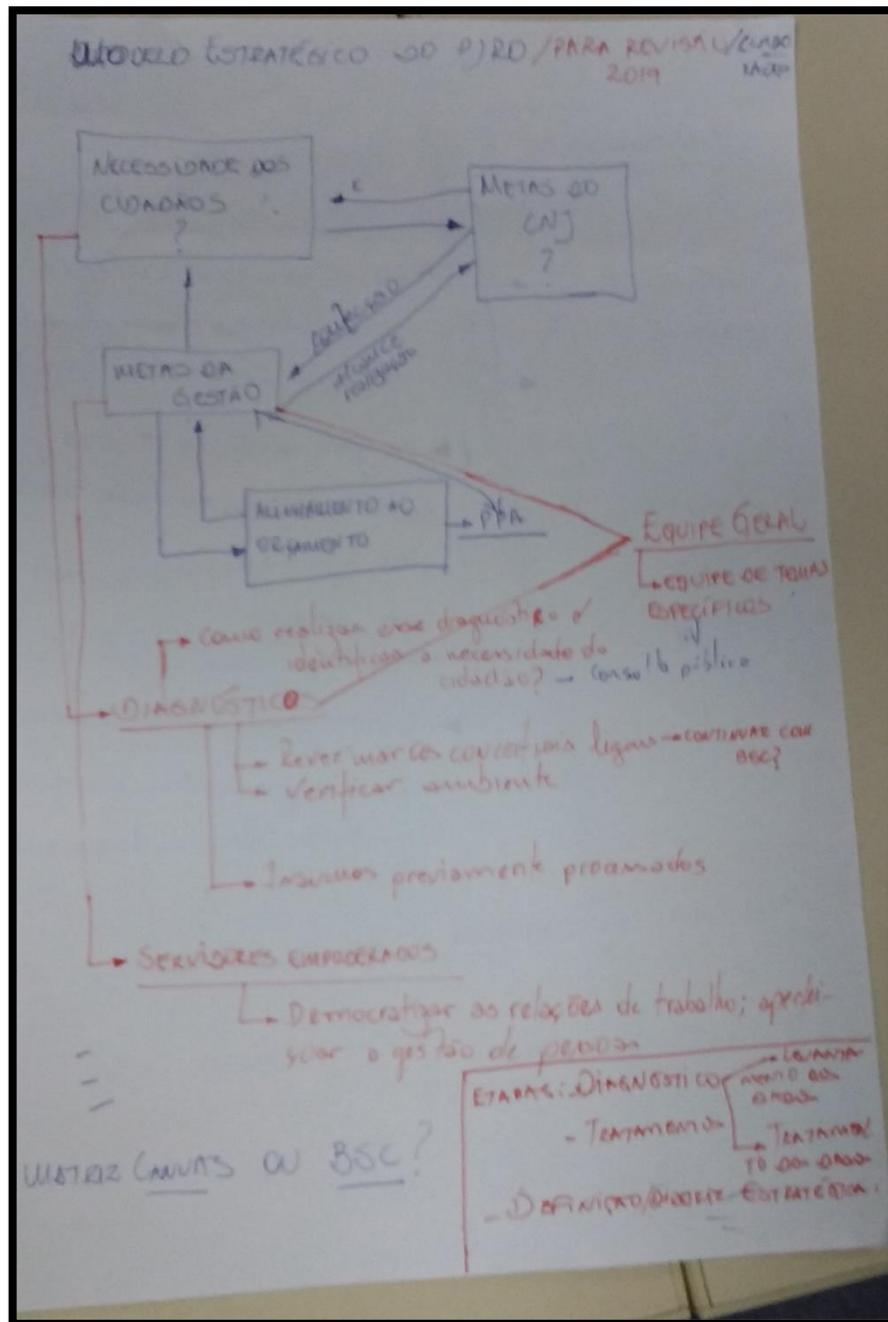


**Figura 6.** Banner do Planejamento Estratégico na entrada do elevador que dá acesso à presidência do TJPA  
Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2020.



**Figura 7.** Banner do Planejamento Estratégico no Departamento de Planejamento, Estatística e Gestão do TJPA

Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2020.



**Figura 8.** Esquema desenhado de um novo modelo de mapa ao Planejamento Estratégico do TJRO por um servidor do setor de planejamento  
 Fonte: Pesquisa de campo, setembro 2019.

Enquanto fazia aquela reflexão na experiência de visita ao TJPA, recordei-me que, em outra experiência atrás, um servidor do setor de planejamento do então Gabinete de Governança do TJRO desenhava no papel a sua proposta de um novo mapa de planejamento estratégico ao Tribunal (**Figura 8**), na oportunidade da chegada da ‘revisão da Estratégia Nacional’, coordenada pelo CNJ. O servidor revelava-me que a sua grande angústia é que o modelo de mapa desenvolvido sob o método *Balanced Scorecard*, método sugerido pelo CNJ para resumir em um mapa os objetivos

centrais do planejamento estratégico, não era acessível para a compreensão de todos os atores que eram implicados no alcance daqueles objetivos:

Olha aquilo [apontando para o *banner* com o mapa estratégico que estava na sala]. Eu não entendo nada. A verdade é essa, se a gente pegar aqui... Se você não tiver o mínimo de conceituação teórica, (...) você não entende exatamente o porquê que a “sociedade” está em cima de “processos”, que vem depois “pessoas”, né?! (...) Então, assim, “ah, não, oferecer à sociedade efetiva... se a justiça... a missão...”, “mas como é que...?” Tem que ter o mínimo de conhecimento acerca do BSC para entender isso aí. (Entrevista 7, TJRO, 2019)

Na sua nova proposta de modelo de mapa estratégico, um modelo que julgava “dinâmico”, que tinha como objetivo central fazer com que as pessoas implicadas ali naquele mapa “se enxergassem dentro da estratégia”, o que me chamou a atenção foram as variáveis e as relações que o servidor fazia entre essas variáveis, a partir das muitas setas que crescia, enquanto me explicava a sua ideia. Os escritos em azul se relacionavam às metas a se alcançar, enquanto os escritos em vermelho se destinavam a indicar sobre os mecanismos para se conseguir alcançá-las: as “metas do CNJ” e as “metas da Gestão” alcançariam as “necessidades dos cidadãos”, sendo que as “metas da Gestão” eram também alinhadas às “metas do CNJ”; aquelas necessidades eram diagnosticadas por meio de “consulta pública”, um instrumento de participação; as “metas da Gestão” – que eram para alcançar as “necessidades dos cidadãos”, que era o mesmo que alcançar as “metas do CNJ”, era a diretriz para o “alinhamento ao orçamento” e para a adequação do “PPA”. “Servidores empoderados” era o mecanismo para se alcançar as “metas da Gestão”, cujo empoderamento era manifestado a partir da “democratização das relações de trabalho”. Hoje compreendo que, mesmo se recorrêssemos a diferentes métodos para dispor as variáveis da “nova tradição” em um mapa impresso em um *banner*, só conseguiríamos realmente alcançar a sua compreensão, se as conectássemos com a história das batalhas políticas por trás de sua criação.

Finalmente, este Momento Histórico 3 (2008-2020) compreende a fase de construção do CNJ como política pública. É a fase na qual diferentes movimentos em busca de democratização da gestão e da alocação dos recursos do Poder Judiciário se conectam a fim de construir, mais estrategicamente, políticas judiciárias que tentem direcionar recursos humanos e orçamentários à primeira instância. No Episódio 9, detalho o movimento pela instituição de uma Estratégia Nacional ao Poder Judiciário. Especialmente, destaco a importância da construção de evidências das desigualdades entre 1ª e 2ª instância para ajudar a tornar o combate a essas desigualdades a base do 1º Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, além da importância política da política de metas para direcionar o tratamento de tais desigualdades e da emergência dos Burocratas da Estratégia para o desdobramento da Estratégia Nacional no nível local. No Episódio 10, detalho o movimento pelo enfraquecimento da política de metas na Gestão Cezar Peluso e, posteriormente,

a retomada da influência do novo movimento associativo nas bandeiras de políticas judiciárias do CNJ, na Gestão Ayres Britto.

No Episódio 11, detalho o ápice da batalha política pela construção de uma política judiciária permanente disciplinando a democratização da gestão e da alocação de todos os recursos da justiça entre 1ª e 2ª instância, chamada de Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Nesse Episódio, destaco a abrangência que o movimento pela priorização da primeira instância foi ganhando e as estratégias para se instituir essa política. Além disso, descrevo a mobilização institucional desse movimento para contornar as resistências da Gestão Ricardo Lewandowski em torno da política de priorização do primeiro grau. Finalmente, no Episódio 12, trato das repercussões que um conjunto de políticas democratizantes da gestão e da alocação dos recursos da justiça.

### **Episódio 9. “essa base estruturante (...) a aprimorar os serviços judiciários”: instituindo a Política de Estratégia Nacional do Poder Judiciário (2008-2009)**

– A estratégia era tão linda, mas tão linda, que as pessoas tinham medo de olhar pra ela.

Entrevista 7, TJRO, 2019.

– Quando eu olho pra isso, eu me assusto, porque eu espero de você uma genialidade!

Entrevista 13, TJRO, 2019.

#### **9.1. “rumo a um alinhamento mais intenso”:** convocando as cúpulas e criando diagnósticos das desigualdades entre as instâncias

Em março de 2008, chega à presidência do CNJ o ministro Gilmar Mendes. Em seu discurso de posse, sinalizava que sua gestão perseguiria uma causa: “dar a ênfase necessária à elaboração de políticas judiciárias abrangentes que resultem na modernização do Judiciário, eliminando-se, assim, gradualmente, as gritantes disparidades notadas entre juízos e tribunais (...)” (documento 30, 2008). Com efeito, iniciava-se um grande marco histórico na construção institucional do Conselho, no campo das políticas judiciárias na área da gestão. Chegava a oportunidade de centralizar os esforços pela construção de um anseio antigo: de uma estratégia nacional, guiando o caminho da construção dessas políticas judiciárias no nível local. Os atores já vinham ensaiando o caminho para tal, desde a confusa e improvisada instalação do novo órgão. A sucessão da presidência do CNJ por Gilmar Mendes torna-se um evento muito relevante, naquele contexto de ensaístico, uma vez que o novo presidente era um ator-herança da coalizão que se

formou pela aprovação do novo órgão no Congresso Nacional. Para quem estava nos bastidores de assessoramento à presidência do CNJ, considera que a gestão Gilmar Mendes foi o momento no qual se “tinha muita abertura para criação” (Entrevista 16, CNJ, 2019): “eu era chefe de gabinete, assim, do mundo inteiro, e o Gilmar sempre muito né... (...) ele é muito intenso, no CNJ ele foi muito bem, né, ali realmente não dá para criticar, tinha muita abertura de criação: eu tive essa ideia aqui: ‘ok, faz’. Era o momento ‘vai que eu tô te vendo””.

Emaranhado nas conexões de ações que já vinham se construindo, a gestão de Gilmar Mendes ganhava ainda a recém-criada Lei nº 11.618, de 19 de dezembro de 2007, que criava cargos ao Conselho<sup>65</sup> – os quais se somavam aos cargos já criados pela Lei que instituiu o DPJ e a Secretaria-Geral. Além disso, o CNJ e o movimento de ‘retrabalho aos números’ também ganhava o primeiro quadro próprio de estatísticos, servidores técnicos concursados ao DPJ<sup>66</sup>. Nesta oportunidade de criação de cargos permanentes e comissionados, a gestão Gilmar se cercou de servidores especialistas na construção de gestão estratégica, em especial, vindos de outros órgãos superiores do Poder Judiciário<sup>67</sup>. Era uma época de crescimento institucional em que muita coisa ainda tinha de se criar e de se enfrentar o desafio de ter de assessorar “o mundo”. No entanto, a burocracia que se formava naquele “início” se sentia privilegiada por fazer parte de uma grande “causa”, que era construir o CNJ: “a sensação de que você está construindo uma instituição. Todo mundo que trabalhou nesse início é apaixonado pelo CNJ, por pior que ele seja, quando você se esforçou muito...é tipo um filho.” (Entrevista 16, CNJ, 2019). Gilmar Mendes, pela Portaria nº 341, de 15 de agosto de 2008, estabeleceu a estrutura orgânica da Secretaria-Geral, conferindo-lhe “os meios necessários ao cumprimento das funções típicas do CNJ” (documento 136, 2008). Entre tais meios, estava a criação do Departamento de Gestão Estratégica (DGE), órgão técnico central de assessoramento ao que ficará instituído de Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, formado, em especial, por aqueles servidores de outros órgãos do Poder Judiciário que tinham experiência com a prática da gestão estratégica, a fim de auxiliar a presidência, em conexão com a Comissão de Estatísticas e Gestão Estratégica, no papel de órgão de planejamento do Poder Judiciário (depoimento 17, CNJ, 2019).

Conforme documenta-se no RA/CNJ de 2008, naquela fase institucional do CNJ, o marco desse movimento por uma Estratégia Nacional se deu na criação de um campo denominado de Encontro Nacional do Poder Judiciário (ENPJ), que, na sua primeira edição, ocorreu em Brasília,

---

<sup>65</sup> O assessoramento técnico das ações que vinham se desenvolvendo até então contava com servidores que faziam parte do Conselho da Justiça Federal, em especial cientistas da informação (Entrevista 19, CNJ, 2019), e do STF (Jobim, depoimento 2015).

<sup>66</sup> Conforme é narrado no Momento Histórico 2, a assessoria estatística do CNJ contava com a cooperação firmada entre a Secretaria do STF e o CNJ.

<sup>67</sup> Em especial, servidores que eram oriundos do STJ e do CJF (Entrevista 16, CNJ, 2019; Entrevista 17, CNJ, 2019).

em agosto de 2008: “esse Encontro representou, portanto, um marco essencial do projeto de planejamento estratégico do Judiciário sob coordenação do Conselho Nacional de Justiça.” (documento 32, 2008, p. 46). O I ENPJ foi um evento para o qual se convidou a cúpula judiciária brasileira para um momento de revestimento de “profundo significado simbólico” sobre o anseio pela construção de um planejamento nacional das ações do Judiciário: “o Encontro Nacional do Judiciário revestiu-se de profundo significado simbólico. (...) representou oportunidade ímpar de coordenar esforços para o planejamento administrativo e gerencial no Poder Judiciário rumo a um alinhamento mais intenso.” (documento 32, 2008, p. 44). Era um momento simbólico para o qual foi previsto lançar a “Carta do Judiciário”, um documento que tornava as cúpulas judiciárias responsáveis, “sob a essencialidade de sua independência e integração para a concretização do Estado de Direito, com o planejamento e com a execução, de forma integrada, de um conjunto de ações voltado ao aperfeiçoamento da instituição e à efetividade da prestação jurisdicional” (documento 33, 2008). A busca por “um alinhamento mais intenso” significava que aqueles bastidores estavam criando uma estratégia necessária e, até o momento, inédita: tornar a cúpula judiciária coautora daquele movimento. Tal estratégia, no entanto, não significava, necessariamente, a partir dali, dar poder às cúpulas dos tribunais, mas um plano para constrangê-las pela necessidade da construção e da implementação daquela grande política judiciária. Entre outros compromissos que convidava às cúpulas judiciárias a firmarem, a “Carta” informava a “deliberação” entre o CNJ e esses atores ao próximo passo daquele processo de construção do planejamento estratégico nacional: “a realização de reuniões preparatórias regionais”, destinadas “à identificação dos projetos de modernização em andamento e das demandas e interesses comuns (...), e cujas conclusões serão apresentadas, debatidas e validadas em novo encontro para fins de consolidação e elaboração do planejamento estratégico” (documento 33, 2008).

Habitada por “juízes novos”, a Secretaria-Geral do Conselho coordenou e participou da execução, com participação dos conselheiros, de toda a fase de reuniões preparatórias regionais (documento 32, 2009; Entrevista 41, CNJ, 2022). As reuniões tinham o objetivo de “ouvir os Presidentes dos Tribunais, [e os] representantes das Associações locais dos Magistrados”, além de “conhecer as realidades locais e as peculiaridades regionais” (documento 32, 2008, p. 139). Foram realizados, portanto, 12 (doze) encontros regionais, para os quais um tribunal era escolhido para congregar as presidências de outros tribunais dos diferentes segmentos contemplados àquela “região”. Esses encontros, que ocorreram entre setembro e novembro de 2008, além de ser uma prática para se fazer “um amplo diagnóstico do Poder Judiciário” (documento 32, 2008, p. 139), eram mecanismos de “construção participativa” do planejamento estratégico, “alinhadas às necessidades mais prementes da sociedade.” (documento 32, 2008, p. 138). O arbítrio estava em

orientar aqueles encontros em torno do que os bastidores do CNJ julgavam representativos de respostas às “necessidades mais prementes da sociedade”. Assim, o amplo diagnóstico do Judiciário foi “baseado nos seguintes aspectos: gestão de recursos financeiros, humanos e de tecnologia da informação; níveis de qualificação dos profissionais da Justiça, o grau de otimização dos processos fundamentais de trabalho e o desenvolvimento e execução da gestão com eventual planejamento (...)” (documento 32, 2008, p. 139).

Desses 12 (doze) encontros, de cada um, foi desenvolvida uma “carta”, as nomeadas “Cartas Regionais” (documento 32, 2008, p. 46), com sugestões de ações estratégicas que traduziam o “pensamento das lideranças” ouvidas – “de cada encontro resultou uma carta com propostas de ações estratégicas sintetizando o pensamento das lideranças.” (documento 32, 2008, p. 139). Sob consolidação do Conselho, o amplo diagnóstico resultou nos objetivos estratégicos que constituíram o “mapa do planejamento do Poder Judiciário Nacional”. Conforme fase prevista na “Carta do Judiciário”, a cúpula judiciária se reencontraria com o CNJ no II ENPJ, finalmente, definido para ocorrer em fevereiro de 2009.

#### **9.1.1. “A estratégia da Corregedoria Nacional é a mesma do Conselho Nacional de Justiça”:** o Programa Justiça Aberta e as primeiras inspeções a Tribunais de Justiça

Aquele contexto de mobilização pelo lançamento de uma Estratégia Nacional ganhava uma aliada: a Corregedoria Nacional. Em 2007, a gestão Ellen Grace ganhou à nova composição do CNJ o ministro César Asfor Rocha à frente da Corregedoria. Entrando no fluxo do movimento por uma atuação institucional pautada em dados estatísticos, a gestão César Asfor desenvolveu um projeto pioneiro: o levantamento da estrutura do serviço judiciário:

A segunda composição, que foi a minha, já foi uma composição mais voltada para a gestão. Inobstante isso, não deixou de ter preocupações disciplinares... Porque veja o seguinte...quando assumi, nós não sabíamos quantos cartórios existiam no Brasil. Nem judiciais nem extrajudiciais. Não se sabia sequer com exatidão quantos juízes havia no Brasil. Quantas varas havia no Brasil. Ninguém sabia, porque não era conveniente para ninguém expor todos os dados da magistratura. (Rocha, depoimento 2013)

Para somar aos esforços por diagnósticos da Justiça brasileira sob a coordenação do Conselho, César Asfor (Rocha, depoimento 2013) criou no âmbito da Corregedoria o sistema “Justiça Aberta”, pelo qual, a partir dos dados informados pelo Judiciário, tornar-se-ia possível obter informações estruturais do Judiciário nunca existente:

Então, com esse Justiça Aberta, cadastrei todas as varas do Brasil, de Justiça Estadual de todo o Brasil. E eu poderia acompanhar qual a vara, quantos servidores ela tinha. Esses servidores... concursados, servidores requisitados e terceirizados... Quantos processos ingressavam por mês e quantos saíam por mês. Quantos processos, quantas audiências eram marcadas e quantas audiências eram efetivamente realizadas.

Não somente, ainda se tornava possível obter-se um panorama da produtividade dos juízes relacionada às variáveis estruturais que lhes cercavam, a exemplo da quantidade de cartórios existentes ligada às unidades judiciárias. Um projeto que ganharia muita repercussão, detalha o ministro:

Pois se nós soubéssemos que numa determinada cidade havia tantos... Um número tal de juízes poderia ser excessivo, como é que com tantos juízes se produz tão pouco? Então todo mundo queria encobrir ou, para não ser ofensivo, ninguém tinha motivações para mostrar. Criei o programa Justiça Aberta, que está aí até hoje. Por esse programa, nós conseguimos cadastrar todos os cartórios do Brasil. Inclusive, pode imaginar o que isso significou. (Rocha, depoimento 2013)

A partir desse levantamento estrutural contínuo, César Asfor detalha que a Corregedoria Nacional ganharia poder técnico para decidir, por exemplo, sobre a necessidade de extinção e criação de unidades cartoriais:

Veja o seguinte... Esse é um trabalho de gestão mesmo, porque você poderia... Por exemplo, como é que você poderia extinguir ou criar um cartório em uma determinada comarca se você não soubesse os dados daquela comarca? Essas mudanças eram feitas por interesses políticos, só e só, por motivações políticas, políticas dentro da própria magistratura mesmo, não estou falando dos políticos profissionais não, da política judiciária. Nós conseguimos fazer e foi pouco a pouco, em um trabalho de convencimento. (Rocha, depoimento 2013)

Para ajudar a Corregedoria, na sua agenda política correicional, no viés da gestão, aliás, uma ferramenta para se construir uma agenda mais proativa e menos reativa, a partir dos dados do “Justiça Aberta”, era possível também desenvolver comparações da produtividade entre os juízes em todo o país:

Então eu fazia a correição sem sair do lugar. E possibilitava às corregedorias estaduais fazer a correição sem... quando havia um fato absurdo, nós então íamos fazer a correição presencial. (...) Evidentemente que esse foi um trabalho que possibilitou um avanço muito grande, porque até então não se sabia... Ninguém sabe dizer quantos juízes havia. Ninguém sabia dizer e, com isso aí, passamos... Então nós pudemos comparar a produção de um juiz com o outro. (...) fazer o comparativo entre iguais. Considerando a Vara, objetivo da Vara, o conteúdo da Vara, considerando a cidade. Tem que considerar uma porção de fatos. Então nós pudemos ver quem trabalhava e quem não trabalhava... (...) Isso foi feito... Isso foi a grande, acho que foi a grande mudança que nós tivemos em termos de gestão.

Cesar Asfor (Rocha, depoimento 2013) detalha que o levantamento foi, inicialmente, voltado para a Justiça Estadual, uma vez que o campo da Justiça federal já era alcançado pelas ações de controle de seus respectivos conselhos superiores – “e assim fizemos também com a Justiça. Comecei pela Justiça Estadual, porque a Justiça Federal já tinha um Conselho da Justiça Federal, que acompanha muito bem a Justiça Federal. Mas não havia um órgão que supervisionasse até então... Supervisionasse os juízes, a magistratura estadual.” O projeto “Justiça Aberta” se iniciou em setembro de 2007, com o cadastramento das serventias extrajudiciais e, posteriormente, como

segunda etapa, mobilizou o levantamento e cadastro de todas as Varas das Justiças Estaduais (quer dizer, das unidades de primeira instância), que se deu início em fevereiro de 2008 (documento 34, 2008). O “Sistema Justiça Aberta” foi lançado em junho de 2008 pelo ministro Gilmar Mendes. O lançamento se deu com o anúncio de que as informações do “Justiça Aberta” seriam abertas a toda a sociedade brasileira – pioneirismo que lhe deu o nome: “O programa representa um divisor de águas no Judiciário, porque concretiza a total abertura à sociedade sobre a realidade da justiça brasileira” (documento 35, 2008). As informações eram lançadas mensalmente pelos/as próprios/as juizes e juizas de primeira instância em um formulário criado pela Corregedoria Nacional, detalha Cesar Asfor (Rocha, depoimento 2013), e elas abrangiam “todo o trabalho das Varas” (documento 36, 2008):

Os dados coletados mensalmente abrangem todo o trabalho das Varas (secretarias) judiciais, como o número de decisões e sentenças proferidas, total de processos distribuídos para cada Vara, despachos, audiências (marcadas e realizadas), quantidades de servidores, conciliações, autos enviados aos tribunais superiores e o número de autos conclusos ao juiz para sentença há mais de 100 dias.

Na oportunidade de mobilização nacional pelo levantamento da estrutura-processual das unidades judiciais da Justiça Estadual, a Associação dos Magistrados do Maranhão (AMMA) submeteu um Pedido de Providências<sup>68</sup> ao CNJ, denunciando as precariedades das condições de trabalho das unidades judiciárias de primeira instância recém-instaladas na Justiça Estadual do Maranhão. Conforme o voto<sup>69</sup> da conselheira Andréa Pachá, relatora, recém-presidenta interina da AMB, a Associação maranhense pedia que o CNJ determinasse ao TJAM a “estruturação das unidades judiciárias instaladas no ano de 2007” (documento 37, 2008, p. 1). Segundo descreve a relatora, a associação maranhense pedia providências diante da:

ausência de estrutura administrativa adequada nas novas comarcas, visto que não houve a formação prévia de um quadro de pessoal (...) que as Comarcas não dispõem de oficiais de justiça e de servidores concursados, sendo o serviço realizado por servidores contratados, que não prestaram concurso público, cedidos pelos Municípios e que não têm preparo técnico e fé pública para o cumprimento dos mandados. Por fim, relata as condições precárias de funcionamento de alguns prédios em que estão instalados os fóruns, e da carência de equipamentos adequados (...). Cita como exemplo a Comarca de São Domingos do Azeitão. (documento 37, 2008, p. 1)

Este é um evento importante, ajuda a situar Andréa Pachá (depoimento, 2016), porque os relatos sobre as precariedades das condições de trabalho de unidades de primeira instância pela AMMA inauguraram o primeiro pedido de audiência pública local para que o CNJ apurasse de

---

<sup>68</sup> Número do Processo: 0001568-37.2007.2.00.0000

<sup>69</sup> Processo julgado em plenário do CNJ em abril de 2008.

perto a situação real das condições estruturais da prestação do serviço judiciário de primeira instância no país:

Então se conseguiu, acho que a AMB, especialmente a magistratura de primeiro grau, conseguiu um avanço com a implantação do Conselho que não conseguiria se o Conselho não tivesse sido implantado. O primeiro pedido de... Era uma sindicância, não, não chegou a ser, era uma inspeção. O primeiro pedido de audiência pública para que o Conselho fosse ao estado fazer uma audiência pública não foi feito por quem estava incomodado com a Justiça ou queria mal à Justiça, foi feito por uma associação de magistrados local, que foi ao Conselho pedir que o Conselho fosse ao estado, porque eles precisavam de condições de trabalho.

Com efeito, a partir de outubro de 2008, pela primeira vez, a Corregedoria Nacional lançará uma agenda de audiências públicas locais, com visitas às unidades jurisdicionais da capital e do interior, além de visitas a gabinetes de desembargadores e serventias extrajudiciais:

Acho que era o estado do Maranhão. Foi a Associação dos Magistrados do Maranhão, fez uma solicitação para que o CNJ determinasse ao Tribunal que desse condições de trabalho ao juiz de primeiro grau e ao servidor de primeiro grau. E na época foi feita uma inspeção lá no estado, com audiência pública, o Ministro [Gilson Langaro] Dipp gerou um relatório riquíssimo, no final com algumas medidas que teriam que ser feitas. (Pachá, depoimento 2016)

Em setembro de 2008, conforme já indica Andréa Pachá, o Ministro Gilson Lagaro Dipp assumirá a direção da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ. O Ministro Dipp também é um grande personagem na construção de ações por uma Estratégia Nacional. Era um momento da história muito frutífero àquele movimento. Presidência e Corregedoria do CNJ farão uma aliança para combate às desigualdades estruturais dos serviços judiciários entre 1ª e 2ª instância da Justiça brasileira, em nome da “verdadeira cara do Judiciário”, em nome do “povo”, em nome da “principal sustentação do Poder”, em nome da “às vezes esquecida (...) justiça de primeiro grau[,] a mais pura característica do Judiciário”, emprestando os termos de Gilson Dipp, em seu discurso de posse (**Boxe 12**).

**Boxe 12.** Discurso de posse do Ministro Gilson Dipp à frente da Corregedoria Nacional do CNJ (08.09.2008)

“(…) Do mesmo modo, conhecer o corpo vivo da magistratura, o perfil dos seus integrantes, suas virtudes e suas deficiências ajudarão muito no diagnóstico de suas necessidades e proposições modernizantes que se impõem no dia a dia para toda a instituição judiciária.

Nessa linha, penso que não há distâncias entre Justiça do Trabalho e Justiça Estadual ou Federal porque não há distâncias entre juízes, assim como não há distinção entre juízes de primeiro e segundo grau para a sociedade a cujos interesses se prestam serviços em face de seu direito. (...)

Por conta dessa concepção, não há e não deve haver diferenças ou distinções entre juízes substitutos e titulares, ou entre desembargadores e ministros diante das partes, como se apenas fossem produtores de resultados mais ou menos importantes.

Pelo contrário, o conteúdo ontológico do provimento que ambos entregam ao jurisdicionado tem o mesmo peso e valor, da mesma maneira que a coisa julgada faz delas, desde o ato judicial do mais humilde juiz de comarca interiorana ao despacho do ministro da casa mais alta, idêntica certeza e imutabilidade.

Aliás, verdade às vezes esquecida, é a de que está na justiça de primeiro grau a mais pura característica do Judiciário e é a Justiça ordinária, na expressão corriqueira, que constitui, junto com os Tribunais de apelação ou de recurso, a mais elementar e indispensável garantia constitucional fundamental do duplo grau de jurisdição, isto é, a principal sustentação do Poder.  
É lá que se mostra a verdadeira ‘cara’ do Judiciário porque é lá que o povo, o cidadão comum, enxerga com mais nitidez a imagem dos seus direitos ou a expressão de suas culpas, ainda que por vezes a mídia e a opinião pública fixem o olhar apenas nos tribunais superiores como se só deles emanasse a verdade e a justiça. (...)”

Fonte: documento 38, 2008.

Enquanto a Secretaria-Geral, os juízes auxiliares da presidência, os conselheiros e os servidores do CNJ mobilizavam o Judiciário brasileiro em torno dos Encontros Regionais em busca da legitimação na construção de um mapa estratégico ao Poder Judiciário, a Corregedoria Nacional, na direção de Gilson Dipp, iniciava a pioneira agenda de “audiências-inspeções” locais a tribunais, que foi voltada, em especial, ao segmento da Justiça Estadual. Conforme documenta-se no RA/CNJ 2008, entre setembro e dezembro de 2008, a Corregedoria visitou mais de 30 (trinta) unidades judiciárias “localizadas em quatro capitais e também em cidades da região amazônica, no interior da Bahia e no interior do Maranhão” (documento 32, 2008, p. 63). As inspeções, motivadas e justificadas pelas denúncias submetidas ao Conselho, e pelos resultados do “Sistema Justiça Aberta” e do “Relatório Justiça em Números”, foram iniciadas a partir das audiências públicas, em que eram colhidas “críticas e sugestões das entidades da sociedade civil e de todas as demais pessoas que solicitaram a palavra”<sup>70</sup> (documento 32, 2008, p. 63). Os relatórios gerados pela Corregedoria, disponíveis para acesso público, geraram muita repercussão midiática, ao revelarem minúcias de morosidade processual entrelaçadas em desigualdades de recursos humanos e materiais à prestação jurisdicional entre primeira e segunda instâncias (**Tabela 3/Tabela 4**).

**Tabela 3.** Alguns destaques das inspeções da estrutura material e da força de trabalho entre as instâncias (TJMA)

<b>Estrutura da primeira instância</b>	<b>Estrutura da segunda instância</b>
“Em comarcas como Porto Franco, de entrância intermediária, há grande deficiência de recursos humanos e materiais. A primeira vara não conta sequer com impressora fornecida pelo Tribunal”	“Cada Gabinete de Desembargador possui estrutura de até dezoito servidores comissionados, embora receba cerca de 380 processos por ano”
“A primeira vara de Porto Franco e a administração do fórum possuem, juntas, treze servidores (incluindo-se a zeladora, dois vigias (...), dois oficiais de justiça, dois auxiliares gerais (...) que atendem ao fórum e auxiliam ao Ministério Público)”	“Identificou-se um quadro atual de 426 (quatrocentos e vinte e seis) servidores comissionados apenas para os cargos alocados aos gabinetes dos desembargadores [que são 24]”

Fonte: documento 39 (2009).

<sup>70</sup> O relatório gerado sobre a inspeção às unidades judiciárias no Estado do Pará documenta que “também foram colhidas, em espaço reservado, dezenas de manifestações de diversos cidadãos.” (documento 40, 2009, p. 1).

**Tabela 4.** Alguns destaques das inspeções da estrutura material e da força de trabalho entre as instâncias (TJPA)

Estrutura da primeira instância	Estrutura da segunda instância
<p>“Em Icoaraci, o espaço é insuficiente para a guarda dos processos, tendo sido o arquivo da 1ª vara construído às expensas dos servidores”</p> <p>“Na 1ª Vara Cível de Icoaraci, há computadores que foram adquiridos pelos servidores, pois os existentes são antigos e não comportam o sistema SAP”</p>	<p>“reforma do prédio [do Tribunal de Justiça do Pará, com] (...) lista de materiais a serem substituídos e serviços complementares, destacam-se: instalação de peças de granito no piso do pavimento térreo, aplicação de tinta e textura em todas as paredes, ampliar a área do gabinete do juiz, criar jardim interno para iluminação e ventilação (...)”</p>
<p>“A falta de recursos humanos é um dos problemas mais graves constatados na Justiça de 1º grau. (...) Há varas que contam com apenas um servidor do quadro do Tribunal”</p>	
<p>“as varas da Capital são privilegiadas em relação àquelas do interior do Estado”</p>	
<p>“No interior, a exemplo de Santarém e Marabá, os Juizados Especiais não são varas, mas extensões das varas comuns (...). Como o número de servidores já seria insuficiente para as varas, em razão da demanda dos juizados há um acúmulo muito maior.”</p>	<p>“O quadro de servidores lotados na Secretaria de Informática é formado por 36 servidores (...) no Tribunal de Justiça, na capital, Belém, (...) alto número de servidores (...) ali lotados.”</p>
<p>“o sistema informatizado não é utilizado nos Juizados Especiais do interior. (...) Em Marabá, o juizado utiliza uma planilha Excel para controle dos processos, que roda apenas em um dos computadores existentes, já obsoleto (...)”</p>	
<p>“Na vara agrária de Marabá, (...) a juíza informou que possuía mais de cinquenta decisões aguardando cumprimento; o cumprimento somente pode se dar mediante força militar específica em Marabá, que se desloca de Belém”</p>	<p>“fornecimento de serviços de bufê (...) para atendimento aos eventos oficiais/sociais do Poder Judiciário (...) estimado de R\$ 212.880,00 [para o ano de 2008]”</p>
<p>“a Vara Agrária da Comarca [em Altamira] (...) é gerida por juiz substituto (...), está há poucos meses na carreira, dispõe de precárias condições de trabalho”</p>	

Fonte: documento 40 (2009).

Parte dos bastidores da Secretaria-Geral do Conselho, o Entrevistado 41 (CNJ, 2022) detalha que Gilson Dipp se cercou de juizes e juizas auxiliares de primeira instância da Justiça Federal, especialistas em julgamentos de crimes financeiros e lavagem de dinheiro. O grupo de juizes da Corregedoria Nacional, na época, ficou conhecido como “os intocáveis” (documento 61, 2009). Naqueles bastidores pela construção de uma Estratégia Nacional, a Entrevista 41 ainda detalha que Gilson Dipp e sua equipe estavam muito conectados com a equipe da presidência e que os relatórios das inspeções foram materiais importantes para a construção do planejamento estratégico do Poder Judiciário: “as correções que o Ministro Dipp levou adiante nos Tribunais (...) foram materiais assim importantíssimos para a construção [do planejamento estratégico]”.

Foram materiais importantes, especialmente, porque eram diagnósticos inéditos e que geraram perplexidades quanto à realidade estrutural do serviço judiciário de primeira instância no país:

E veio, e chegou, a partir das correções, o desmantelamento total do primeiro grau, e foi um tema que depois a gente recuperou lá na Política de Atenção anos depois, mas o desmantelamento era absurdo. O Ministro Dipp chegava em Brasília estarecido, ele não imaginava – ele vinha da Justiça Federal, onde tem dinheiro, onde sempre teve orçamento adequado, ainda mais do TRF da 4ª [Região], um Tribunal de ponta, super organizado, super estruturado, ele não imaginava que podia existir aquele tipo de problema no Brasil afora. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Esse movimento diagnóstico inédito e de repercussão em torno do “desmantelamento total do primeiro grau” capitaneado pela Corregedoria Nacional tornou-se especialmente importante porque fortalecia nos bastidores da construção por uma Estratégia Nacional movimentos de primeira instância que já vinham tentando desaguar na agenda de políticas judiciárias do CNJ em torno da democratização da gestão e da alocação dos recursos da Justiça, situa a Entrevista 41 (CNJ, 2022), conseguindo espaço político nos fundamentos da construção do primeiro planejamento estratégico nacional: “e esse tema [sobre as condições estruturais do 1º grau] voltou lá na Política de Primeiro Grau (...), ou seja, a ideia da ‘Casa-Grande e Senzala’ já é lá de trás”, sendo “fundamental as correções do Ministro Dipp para internalizar isso. Isso veio para dentro do Planejamento Estratégico, naqueles objetivos estratégicos”. Com efeito, comporá o discurso do novo Corregedor Nacional, Gilson Dipp, no palco do vindouro II ENPJ, que “a estratégia da Corregedoria Nacional de Justiça é a mesma estratégia do Conselho Nacional de Justiça” (documento 2, 2009), que significava a conexão aos esforços para mobilizar e sustentar as ideias que estavam se desencadeando nos bastidores do Conselho naquele momento da história:

Nós, apenas como parte integrante do Conselho Nacional de Justiça, procuramos dar ferramentas para que o Conselho possa praticar suas políticas públicas. Nós, através de sistemas que foram colocados à disposição dos usuários, tais como Justiça Aberta, Justiça em Números, inspeções, correções, audiências públicas, tudo isso capitaliza ou tenta capitalizar e realçar um quadro da situação do Judiciário brasileiro. E esse quadro vai ser trazido não só ao CNJ, mas a todos os tribunais (...). (documento 2, 2009)

## 9.2. “o mapa” e o “o caminho”: a Estratégia Nacional e a Política de Metas<sup>71</sup>

Sob um acúmulo de diagnósticos (e perplexidades) construídos pelos bastidores do CNJ, consolidava-se uma proposta de planejamento estratégico nacional, em especial, o “mapa estratégico”, que “traduziria” o “caminho” a ser traçado ao Poder Judiciário:

O mapa estratégico visa traduzir o caminho (estratégia) para se alcançar a Visão de Futuro (principal objetivo de longo prazo) e realizar a Missão (razão de ser). Isto é feito por meio da articulação de

---

<sup>71</sup> Partes do texto desta subseção foram publicadas no artigo “Estatativismo Institucional e os episódios em torno das causas da magistratura brasileira” (Nascimento & Dias, 2021). Acesso: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo13>

objetivos estratégicos dispostos em perspectivas (Sociedade, Processos Internos, Orçamento e Aprendizado e Crescimento) e ligados por relações de causa e efeito que possibilitam a identificação de ações essenciais para o alcance de cada objetivo estratégico. (documento 32, 2008, p. 140)

Enquanto o desenho do mapa estratégico se definia nos bastidores, havia um outro elemento estruturante a se criar: as Metas Nacionais (MNs), situa a Entrevista 41 (CNJ, 2022): “as primeiras metas, a turma batendo cabeça...”. As MNs eram um recurso político muito central naquele processo de construção de uma Estratégia Nacional pioneira ao Poder Judiciário, porque era um instrumento de proposição das ações que todos os tribunais deveriam executar como meio para o alcance dos objetivos estratégicos escolhidos: “Traçado o Plano de Planejamento Estratégico do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, tendo em consideração a necessidade de criar mecanismos para a sua implementação e analisar os resultados daí decorrentes, estabeleceu (...) metas” (documento 41, 2009, p. 193). Naquela primeira experiência de se implementar um planejamento estratégico a todo o Poder Judiciário, estava sendo pensado, para antes do início do primeiro ciclo, as chamadas “metas estruturantes” (documento 41, 2009), ou mais formalmente, as “Metas de Nivelamento” (documento 41, 2009, p. 64), que era um instrumento preparatório para se iniciar a implementação da Estratégia Nacional pelos órgãos da Justiça. Ao mesmo tempo que se articulavam quais metas de nivelamento seriam traçadas ao Poder Judiciário, o CNJ se mobilizava para a organização do II ENPJ, agendado para fevereiro de 2009. O II Encontro Nacional era o campo no qual “os presidentes dos tribunais brasileiros [validariam] o Mapa Estratégico do Poder Judiciário, os 15 objetivos propostos, o desdobramento da estratégia para todos os tribunais e as 10 metas de nivelamento para o Poder Judiciário para 2009” (documento 41, 2009, p. 61), tudo em processo de criação naqueles bastidores.

No meio do caminho, entre a consolidação do Mapa Estratégico e das MNs e a ocorrência do II ENPJ, chega à presidência da AMB o primeiro juiz de primeiro grau do Norte-Nordeste da história da Associação, o pernambucano Airton Mozart Valadares Pires, com quase 83% dos votos válidos da magistratura brasileira associada (documento 42, 2008). Era um evento que indicava que as bandeiras por democratização do Poder Judiciário seguiam com muita força no movimento associativo. Mozart Valadares foi uma das grandes lideranças na AMB, em defesa às bandeiras por democratização das relações internas do Poder Judiciário, nos debates em torno da PEC da RJ e, portanto, dava continuidade à agenda na Associação, assumindo em dezembro de 2008. Naquele contexto de mobilização diagnóstica da situação processual e estrutural do Poder Judiciário, a gestão de Mozart Valadares mobilizou a “1ª Pesquisa sobre as Condições de Trabalho dos Juízes” realizada pela AMB. A Associação trabalhou para que, antes da realização do II ENPJ, os resultados chegassem às mãos da gestão Gilmar Mendes. O relatório definia que “as condições de trabalho

dos magistrados revelam uma situação preocupante e ajudam a entender a morosidade reclamada pelo cidadão quando recorre à Justiça” (documento 43, 2009, p. 4-5): o “número de juízes no Brasil é insuficiente para a quantidade de processos”; “apenas 15% das unidades tramitam até mil processos – número considerado aceitável”. “Além do número insuficiente de magistrados, a pesquisa revela que a quantidade de pessoal técnico é praticamente a metade do que seria necessário para atender à demanda do Judiciário”; temos “falta de transparência na forma como os recursos do Poder Judiciário são administrados”; “quase [a] totalidade dos magistrados desconhece o percentual do orçamento do Tribunal que é repassado para sua unidade”; e “mais de dois terços dos juízes afirmam que os recursos destinados são insuficientes” (documento 43, 2009, p. 4-5). A entrega do diagnóstico desenvolvido pela AMB ao CNJ indica a importância política que o novo movimento associativo projetava, na instituição de uma política de planejamento a todo o Poder Judiciário, uma oportunidade política na busca pela democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça.

Chegava-se, portanto, à realização do II ENPJ, em 16 de fevereiro de 2009, que ocorreu em Belo Horizonte, Minas Gerais. Com efeito, pelo discurso estruturante criado para “dominar aquele dado reinado político”, nos termos de Hajer (1992), naquele campo de ação estratégica, é possível identificar que a agenda dos movimentos de primeira instância em torno da democratização dos recursos havia ganhado terreno significativo para justificar a construção de uma Estratégia Nacional ao Poder Judiciário. E, “de fato, ao término desta reunião de cúpula, teremos delineado a feição com a qual se apresentará a justiça brasileira nos próximos anos ou, quiçá, gerações” (documento 44, 2009), iniciava em seu discurso de abertura ao evento, o presidente Gilmar Mendes. Antes da apresentação do Mapa Estratégico, o presidente Gilmar Mendes lembrava à cúpula judiciária dos tribunais presentes no evento que aquilo que seria apresentado a ela era resultado de um “movimento” que havia sido “iniciado” no primeiro Encontro Nacional, para o qual foi convocada: “ocasião em que demos iniciado o movimento de cooperação e integração para que fossem definidas as políticas nacionais da Justiça brasileira” (documento 44, 2009). O papel de Gilmar Mendes, naquele palco, foi fortalecer o discurso de que aquele movimento que ali ganhava forma de um Mapa Estratégico era resultado de um projeto criado por todo o Poder Judiciário, que não se tratava de um projeto particular do CNJ: “não se trata aqui de um projeto desenhado pelo Conselho Nacional de Justiça, mas de um plano concebido a partir dos diagnósticos feitos pelas cortes estaduais e regionais, com a finalidade de, alcançando o almejado aperfeiçoamento, entregar à sociedade serviços de excelência (...)” (documento 44, 2009). Definia, nas entrelinhas, que os Encontros Regionais tiveram essa finalidade, de “desenho conjunto” das “bases estruturantes” daquele movimento por uma Estratégia Nacional:

Mas eu gostaria de agradecer a contribuição efetiva de todos os que participaram do diagnóstico do desenvolvimento desse trabalho de planejamento – dirigentes de tribunais, magistrados, servidores e associações. Todos viram que este trabalho foi construído com a participação de todos os tribunais, daí a sua legitimidade. Consolida-se, portanto, essa base estruturante do planejamento estratégico do Poder Judiciário nacional e o compromisso da atuação institucional da magistratura, com vistas a desenvolver e a aprimorar os serviços judiciários. (documento 44, 2009)

Feito isso, o papel do presidente Gilmar Mendes, finalmente, era centralizar, no discurso, o objetivo daquele projeto ‘criado por todo o Poder Judiciário’, que era a Estratégia Nacional – “debelar de vez o terrível mal da morosidade que, por séculos, vem corroendo a credibilidade do Judiciário como um todo”. Essa é uma definição estruturante que revela o quanto aquela agenda por democratização dos recursos da justiça ganhou campo político para conectá-la como a solução do problema que reclamava diferentes setores da sociedade à atuação da Justiça, que é a morosidade na prestação jurisdicional. Portanto, prossegue em seu discurso o ministro Gilmar Mendes, o combate às desigualdades estruturais entre 1ª e 2ª instância estava no centro da solução política do combate à morosidade na prestação dos serviços judiciários:

Muitas vezes, pode ocorrer exatamente isto: um dado Tribunal pode estar dando a resposta adequada no 2º grau, exatamente porque o 1º grau está com um índice elevado de taxa de congestionamento. Há de existir equilíbrio nas condições de trabalho oferecidas às instâncias de modo a se mostrarem adequadas as demandas que nelas transitam, é preciso haver distribuição adequada de recursos entre o 2º grau e o 1º grau. Nós não podemos discriminar sob pena de comprometermos a funcionalidade da máquina judicial. (documento 44, 2009)

Na oportunidade de definir que o combate às desigualdades estruturais era o centro da solução do combate à morosidade na prestação dos serviços judiciários, destaca os movimentos que vinham se ensaiando nos bastidores da construção de políticas judiciárias como temas que se destinavam para tal, como políticas distributivas e redistributivas de recursos humanos e investimento na transformação digital do serviço judiciário:

Ainda que a expansão da estrutura do Poder Judiciário seja um caminho necessário em muitas partes para fazer frente à demanda para a prestação jurisdicional, precisamos buscar alternativas que se revelem independentes disso: (...) Racionalização nesse ponto é palavra de ordem, a exemplo do que é possível conseguir com ações relacionadas à reengenharia na estrutura de pessoal, como a alocação e a realocação de servidores nas áreas mais carentes, e a capacitação destes, inclusive nas inovadoras técnicas de gestão. E, para vencer os milhões de processos, é a virtualização dos trâmites processuais ou, em outras palavras, da implantação do processo eletrônico. Nunca, todavia, a aquisição de mais e mais lugares para abrigar processos. (documento 44, 2009)

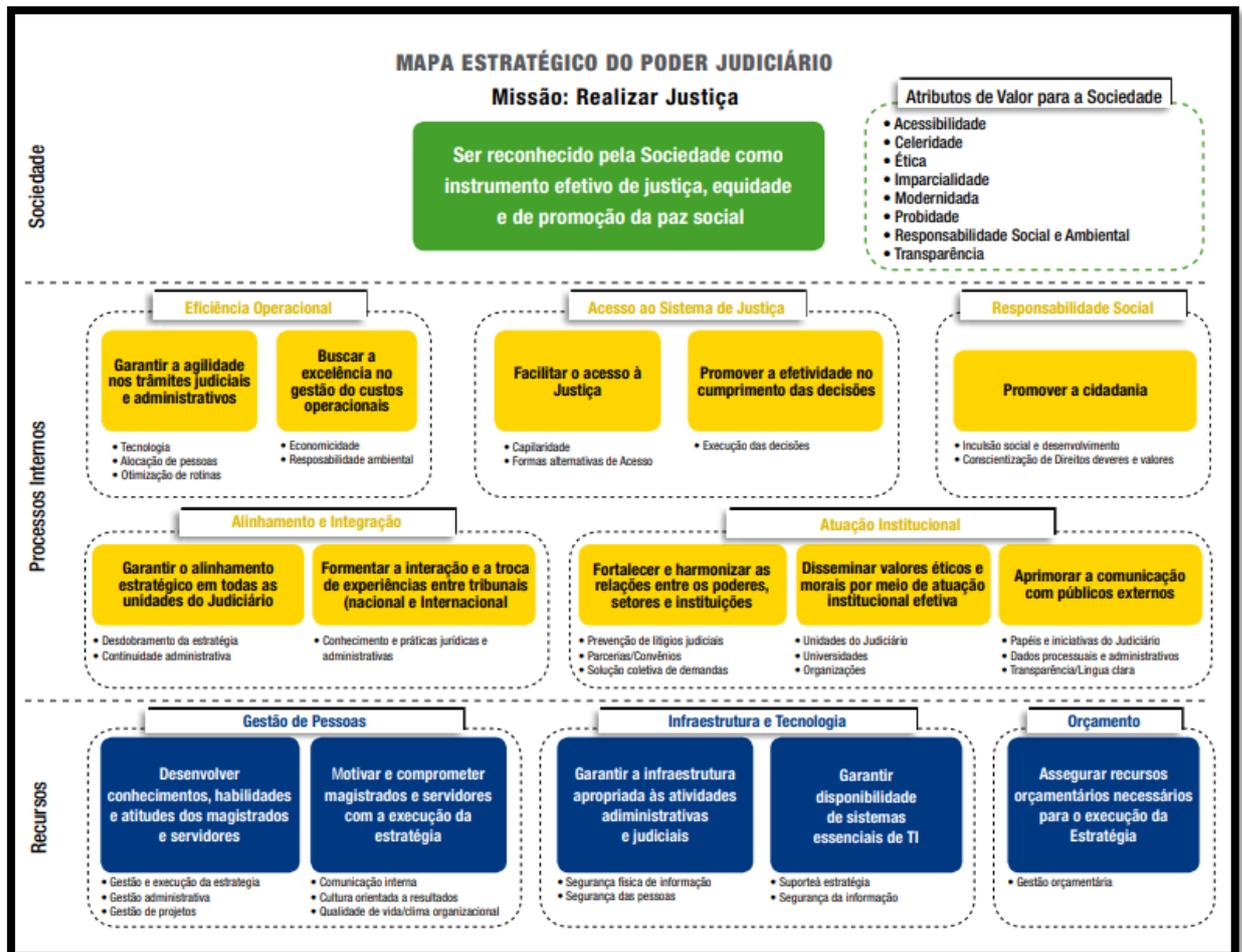
Conectado àquelas ideias de democratização, entra em cena, no palco do II ENPJ, o Ministro Gilson Dipp, com os resultados da “pesquisa de campo” que vinha sendo desenvolvida pela Corregedoria Nacional. No seu discurso, define que a Estratégia Nacional consolidada está “totalmente afinada com a realidade brasileira”, e que, portanto, é um meio de responder às

desigualdades estruturais que vive a prestação jurisdicional “dos brotões do país” e de “resgate da credibilidade do Judiciário perante o cidadão”:

Essa Estratégia, esse Plano, visa um programa que abrange essa realidade brasileira, porque a realidade brasileira não é apenas os tribunais que estão informatizados. (...) Não é alguns juizados especiais que também estão informatizados, não é a Corregedoria (...) no Rio de Janeiro com uma estrutura magnífica. Mas é aquela Justiça dos brotões do nosso país, onde não há servidores nos cartórios – estou falando de locais que nós estivemos (...): Maranhão, Pará, Amazonas, Bahia... (...) E nós estamos hoje lançando ou concretizando um plano de estratégia para o Judiciário nacional para os próximos anos, totalmente afinado com a realidade brasileira. Mas principalmente tendo como diretriz o resgate da credibilidade e da eficácia do Judiciário perante o cidadão. (documento 44, 2009)

Àquele movimento discursivo, finalmente, entra em cena no palco do II ENPJ, para apresentar o Mapa Estratégico do Poder Judiciário, sua construção e consolidação (**Figura 9**), o juiz de primeira instância do Trabalho, Rubens Curado Silveira, dos bastidores de juízes auxiliares da presidência – que, aliás, se tornará um grande personagem articulador no desdobramento de políticas judiciárias de democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça. Era um tipo de personagem muito simbólico que entra no palco para apresentar a consolidação do Mapa, era um personagem de base do Judiciário, apresentando a “solução da Justiça”. O papel daquele juiz de primeira instância era mostrar a uma audiência de cúpulas os caminhos pelos quais o Poder Judiciário cumpriria a grande “Missão” de “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e de promoção da paz social” (em verde). Entre os caminhos consolidados em 15 (quinze) objetivos estratégicos no Mapa (em azul e em amarelo), o ‘personagem de base’ abria os detalhes desses caminhos a percorrer, a exemplo de quando apresenta os objetivos do tema “Infraestrutura e Tecnologia”, que significava a busca por “meios, locais de trabalho adequados e equipamentos adequados” para garantir o cumprimento da “Missão”:

É preciso garantir espaço físico adequado para a execução das atividades diárias, manter o parque de equipamento e sistemas de informática adequados para o desenvolvimento das atividades finalísticas e de apoio. São desafios traduzidos no tema “Infraestrutura e Tecnologia”, cujos objetivos estão divididos em “Garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais” – precisamos de meios, locais de trabalho adequados e equipamentos adequados, mas também “Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI”, visto como a necessidade do uso inteligente da tecnologia nesse nosso momento de modernização. (documento 44, 2009)



**Figura 9.** Mapa Estratégico do Poder Judiciário apresentado no II ENPJ, em fevereiro de 2009  
 Fonte: documento 32 (2009, p. 63).

O juiz Rubens Curado discorria mais que a consolidação de um Mapa Estratégico desenvolvido por uma técnica renomada do campo da Administração – o BSC –, ele discorria, sob aquele instrumento, costuras de “causa[s]” para um “efeito”, começando “de baixo para cima”:

E aqui existe uma relação de causa e efeito direta: a causa em que é vista no mapa de baixo para cima, ou seja, precisamos ter, para conseguir fazer, para poder alcançar. Visto isso, senhores, podemos então montar, finalmente, o Mapa do Planejamento Estratégico brasileiro nesse guia estruturado de uma visão completa, sob o ângulo da sociedade (...). (documento 44, 2009)

Lideranças do movimento associativo da magistratura também foram convocadas para cumprir seu papel naquele palco, os bastidores pela Estratégia Nacional também incluíram um painel – “o Planejamento e a Gestão Estratégica do Poder Judiciário e o Engajamento da Magistratura Nacional” – composto pelas presidências das associações nacionais da magistratura. Foi a oportunidade na qual os resultados da recém-pesquisa pioneira da AMB sobre as condições de trabalho dos juízes no Brasil puderam somar à coalizão discursiva por uma Estratégia de combate às desigualdades estruturais no Judiciário: “Aqui está a contribuição da entidade nacional de classe para tentar ajudar no planejamento estratégico do Poder Judiciário”, situou o presidente

da Associação, Mozart Valadares, comunicando e colocando a pesquisa à disposição do Conselho para ajudar a construir “as reais necessidades da Justiça”: “fica aqui nosso apoio ao CNJ, à Corregedoria que estão procurando dotar o Judiciário brasileiro de melhores condições e de uma gestão que priorize as reais necessidades da Justiça”, “nós [a primeira instância] queremos participar desta discussão [da Estratégia Nacional]; temos como ajudar o Judiciário a aplicar melhor nossos recursos”, propõe o presidente da AMB (documento 45, 2009).

Apresentado o Mapa às cúpulas, era momento de lançar a Política de Metas, em especial, para 2009, as Metas Estruturantes, as Metas de Nivelamento. Conforme já situei anteriormente, as primeiras metas ganharam rótulos de “estruturante”, de “nivelamento”, pelo fato de o ano de 2009 ser o ano de preparação para o início do primeiro ciclo da Estratégia Nacional, definido para 2010-2014. Mais uma vez, Gilmar Mendes entra em cena para definir que as Metas de Nivelamento eram a busca por mitigar as “desproporcionalidades”, as “grandes desigualdades entre os diversos segmentos da Justiça brasileira”, que tornavam a execução da Estratégia Nacional comprometida:

A construção desproporcional dos pilares, assim como a não construção de algum deles, pode comprometer a estrutura. Neste primeiro ano de Planejamento Estratégico Nacional, durante o período de alinhamento e integração, torna-se imperiosa a redução das grandes desigualdades entre os diversos segmentos da Justiça brasileira. Daí estamos a falar dessa necessidade de um nivelamento. Para tanto, considerando a manutenção dos recursos disponíveis, ficam postas estas 10 metas nacionais de nivelamento a serem alcançadas pelo Judiciário em 2009. (documento 44, 2009)

Conforme anuncia Gilmar Mendes no palco do II ENPJ, foram definidas 10 (dez) metas nacionais de nivelamento. Um grupo considerável delas tentava direcionar as ações dos tribunais à agenda da informatização da prestação jurisdicional (**Boxe 13**). Além desse grupo de metas, entre outras, a Meta 1, em especial, foi direcionada a difundir a prática do planejamento estratégico nos tribunais e a garantir que ele, o planejamento estratégico local, estivesse alinhado aos objetivos estratégicos definidos na Estratégia Nacional. Outra meta muito peculiar definida foi a Meta 2, a única meta voltada para a produtividade processual da magistratura, que buscava direcionar a Justiça à identificação e ao julgamento de processos antigos. Então, após apresentar cada uma, como um ato de validação das cúpulas judiciárias, a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2009-2014 deu sua largada, a partir de aplausos que vieram da plateia do II ENPJ à pergunta de Gilmar Mendes: “senhoras e senhores, eu gostaria de finalizar no encerramento destes trabalhos... eu gostaria de perguntar se nós podemos considerar aprovadas essas metas? (iniciam-se palmas na plateia)” (documento 44, 2009).

### **Boxe 13. Metas Nacionais de Nivelamento do Poder Judiciário propostas para 2009**

**Meta 1:** Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 5 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial.

**Meta 2:** Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º e 2º graus ou tribunais superiores).

**Meta 3:** Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet).

**Meta 4:** Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos.

**Meta 5:** Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias.

**Meta 6:** Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implementação de métodos de gerenciamento de rotinas.

**Meta 7:** Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça.

**Meta 8:** Cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens de comunicação de ordens judiciais (Bancejud, Infojud, Renajud).

**Meta 9:** Implantar núcleo de controle interno.

**Meta 10:** Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.

Fonte: documento 41 (2009, p. 64).

### **9.3. o “desdobramento da Estratégia”:** cria-se a ‘Resolução 70’

Conforme era anunciado pelos personagens que ocuparam o palco do II ENPJ, entre as ações de institucionalização da Estratégia Nacional, estava a criação da muito repercutida Resolução nº 70: “o Conselho discute hoje já uma resolução para tentar dar alguma disciplina a esse planejamento (...)” (documento 44, 2009), situou o presidente Gilmar Mendes. Ela estava sendo criada para reger o que os bastidores do Conselho nomeavam de “desdobramento da Estratégia”, que se referia à implementação do “planejamento estratégico plurianual pelos tribunais, alinhado aos objetivos nacionais”, nos termos proferidos pelo juiz Rubens Curado. Era a mobilização institucional para reger o cumprimento, em especial, da Meta 1. Entre as medidas para auxiliar os tribunais a executarem o desdobramento, Rubens Curado anunciava, ademais, no palco do Encontro, que o Conselho estava disposto “a fazer o auxílio técnico-científico<sup>72</sup> a todos os tribunais que queiram (...), que desejem a construção e o detalhamento do seu planejamento estratégico, observada (...) as suas realidades (...)” (documento 44, 2009). Quase um mês após a

<sup>72</sup> A Fundação Getúlio Vargas venceu o edital de licitação para auxiliar o CNJ a prestar consultoria aos tribunais na construção de seus planejamentos estratégicos.

ocorrência do II ENPJ, o plenário do CNJ aprova a Resolução nº 70, de 18 de março de 2009, que “dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário (...)” (documento 46, 2009). A Resolução 70 significa, antes de tudo, a institucionalização da interpretação criativa que diferentes movimentos por democratização da gestão do Poder Judiciário buscaram conferir ao órgão o papel de planejamento do Poder Judiciário, o órgão de “planejamento estrutural unificado de médio e longo prazo”. Do ponto de vista normativo, a Resolução 70 instituiu a centralização coordenativa do CNJ na “instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais” (documento 46, 2009). Além disso, centralizou, também, os poderes coordenativos das atividades de planejamento e gestão estratégica do Poder Judiciário à “Presidência do CNJ, em conjunto com a Comissão de Estatística e Gestão Estratégica, assessorados pelo Departamento de Gestão Estratégica”. Essa costura reforçava não somente o poder do presidente do Conselho na condução da Estratégia Nacional, mas também o protagonismo da magistratura de primeira instância e da burocracia em torno da Secretaria-Geral do CNJ, além de tornar privilegiado o lugar institucional da Comissão de Estatística e Gestão Estratégica.

### **Os Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica**

No preâmbulo do texto normativo, um elemento estruturante já criado nos ensaios anteriores é encadeado à Estratégia Nacional, ganhando uma posição política central naquela fase – talvez a costura mais clara para o que seja o início da estruturação do “desdobramento da Estratégia”: o Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica de cada tribunal. A Resolução nº 70 resgatou a determinação do Conselho quanto à implementação desse campo organizacional em cada tribunal, uma vez que ele foi pensado para ser a “unidade administrativa competente para elaborar, implementar e gerir o planejamento estratégico de cada órgão da Justiça” (documento 46, 2009). Na implementação do desdobramento, a Resolução normatizou que os tribunais brasileiros deveriam elaborar “os seus respectivos planejamentos estratégicos, alinhados ao Plano Estratégico Nacional, com abrangência mínima de 5 (cinco) anos” (documento 46, 2009), e que deveriam aprová-los em seus órgãos plenários. Além disso, a esses planejamentos estratégicos, deveriam ser desenvolvidos, ao menos, um indicador de resultado para cada objetivo estratégico, além de metas de curto, médio e longo prazos ligados a esses indicadores. Para garantir o cumprimento dessas metas, os tribunais tinham de traçar “projetos e ações” (documento 46, 2009). Do ponto de vista normativo, a Resolução 70 buscou conferir muito poder aos Núcleos de Gestão Estratégica, no papel de implementação do desdobramento da Estratégia:

Art. 3º O Núcleo de Gestão Estratégica dos tribunais ou unidade análoga coordenará ou assessorará a elaboração, implementação e gestão do planejamento estratégico, como também atuará nas áreas

de gerenciamento de projetos, otimização de processos de trabalho e acompanhamento de dados estatísticos para gestão da informação. (documento 46, 2009)

Como parte da centralidade que ganhava essas unidades administrativas, para garantir e fortalecer a sua implementação, a Resolução 70 disciplinou que a estruturação desses Núcleos deveria ser prioridade nas propostas orçamentárias dos tribunais. Além disso, como prática de avaliação e acompanhamento da execução do planejamento estratégico local, a Resolução também disciplinou que os tribunais cumprissem, trimestralmente, o que se denominou de “Reuniões de Análise da Estratégia – RAE”, “para acompanhamento dos resultados das metas fixadas, oportunidade em que poderão promover ajustes e outras medidas necessárias à melhoria do desempenho.” (documento 46, 2009).

### **Realocação orçamentária e ampliação da participação**

A Resolução nº 70 também buscou garantir realocação do orçamento dos tribunais às políticas judiciárias estabelecidas pelo Conselho. Agora, suas propostas orçamentárias deveriam “ser alinhadas aos seus respectivos planejamentos estratégicos, de forma a garantir os recursos necessários à sua execução” (documento 46, 2009). Além de tentar costurar um dos aspectos mais difíceis à implementação das políticas judiciárias, que é torná-las vinculadas ao orçamento dos tribunais (Entrevista 16, CNJ, 2019), outra costura ao desdobramento da Estratégia foi buscar garantir na Resolução nº 70 a participação das associações da magistratura e dos serventuários, que deveriam indicar representantes de primeiro grau e de segundo grau, na elaboração e na execução das propostas orçamentárias e do planejamento estratégico dos tribunais: “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” (documento 46, 2009). A Entrevista 41 (CNJ, 2022) relata que havia uma intensa mobilização na construção da Estratégia, a fim de garantir vincular “os juízes de primeiro grau às bandeiras do CNJ”, sobretudo, porque torná-los partícipes da construção e da execução do “Plano” era fundamental para que o “desdobramento” desse certo:

isso começou lá no Planejamento Estratégico – se você for ver, o segundo Encontro e o terceiro Encontro, (...) depois eu já não tenho certeza, mas pelo menos nos que eu trabalhei na organização, os presidentes das associações dos juízes eles foram convidados não só a participar, mas a ter voz no Encontro Nacional do Judiciário. Então (...) era a ideia de que o Planejamento Estratégico, é óbvio, ele só vai dar certo se houver... se a gente acolher e trazer para dentro do Planejamento Estratégico os juízes do Brasil inteiro, porque eles que vão executar na ponta. Se eles não entenderem o que é o Planejamento Estratégico, se eles não aderirem ao Planejamento Estratégico, não vai funcionar. Então, era uma forma de eles se sentirem partícipes do Planejamento Estratégico.

Essa estratégia de trazer a primeira instância, em especial, para o protagonismo da gestão do Poder Judiciário via associações e via elaboração e execução do planejamento estratégico dos tribunais foi garantida em meio a muitas controvérsias e negociações no plenário do Conselho, destaca a Entrevista 41 (CNJ, 2022), em que ficou previsto o direito de participação, mas sem direito a voto às entidades. E trazer as associações para participar da construção da Estratégia Nacional foi fundamental para conseguir garantir isso na Resolução nº 70 e, portanto, para garantir apoio político na internalização da Estratégia:

As metas então eram construídas e as associações tinham um papel fundamental. E teve um diálogo muito, uma disputa interna, na aprovação da Resolução [nº 70], (...) teve uma guerra interna da inclusão ou não [da] obrigatoriedade da participação das associações. Salvo engano – e tá lá na [Resolução], passou –, foi... eu lembro que quem defendeu essa bandeira foi o conselheiro Joaquim Falcão. Joaquim Falcão sempre foi um democrata, defensor dessas ideias democratas, e ele brigou por esse tema, e outros lá também, da participação das associações e ficou lá no Planejamento Estratégico, salvo engano ficou uma vírgula assim, sem direito a voto, mas tinha lá a participação efetiva.... (...) está lá: “garantir a participação efetiva de todas as (...) associações”; então essa democratização do planejamento estratégico ficou expressa na 70. Então, a briga lá interna, e ficou expressa... quer dizer, já alinhando a essa ideia da democratização, mas como também uma estratégia óbvia, né, você precisa atrair para o debate quem vai executar, para que eles possam se sentir partícipes e aderir ao projeto – apoio político. E aí a gente abriu também não só à participação, e já que estava escrito na Resolução, a gente abriu também nos Encontros Nacionais o direito de voto aos presidentes das associações. Então isso foi uma abertura fenomenal, as associações àquilo ali... abraçaram a ideia porque se sentiram partícipes e aí ajudou em todo o movimento de internalização... (Entrevista 41, CNJ, 2022)

### **A reconfiguração organizacional do CNJ**

Em meio à institucionalização normativa da Estratégia Nacional e à preparação para implementar, na prática, o desdobramento da Estratégia, um elemento estruturante de muita centralidade se definia naquele contexto, a Resolução nº 76, de 12 de maio de 2009, em substituição à Resolução nº 15/2006, a nova regulamentação ao SIESPJ. O normativo era resultado do movimento pelo “retrabalho aos números”, iniciado na Gestão Ellen Gracie. No próximo Episódio, as principais reestruturações do SIESPJ serão oportunamente detalhadas. Mas, aqui, nesse contexto, é importante destacar que a Resolução 76, pela primeira vez, em seu preâmbulo, destacava o encadeamento institucionalizado da finalidade das estatísticas judiciárias como fonte para a formulação do planejamento estratégico do Poder Judiciário, uma costura que ainda estava somente na cabeça e nos ensaios dos atores: “considerando (...) constituírem as estatísticas do Poder Judiciário meio para a formulação do planejamento estratégico do Poder Judiciário” (documento 29, p. 270). Para dar vida a esse encadeamento, a Resolução designava ao DPJ o papel de órgão responsável pela gerência das estatísticas judiciárias, mantendo-se o papel de supervisão da Comissão de Estatística e Gestão Estratégica. Além disso, estabeleceu que a construção dos

indicadores do Planejamento Estratégico Nacional, previstos na Resolução nº 70, também fossem coordenados pelo DPJ e pela Comissão de Estatística e Gestão Estratégica, em conjunto com o Comitê Gestor do Planejamento Estratégico, que viria a ser definido.

Ademais, na oportunidade da chegada de mudança na composição dos conselheiros, o presidente Gilmar Mendes editou a Portaria nº 604, de 7 de agosto de 2009, reestruturando as comissões permanentes “para alinhamento aos temas estratégicos do planejamento nacional do Judiciário” (documento 49, 2009, p. 24). Com efeito, nesse encadeamento é possível identificar que as comissões foram redefinidas conforme os temas estratégicos e suas linhas de atuação conforme os objetivos estratégicos que compõem o Mapa Estratégico do Poder Judiciário (**Tabela 5**). Além disso, é possível perceber, mais uma vez, que muito mais fortalecida e central se tornou a agora nomeada Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento. Conforme ainda se documenta na Portaria nº 604, o ministro Gilmar Mendes delegou a ele mesmo a presidência dessa Comissão na oportunidade daquela reestruturação.

**Tabela 5.** Comissões reestruturadas conforme os temas estratégicos nacionais em 2009

<p><b>Comissão de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas</b></p> <p>Linhas de Atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalização judicial;</li> <li>• Simplificação recursal;</li> <li>• Otimização de rotinas;</li> <li>• Melhor alocação de pessoas;</li> <li>• Aproveitamento de novas tecnologias para automação dos processos de trabalho;</li> <li>• Gestão adequada de custos operacionais;</li> <li>• Padronização de estruturas organizacionais;</li> <li>• Desenvolvimento, conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores por meio de capacitação essenciais à execução da estratégia;</li> <li>e</li> <li>• Criação de meios para motivar servidores e magistrados e melhorar o clima organizacional.</li> </ul>	<p><b>Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania</b></p> <p>Linhas de atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capilaridade;</li> <li>• Democratização do acesso;</li> <li>• Execução das decisões;</li> <li>• Inclusão social e desenvolvimento; e</li> <li>• Conscientização de direitos, deveres e valores do cidadão.</li> </ul>
<p><b>Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento</b></p> <p>Linhas de atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão Estratégica Nacional – desdobramento da estratégia, acompanhamento dos indicadores de desempenho, fomento da troca de experiências e análise da estratégia por meio dos indicadores e estatísticas;</li> </ul>	<p><b>Comissão de Relacionamento Institucional e Comunicação</b></p> <p>Linhas de atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar parcerias com os demais poderes, setores e instituições para aperfeiçoamento dos serviços Judiciais;</li> <li>• Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva (no Judiciário e em universidades, faculdades, centros de pesquisas, OAB, MP, DP e associações de classe);</li> </ul>

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias para a precisão do diagnóstico do Poder Judiciário;</li> <li>• Fomento da troca de experiências entre os tribunais; e</li> <li>• Garantia do orçamento necessário aos projetos estratégicos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprimorar a comunicação com públicos externos (divulgar os dados dos processos judiciais; e de execução orçamentária na internet, com linguagem clara, gerando transparência e divulgar o papel e as ações do Poder Judiciário).</li> </ul> |
|--|--|

#### **Comissão de Tecnologia da Informação e Infraestrutura**

Linhas de atuação:

- Criação de infraestrutura adequada ao funcionamento desejado para o Poder Judiciário;
- Planejamento estratégico em TI para garantir tecnologia apropriada ao bom desempenho das atividades dos tribunais e interoperabilidade entre os diversos sistemas para o aperfeiçoamento e a implantação do processo eletrônico;
- Processo eletrônico;
- As ações e os projetos das comissões permanentes, anteriores e atuais, estão relatados no capítulo seguinte, alinhados aos temas e aos objetivos estratégicos do CNJ.

Fonte: documento 32 (2009, p. 25-26).

#### **9.4. “ressuscitando verdadeiros cadáveres processuais”:** a centralidade política da Meta 2

De todo o projeto construído de uma Estratégia Nacional ao Poder Judiciário, para os propósitos que havia por trás desse projeto, a maior expectativa estava em torno da Meta 2 – identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º e 2º graus ou tribunais superiores): “foi a Meta, primeira Meta que chamou a atenção da imprensa, né? Que era aquele compromisso do julgamento dos processos antigos” (Entrevista 41, CNJ, 2022). A Meta 2, em especial, foi uma ideia que nasceu entre os/as juízes/juízas auxiliares da presidência: “e as metas foram... na verdade, a Meta 2, que é a grande Meta, ela foi ideia de uma juíza que era assessora na época” (Entrevista 16, CNJ, 2019). “Foi inédito”, destaca a Entrevista 41 (CNJ, 2019). No entanto, não se tinha certeza do rumo que tudo aquilo ia tomar: “foi muito...era tudo muito novo! Era tudo muito novo”, recorda a Entrevista 16 (CNJ, 2019). A Meta 2 era o instrumento mais estrategicamente estruturante criado em torno da Estratégia Nacional, porque foi a Meta que afetou diretamente a opinião pública. Consequentemente, a Meta 2 concedia importância política à política de planejamento nacional ao Poder Judiciário e ajudava a legitimar o CNJ como órgão central de políticas estratégicas nacionais. Pela importância política que a Meta 2 ganhava diante da opinião pública, os esforços institucionais do Conselho se voltaram essencialmente para a sua execução, situa a Entrevista 41 (CNJ, 2022):

o Ministro Gilmar ele não dorme, ele não come, ele está o dia inteiro com a cabeça funcionando, impressionante a capacidade de gestão dele e ele me instigava, me ligava todo dia: “[redacted], a tal dessa Meta 2...” A preocupação dele na época era “a tal dessa Meta 2”, depois do Planejamento Estratégico (...). Então ele me ligava “[redacted], precisamos fazer alguma coisa porque essa Meta 2

vai ser uma vergonha, vai ser um fiasco (risos), vamos ter que fazer... tem que dar certo, nós temos que movimentar esses tribunais”.

À mobilização pelo cumprimento das Metas de Nivelamento pelos tribunais criaram-se novos atores e novos papéis: os chamados Gestores Nacionais das Metas de Nivelamento – personagens representantes que assessoravam as presidências dos tribunais na interlocução contínua com o Conselho para a construção de estratégias para auxiliar a busca do cumprimento das Metas (documento 50, 2009). Esses atores também informavam continuamente ao Conselho sobre as dificuldades que identificavam àquele cumprimento. Além de se criar novos atores, foram criados novos campos. No decorrer do ano de 2009, ocorreram os chamados “*Workshop* dos Gestores Nacionais das Metas de Nivelamento” (documento 50, 2009): “eu lembro que fizemos um primeiro encontro, reunião, foi uma reunião sobre a Meta 2, acho que também foi inédito, a gente reuniu... isso instigado pelo Ministro Gilmar” (Entrevista 41, CNJ, 2022). O primeiro grande encontro com os representantes de tribunais foi um *workshop* voltado, sobretudo, para conhecer e difundir “boas práticas da Meta 2” como parte do esforço de fazer cumpri-la pelos tribunais. “E a gente fez um encontro lá em Brasília de boas práticas da Meta 2, ouvindo o Brasil inteiro, eu lembro que foi um encontro super movimentado, a turma saiu daqui, isso já foi lá por maio de 2009, e a Meta 2 tinha de ser cumprida até final de 2009” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Para aquela mobilização, qualquer ideia era bem-vinda:

então teve uma movimentação, um monte de ideias ali dos tribunais, desde “etiquetinha”, na época que era processo físico, tinha de “etiquetinha” pra olhar na... “etiquetinha” pra saber que o processo da Meta 2 tinha a “etiquetinha laranjada”, então olhava na prateleira já sabia que era Meta 2, então os juízes davam prioridade... Então, eram coisas assim... um movimento mesmo. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Outra ação que ajudava na mobilização pelo cumprimento da Meta 2 foi a continuação das audiências-inspeções realizadas pela Corregedoria Nacional em todo o ano de 2009. As inspeções tornaram-se instrumentos de cobrança de cumprimento das Metas. O momento político relacional entre presidência e Corregedoria do Conselho ajudou muito na construção de mobilizações dos tribunais em busca do cumprimento da Meta 2, no qual juízes de primeira instância eram os principais executores dessa relação, detalha a Entrevista 41 (CNJ, 2022):

E eu tinha uma... e a gente tinha uma parceria muito legal com a equipe do Ministro Dipp, foi uma coincidência de astros ali – do Ministro Gilmar na presidência e do Ministro Dipp na Corregedoria. Então, além do Ministro Dipp ser um parceiro espetacular do Ministro Gilmar, e eles se davam muito bem em todos os sentidos e se completavam, as equipes trabalhavam muito bem, as equipes eram muito unidas e afinadas. Então, além dos vários colegas [de primeira instância] da equipe do Ministro Dipp que eram, que trabalhavam em conjunto... quem cuidava dessa parte das Metas era a Salise (...). A Salise é espetacular, ela era um dos braços direito do Ministro Dipp, e ela ficou à frente desse tema relacionado às metas, e o Ministro Dipp tinha uma participação importante porque ele ia nos Tribunais, nas Corregedorias, nas inspeções ele sempre tocava no assunto e a

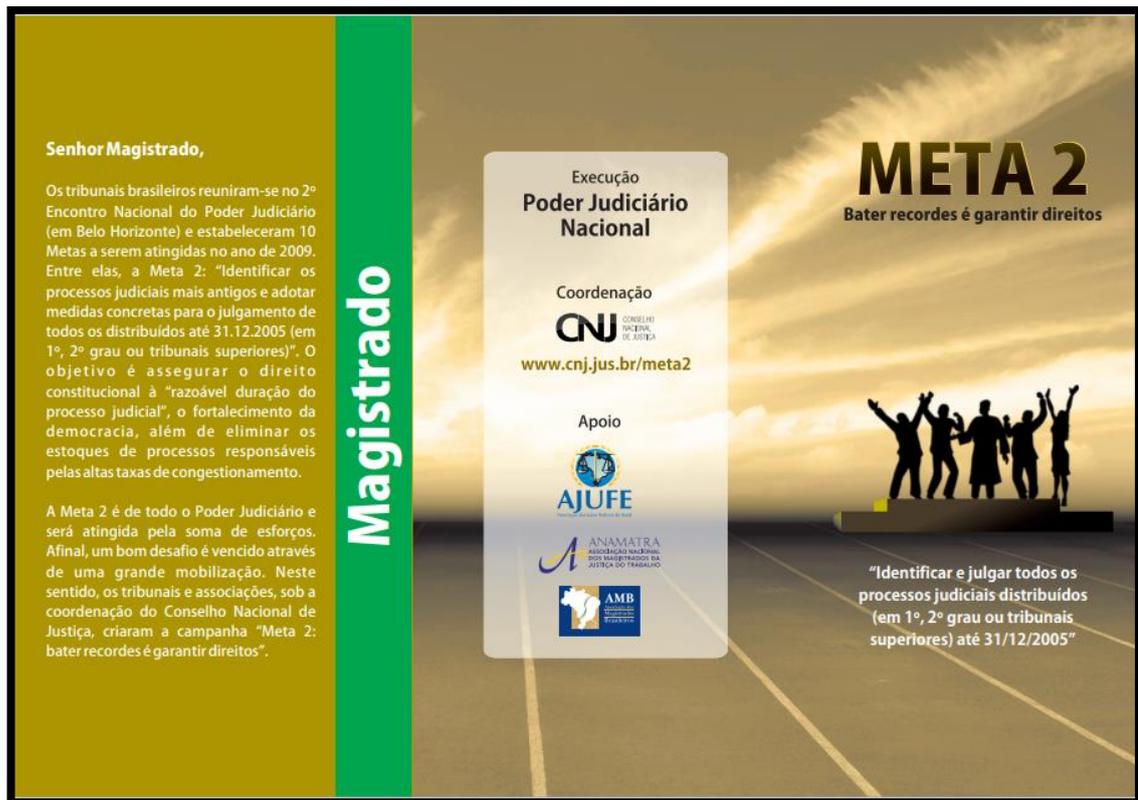
Salise instigando-o a tocar no assunto da Meta 2. Então a gente trabalhava em parceria permanente. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Entre as políticas de mobilização em torno do cumprimento da Meta 2, o destaque estava para a campanha “Meta 2: bater recordes é garantir direitos” (**Figura 10**). A campanha fazia parte de uma série de estratégias de comunicação em torno da ideia criada “um desafio que o Judiciário deve superar e um serviço que a sociedade merece receber” (documento 51, 2009). A campanha ganhou patrocínio, em especial, das associações nacionais magistratura. No sítio do CNJ, foram disponibilizadas as peças produzidas para difundir a Campanha, como *banner* para internet, plano de mídia rádio, plano de mídia TV, revistas e jornais (para campanhas externas); além das: “etiqueta Meta 2”, “Certificado Meta 2”, *banner, bottom*, cartaz A2 e folder (para campanhas internas) (documento 51, 2009). A Entrevista 41 detalha que a imprensa foi uma parceira importante para difundir as mobilizações em torno do cumprimento da Meta 2:

E nós tínhamos também um trabalho muito bacana junto com a imprensa – a nossa área de comunicação social era espetacular... e aquela tensão da comunicação institucional, né? Então eles [a equipe de comunicação] iam na frente, fazia o contato com a imprensa, dizia o que tinha de legal, fazia *briefing*, a imprensa vinha, a gente entregava resultados. Então, a imprensa gostava, voltava de novo. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Para esse relacionamento com a imprensa e com a sociedade, um instrumento criado pelo CNJ para dar visibilidade e engajamento, em torno da Meta 2, foi o “processômetro”: um sistema que permitiu a visualização pública dos resultados de seu cumprimento pelo Poder Judiciário:

(...) o Conselho Nacional de Justiça criou e disponibilizou o “processômetro” no seu sítio na internet, sistema que permite ao público em geral a visualização dos dados e resultados da Meta 2 em todo o Poder Judiciário, por segmento de justiça, por tribunal e por unidade jurisdicional (varas, juizados e gabinetes). (documento 32, 2009, p. 65)



**Figura 10.** Folder desenvolvido para mobilizar a magistratura em torno da Meta 2 sob o slogan “Meta 2: bater recordes é garantir direitos”

Fonte: documento 51 (2009).

A Semana Nacional de Conciliação esteve também voltada a priorizar a Meta 2, um encadeamento que ganhou a identificação de “Semana Nacional de Conciliação – Meta 2” (documento 52, 2009). Esse movimento recebeu espaço privilegiado no 2º *Workshop* de Gestores Nacionais das Metas de Nivelamento, que ocorreu em agosto de 2009, e objetivou avaliar as iniciativas que estavam sendo implementadas para o alcance da Meta 2, traçando ajustes e novas propostas para orientar as ações naquele segundo semestre. Como parte do evento, o CNJ também convocou “Coordenadores de Conciliação e Assessores de Comunicação” dos tribunais para o “Planejamento da Semana da Conciliação”, para a “apresentação da Campanha Meta 2” e para debater a “Importância da Comunicação para a Semana de Conciliação Meta 2” (documento 52, 2009).

#### 9.4.1. As repercussões da Meta 2 entre a magistratura de primeira instância

A implementação da Meta 2 foi um evento político muito marcante para o Judiciário brasileiro em 2009, “ressuscitando verdadeiros cadáveres processuais que jaziam mortos pelo tempo” (documento 53, 2009), na expressão do Ministro do TST, Ives Gandra Martins Filho, então conselheiro do CNJ. Na corrida por ressuscitar cadáveres processuais, “a Meta 2, em 2009, foi o

tormento de magistrados e servidores, empenhados em mutirões insanos para desovar processos antigos”, ainda nas palavras do Ministro Ives Gandra. Toda a busca pelo seu cumprimento “representou uma chacoalhada no impassível edifício do Judiciário, necessária para mostrar que Justiça tardia é injustiça.”, situa o Ministro, em matéria (documento 53, 2009). A Meta 2 gerou muita repercussão interna no Poder Judiciário. Ela se tornava uma meta estrategicamente estruturante para os propósitos por trás da instituição de uma Estratégia Nacional, que era busca por democratização na realocação dos recursos voltados para o serviço judiciário, pelo fato da potencialidade que ela tinha de colocar em debate a política de gestão desses recursos pelos tribunais. Essa repercussão política interna tornou-se visível, sugiro situar, quando Gilmar Mendes edita a Resolução Conjunta nº 1, de 04 de agosto de 2009, assinada entre a Presidência do CNJ, a Corregedoria Nacional de Justiça, o Corregedor-Geral da Justiça Federal e o Corregedor-Geral da Justiça do Trabalho. A Resolução (documento 54, 2009) buscava chamar para a responsabilidade dos tribunais brasileiros “a ampla divulgação (...) do conteúdo e do prazo para o cumprimento da Meta de Nivelamento nº 2”, assim como “a promoção de ações estratégicas, e regime de esforço concentrado, destinadas ao cumprimento do objetivo (...)”. Entre essas ações, a Resolução estabelecia, em especial, uma política de realocação de pessoas – “aproveitamento da atuação preferencial de magistrados e servidores de órgãos judiciários não congestionados, inclusive, nos feitos de jurisdição federal delegada, acaso solicitado pela Justiça Estadual” – e uma política de incentivo em torno de mobilidade de carreira: “edição de regras que reconheçam e incentivem a atuação dos magistrados ou servidores, (...) em regime de esforço concentrado ou de prestação de serviço em caráter excepcional, para fins de promoção ou ascensão na carreira”.

A implementação da Resolução Conjunta nº 1 gerou muitas manifestações entre a magistratura de primeira instância. Na presidência, naquele contexto, das associações nacionais e locais, a magistratura de primeira instância se mobilizou em torno das entidades de classe para reclamar das condições de trabalho para o cumprimento da Meta 2. Entre tais manifestos, destaco a nota pública da Associação dos Magistrados do Maranhão (AMMA) que, logo após a publicação da Resolução, destacou “sua insatisfação com as recentes determinações da administração do Poder Judiciário estadual, relacionadas ao cumprimento de exigências do Conselho Nacional de Justiça” (documento 55, 2009). A AMMA denunciava que não havia nenhuma medida de planejamento de estruturação da gestão local dos serviços de primeira instância para viabilizar o cumprimento da Meta 2:

A AMMA reconhece a importância de que sejam fixados objetivos institucionais que permitam uma prestação jurisdicional eficiente, célere e efetiva. Entretanto, compete à administração do Judiciário maranhense, antes de exigir dos Juízes um esforço extraordinário, inicialmente, traçar um plano de

ação viável, bem como dotar as Varas e Comarcas do Estado das condições materiais e de pessoal que possibilitem atingir a Meta 2.

Trazer à tona a ‘ressurreição de verdadeiros cadáveres processuais que jaziam mortos pelo tempo’, deixava centralmente vivo no seio da magistratura as denúncias em torna das desigualdades estruturais do serviço da justiça entre 1ª e 2ª instâncias, e também ajudava na busca pela responsabilização das políticas de gestão local quanto à construção de políticas de gestão para o tratamento da litigiosidade e da morosidade na prestação dos serviços da Justiça.

Então, a Meta 2 suscitou o debate. ‘Ah’, primeira coisa foi: ‘Ah, o juiz não está cumprindo a Meta 2’. Então, “ele dizia: ‘olha, eu realmente não estou cumprindo porque eu não tenho condições de trabalho, eu tenho três servidores, eu recebo dez mil processos por ano e é impossível julgar isso! Eu preciso de ajuda”. (...) e aí o tribunal incomodado em cumprir a meta: “realmente, esse cara precisa de ajuda. Então esse problema não é dele, não pode ser imposto a ele ou apenas a ele. Então nós precisamos ajudar”. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Na sua manifestação pública, a AMMA recomendava à magistratura local que, caso apresentasse carências estruturais em suas unidades judiciais, que informasse as necessidades e exigências à administração do Tribunal maranhense, a fim de prevenir, inclusive, responsabilidades de natureza pessoal aos juízes e às juízas. A Associação destacava ainda, na referida nota pública, que a omissão de estruturar as unidades judiciárias maranhenses para cumprir os objetivos traçados pelo CNJ transferia à administração do TJMA qualquer descumprimento:

Cumprir registrar que o atendimento das Recomendações e Metas propostas pelo CNJ é obrigação institucional, de sorte que a omissão no fornecimento dos recursos necessários ao cumprimento desses objetivos impõe a responsabilidade à própria administração do Judiciário. Portanto, esta entidade associativa não aceitará a transferência de responsabilidades para a esfera individual do juiz, tendo em vista que, embora o Tribunal de Justiça, na pessoa de seu presidente, tenha assumido o compromisso de cumprir a Meta 2 desde o dia 16 de fevereiro de 2009, não adotou com antecedência as medidas necessárias para alcançar esse fim. (documento 55, 2009)

A Entrevista 41 (CNJ, 2022) conta que, “na época da Meta 2”, logo “depois que a gente aprovou [a Resolução 70]”, “fizemos uma caravana Brasil afora, falando sobre o Planejamento Estratégico”, “eu acho que visitei todos os tribunais do Brasil, levando a ideia do Planejamento Estratégico, fazendo palestras, fazendo reuniões com os juízes e com desembargadores sobre o “tal do Planejamento Estratégico”, que ninguém sabia o que era isso, sabe?”, aquele, afinal, era um “período de construção e de consolidação, na verdade de internalização, dessa ideia do Planejamento Estratégico, das primeiras metas (...)”. Nessas visitas, a Entrevista 41 detalha que havia um movimento local significativo de “diálogos estruturantes” suscitados pela mobilização nacional em torno do cumprimento da Meta 2, que ajudava a deflagrar os muitos problemas estruturais que existiam no Poder Judiciário, a exemplo das desigualdades orçamentárias e de recursos humanos para a prestação dos serviços judiciais de 1ª e 2ª instâncias: “começaram a

aflorar os problemas orçamentários, os problemas de estrutura, as comparações, o juiz tinha um assessor de gabinete e o desembargador tinha dez, né... então, pro desembargador: “ah, cumpra a Meta 2 em abril”, e o juiz tava lá morrendo para cumprir no final de dezembro” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Daí projetar que a Meta 2, das metas de nivelamento, era a potencialmente mais estruturante:

aí vieram até algumas metas estruturantes que a gente chamava, mas, na verdade, o [Tribunal] percebeu que, para ele alcançar a Meta finalística, que era a Meta 2, ele precisava estruturar, ele precisava dar mais estrutura. Então, a partir da Meta 2, surgiram várias discussões e vários diálogos dentro dos tribunais, não só para alcançar... lógico que o ponto era alcançar a Meta 2, mas de melhoria das condições de trabalho para poder cumprir! (Entrevista 41, CNJ, 2022)

A Entrevista 41 continua a detalhar que, em conexão com esse movimento (**Boxe 14**), na relação com os tribunais na mobilização pelo cumprimento da Meta 2, esse diálogo estruturante era ressoado pelos bastidores do CNJ:

E aí, como o tribunal estava incomodado e a meta é institucional não é pessoal do juiz, então a gente dizia isto para os tribunais: “olha, nós não queremos juízes heróis, não, que vão patar no peito e julgar dez mil processos por ano! Nós queremos que, a partir da Meta 2, os tribunais descubram seus gargalos, descubram os problemas e consigam dar solução”. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

**Boxe 14.** Um ‘diálogo estruturante’ entre os bastidores do CNJ e as Associações em torno da Meta 2

Uma das primeiras informações que chegou a mim sobre esse problema orçamentário, que eu até então não tinha me atentado, foi lááá na Meta 2, na época da Meta 2, das Metas de [Nivelamento]. Eu fui convidado pela Associação lá dos juízes do Maranhão pra eu ir lá conversar com os juízes sobre esse tema. (...) [O] presidente dessa época, o Gervásio [Protásio], que depois foi candidato à presidência da AMB, (...) era um líder associativo de vanguarda (...). O Gervásio é um grande líder, foi um grande líder associativo e um cara com uma visão diferenciada (...). Mas então nesse diálogo lá no Maranhão, aí a gente abriu a discussão, aberta assim, de colega, juízes de primeiro grau estavam lá conversando com os juízes de primeiro grau sobre os problemas todos e, numa das falas do Gervásio, o que me chamou muita atenção, e na época eu tinha pouco contato com ele, ele usa a seguinte pérola, que eu repito até hoje: [REDACTED], o Tribunal [do Estado] do Maranhão não é um Tribunal rico, mas tem um orçamento legal, é um orçamento razoável para se gerir”, aí a expressão dele que eu não esqueço nunca: “só que aqui o problema é o seguinte...”, a expressão dele é uma analogia: “o leite derrama no segundo grau e não cai nenhuma gota no primeiro [grau]”.

Fonte: Entrevista 41 (CNJ, 2022).

A Resolução Conjunta nº 1 levantou muita controvérsia em torno da política de condicionar o cumprimento da Meta 2 para fins de mobilidade na carreira da magistratura, centralmente pelas denúncias das condições estruturais desiguais entre as unidades de primeira instância. Entre as manifestações contrárias à época, estava uma nota da pública da Associação dos Juízes Federais de São Paulo (AJUFESP), reivindicando que “o fornecimento de estrutura adequada de material e de pessoal deve ser simultâneo à fixação de qualquer meta, para que ela não se torne inatingível” (documento 56, 2009). Diante disso, a Associação colocou-se contrária “à adoção de medidas que

impliquem punição ou interferência no processo de promoção ou ascensão na carreira dos magistrados que não atingirem a Meta de Nivelamento 2” (documento 56, 2009). Além disso, um aspecto importante que a AJUFESP trouxe à tona para o debate em torno desse condicionamento estava quanto ao reducionismo na perspectiva de produtividade processual, uma vez que ela buscava tratar apenas a fase de “julgamento”, excluindo-se outras fases processuais que eram muito mais importantes, como a fase de “execução”:

o número de sentenças proferidas deve ser levado em conta, mas não pode ser considerado de forma isolada para a aferição da produtividade de um magistrado, pois os resultados numéricos são enganosos. Montanhas de sentenças não significam que serão realizadas na prática. Esse modelo de números serve apenas para uma fábrica de parafusos. Decisões precisam de execução (...). (documento 56, 2009)

Em meio a controvérsias, muitas mobilizações e holofotes da opinião pública, o ano de 2009 terminou com milhões de processos antigos julgados sob a Meta 2. Em termos de história do Poder Judiciário, há quem considere que se alcançou resultados surpreendentes, resultados, inclusive, que não se imaginaria alcançar: “e eu lembro que, no final, não vou lembrar talvez de cabeça, mas o resultado final da Meta 2 foi impressionante; (...) realmente em termos de número foi uma coisa... realmente uma avalanche assim de movimentação” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Conforme documenta-se no Relatório Final das Metas de Nivelamento (documento 57, 2010), foram mais de dois milhões e seiscentos mil processos julgados, em 2009, em atendimento à Meta 2 (58,79% do cumprimento, segundo o Relatório)<sup>73</sup>. No entanto, mais que resultados inéditos, os rastros que a corrida pela Meta 2 estava deixando pelo caminho, como o retrato das desigualdades estruturais entre as instâncias para tratá-lo, indicavam que ‘o movimento Meta 2’ foi se transformando em uma “metáfora”, conforme termo que empregou o presidente Gilmar Mendes, “a Meta 2 é a metáfora de um Judiciário moderno, de um Judiciário diferente, digno do século XXI”, a metáfora “de um trabalho de reorganização e modernização do Judiciário.” (documento 58, 2009), que só estava ainda iniciando.

### **9.5. Meta 1: a emergência dos “burocratas da Estratégia”**

Enquanto a Meta 2 deixava seu impacto político, nos bastidores dos tribunais brasileiros, também se intensificava a busca pelo cumprimento da Meta 1 – desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 5 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial. Do encadeamento que a

---

<sup>73</sup> Conforme se documenta no Relatório Justiça em Números 2010 (ano-base 2009) (documento 89, 2010): "Durante o ano de 2009, foram julgados (nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho e nos Tribunais de Justiça dos Estados) cerca de 2,5 milhões de processos referentes à Meta nº 2/2009. (...) no início do ano de 2009, os processos pendentes (de julgamento) da Meta nº 2/2009 referiam-se a um acervo de 4,4 milhões de processos."

Resolução 70 criou entre a Estratégia e os Núcleos os Gestão Estratégica, nascem o que ouso nomear de “burocracia da Estratégia” ou, mais precisamente, “burocratas da Estratégia”, os habitantes desses campos que ganhavam muita importância naquele grande projeto político. Conforme regra o normativo, eles nasciam, especialmente, para implementar a Meta 1 e gerir o planejamento estratégico de cada órgão da Justiça. Do ponto de vista político, nasciam “para plantar lá dentro [dos tribunais] a semente [da Estratégia Nacional]”, era “alguém cuidando desse tema lá dentro e era nossa interlocução com os tribunais, (...)” (Entrevista 41, CNJ, 2022), emergiam para ligar o nacional e o local, o grande braço técnico-político da Estratégia Nacional nos tribunais, sementes da projeção de construção de políticas públicas judiciárias em rede:

(..) a ideia de rede, já é a ideia de... não tinha o nome de ‘rede’, e o nome de ‘rede’ veio muito depois<sup>74</sup>, mas é uma semente da ‘Rede’ (...); então era a primeira semente da ‘Rede’, ou seja, por trás do planejamento estratégico, ali, tinha uma teoria sobre políticas judiciárias, digamos, de política pública [em rede]; (...) só que, como era um tema [que] era muito incipiente no Judiciário, a gente tinha que plantar, né, a semente ali, devagar e construindo. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

A importância política da emergência dos burocratas da Estratégia (BEs) não está somente no fato de que se estabelecia uma unidade e atores que ligariam, especificamente, CNJ e tribunais naquele movimento que surgia, mas está, especialmente, no fato de que esses atores ligados às ideias de gestão estratégica aguardavam por essa centralidade, por esse apoio político, há algum tempo. Em outras palavras, a Resolução nº 70 estava oportunizando se trazer para a cena política da Estratégia Nacional, para conectar o Conselho e os tribunais, atores da burocracia judiciária que buscavam mais protagonismo na gestão pública do Poder Judiciário: “o ministro Gilmar Mendes deu uma colaboração que, pra mim, foi fundamental em gestão, que foi o primeiro que veio com as Metas Nacionais”, situa a Entrevista 36 (TJSE, 2021). Naquele cenário, o que se oportunizava era a emergência de ativistas pela gestão estratégica na burocracia da administração judiciária, aquele que mediariam a “a importância da gestão para a atividade-fim”, ajuda a situar a Entrevista 41 (CNJ, 2022):

A galera de gestão dos tribunais ela não tinha espaço porque não era cultura. Um tribunal ou outro tinha algo incipiente ali começando, mas não era uma política. Então eles... o Judiciário ainda estava naquele movimento de que o que é importante aqui é a turma que julga e faz o processo andar, nada mais, só que sem enxergar que você tendo a galera que planeja e que estabelece as linhas de atuação, as orientações, para quem está lá na ponta fazer melhor, né? Ou seja, a importância da gestão para a atividade-fim. Então, o foco era “não, atividade-fim é gente em Vara trabalhando e colocando o processo pra rodar, então essa turma de gestão não nos interessa muito”. E então esse pessoal ganhou esse apoio político, digamos assim, e se sentiu realmente emponderado, né? Usar a palavra da moda aí: “agora estamos empoderados, chegou a nossa hora de realmente fazer acontecer”. Então foi muito visível isso...

---

<sup>74</sup> A Entrevista 41 refere-se ao início do que ficará instituído em 2013 de “Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário”. Mais detalhes nos Episódios que virão.

A Estratégia Nacional é estabelecida em uma época na qual se havia movimentos locais isolados pela prática do planejamento estratégico na administração pública judiciária brasileira, especialmente no segmento da Justiça Estadual, que se difundia ainda de modo muito tímido. Em alguns casos, a burocracia que estava em torno desse movimento nos tribunais atuava em unidades organizacionais com quase nenhuma estrutura, restrita a construir ‘planejamentos de gabinete’ da presidência, ou seja, longe de pensar o judiciário local na sua integralidade. Em 2007, antes da instituição da Estratégia Nacional, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), por exemplo, já havia iniciado um movimento pela prática do planejamento estratégico. Para iniciar este movimento local, foi criada uma “unidade de assessoria de planejamento”, detalha a Entrevista 20 (TJCE, 2019). Ademais, essa unidade foi instituída “antes da resolução do CNJ que determinou que os tribunais instituíssem núcleo de (...) estatística e gestão estratégica.” (Entrevista 20, TJCE, 2019). A unidade nasceu porque o presidente do Tribunal à época “já tinha essa visão, essa percepção, essa... essa visão da necessidade de ter uma unidade de planejamento, né?” (Entrevista 20, TJCE, 2019). Um detalhamento que faz a Entrevista 20 é que essa unidade de planejamento era habitada por um assessor apenas, “era um cargo de assessor, que era uma pessoa apoiando”. A assessoria construiu um plano estratégico que compreendia um período de dois anos (2007-2009) apenas e “era realmente na lógica só de gestão”, detalha a Entrevista 24 (TJCE, 2019), ou seja, “até então era um planejamento, digamos assim... de gabinete, né? Poucas [e para poucas] pessoas. O primeiro planejamento foram poucas pessoas envolvidas, o segundo, também”, detalha a Entrevista 29 (TJCE, 2019). Então, a “estrutura ainda era muito incipiente, muito pequenininha”, recorda a Entrevista 20 (TJCE, 2019). Esse primeiro plano estratégico do TJCE já trazia “a metodologia do BSC, com objetivos, metas, projetos, [mas] tudo muito assim: incipiente” (Entrevista 20, TJCE, 2019), não havia estrutura “pra acompanhar o cumprimento de metas, não era possível, né? Não tinha uma pessoa da estatística, não tinha outras pessoas que pudessem fazer esse acompanhamento. Mas assim, já foi um marco, entendeu?” (Entrevista 20, TJCE, 2019). A busca por melhores estruturas e maior atuação à/da unidade de assessoria de planejamento do TJCE encontrou oportunidade na edição da Resolução nº 49, em dezembro de 2007, determinando a criação de Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica nos tribunais:

Com isso daí ele [o CNJ] determinou que tinha que ter servidores da área de estatística. Então foi exatamente no momento que a gente [o Tribunal] estava pensando em um concurso, estavam sendo abertos os procedimentos para um concurso. Então a gente incluiu aí os cargos de estatístico que antes não tinha. Inclusive a gente tentou buscar estatísticos, pessoas com formação em estatística para a unidade... a gente não, as pessoas [da alta gestão] não se identificaram com essa necessidade (...), até porque a área só era uma assessoria. Então a gente tinha que criar cargos. (...) Então, (...) a gente começou a pensar em atender a tudo o que estava na Resolução [nº 49] – que então falava de processos, de estatística... (Entrevista 20, TJCE, 2019)

Esse processo de estruturação e protagonismo se fortaleceu muito mais com o movimento por uma Estratégia Nacional, mais especificamente, com a “Resolução do Planejamento Estratégico” (Entrevista 20, TJCE, 2019) – a Resolução nº 70: “em 2009, o que a gente fez: uma revisão. Nesse momento, como a gente tinha feito 2007-2009, a gente envolveu os gestores principais [na revisão] (...). Então, (...) essa Resolução nos auxiliou exatamente no contato com o CNJ, no alinhamento” – “essa revisão que foi feita foi exatamente para fazer esse alinhamento...” (Entrevista 20, TJCE, 2019). A Entrevista 24 (TJCE, 2019) detalha que a construção do alinhamento, que recebeu o apoio técnico-científico que o Conselho estava concedendo aos tribunais, foi a oportunidade de construir um planejamento mais abrangente, quer dizer, o “plano de gabinete” se tornou “um plano um pouco maior”: “o consultor veio para cá, veio aqui, ajudou a gente na construção do plano estratégico. (...) e aí aqui, como virou uma meta e era um plano um pouco maior, a gente teve que fazer esse alinhamento (...). E aí eu participei na construção desse plano estratégico. Era um... horizonte maior”. O Entrevistado 29 (TJCE, 2019) destaca que, quando chegou, em 2010, após a nomeação do concurso recente, no processo de alinhamento do plano estratégico do Tribunal à Estratégia Nacional, por força daquele movimento nacional, uma das mudanças importantes que vivenciou foi a pequena assessoria de planejamento torna-se uma secretaria criada por lei:

(...) [entrei em] 2010, eu já vim para a assessoria de planejamento, ainda não era a Secretaria [de Planejamento], era só uma assessoria antes, né? (...) Então, imediatamente poucos, alguns meses depois que eu cheguei, já virou Secretaria de Planejamento criada por lei. (...) No início do segundo planejamento estratégico [do Tribunal], internamente, foi o momento também onde a gente começou a fortalecer mais a cultura de gestão estratégica e também do planejamento estratégico do tribunal. (Entrevista 29, TJCE, 2019)

O movimento pelo retrabalho aos números também foi um fator que oportunizou a busca pela complexificação estrutural da unidade de planejamento do TJCE com atores mais especializados, como estatísticos, e pela necessidade de se atender a outros movimentos, como o relacionado à Resolução nº 46, de 18 de dezembro de 2007, que exigia que a identificação dos processos seguisse o padrão das Tabelas Processuais Unificadas:

Na época da assessoria de planejamento, a gente também, logo nesse início de 2007-2008, 2008 mais, a gente estava na implantação das Tabelas Processuais Unificadas. Tinha uma correlação com a estatística, [porque] a gente atendia uma resolução anterior para informar os dados do Justiça em Números, né? Então, ali tinha, sei lá, uma pessoa da unidade judiciária, uma pessoa da corregedoria que identificavam quais são os dados a serem encaminhados, que classes... (Entrevista 20, TJCE, 2019).

A Entrevista 24 (TJCE, 2019) situa que o Tribunal de Justiça cearense “foi um dos primeiros tribunais a ter concurso para estatísticos”, fruto de uma necessidade, de “uma visão dizendo assim: ‘olha, eu preciso de estatística, eu preciso de alguém que domina, tem que olhar

esses números que o Justiça [em Números]...” Oportunizados, portanto, pela conexão de diferentes movimentos que exigiam estruturas dos tribunais, os atores em torno da unidade de planejamento do TJCE desenharam uma proposta mais abrangente de um órgão para tal, que é a então Secretaria de Planejamento (Seplag) do Tribunal:

aquela resolução que definiu que tem que ter o núcleo, [que identificava] as atividades a serem exercidas pelo núcleo, então a partir daquelas atividades, a gente começou... “a gente tem que fazer isso, isso, aquilo... bom, então vamos fazer” E aí começamos a pesquisar. Aí veio a possibilidade na gestão do desembargador Ernani, que é logo em seguida a do desembargador Ximenes, (...) da gente alterar a estrutura, já que a gente tinha outras competências a assumir (...)... Então, na época (...) definimos, propusemos e a gente colocou algo bem... “Ah, a gente precisa disto, de estrutura” e deu certo, né? [Ela foi] baseada em outras secretarias de outros tribunais, a gente pesquisou, aí a gente definiu [a estrutura] e foi aprovada. (Entrevista 20, TJCE, 2019)

Na oportunidade de aprovação da Seplag, em lei estadual, de novos atores do recém concurso que tentava atender à demanda nacional de se criar um núcleo, especialmente, “na época da transição da resolução 15 para a resolução 76, que trabalhava com esses sistemas de indicadores de estatística, não é? Foi exatamente nesse período de transição. É, é. Foram, digamos assim, os primeiros anos de Justiça em Números”, conforme situa a Entrevista 24 (TJCE, 2019), e para cumprir especialmente a execução da Estratégia Nacional, como as metas nacionais, a urgência de se implementar o desenho maior da unidade de planejamento, conforme detalha a Entrevista 20 (TJCE, 2019):

Aí em 20... Na gestão do desembargador Arísio, acho que em 2011, aí a gente [pensou]: “vamos implantar”. Então a gente fez o trabalho de implementação – a gente já tinha estatístico, já tinha economistas, não é? Administradores desde o início tinha, que era eu e vieram outras [pessoas]... (...). Então a gente tinha... (...). A gente conseguiu a Secretaria. Aí na gestão de 2011 a gente implementou a Secretaria e foi exatamente quando vieram aquelas metas... da meta de implantar um escritório de projetos. Aí pronto. Nessa gestão do desembargador Arísio, a gente teve uma... A gente sentiu na área de planejamento, ela ficou mesmo perseguindo, como já tinha uma estrutura, então ela se voltou para perseguir as metas. Na verdade, (...) acompanhar as metas do CNJ, identificando os gestores para as metas (...).

Pela chegada de novas práticas, de novas linguagens, de novas técnicas, que aqueles movimentos no nacional estavam criando para se comunicar com o local, permitiu que as unidades de planejamento e estatística fossem percebidas como o principal campo de “tradução” dessas novidades no Tribunal:

E quando chegou no planejamento, eles viram que a gente entendia ou pelo menos tinha uma noção e se esforçava. Era meio que, pô, tem um estatístico aqui (...). Eu fiz um mestrado. Marcelo voltou também. A gente tinha uma bagagem de estatística um pouco maior. E logo depois veio o Sérgio, o Sérgio como economista. Então a gente, “poxa, um economista para cá também com mais bagagem” (...) Então foi realmente [se] construindo um setor que entende outra coisa: pegava o material em inglês: “a gente entende” – a gente ia pro treinamento entregar um negócio em inglês, né? – A galera: “o que é isso? Como assim? Traduza pra mim”, não é? Então era... tinha alguma

dessas... Essas capacidades, não é, que realmente fizeram com que ali [fosse] o local ideal pra isso. (Entrevista 24, TJCE, 2019)

Na mesma época, em 2006/2007, o TJRO também já iniciava o seu movimento local pela prática de planejamento antes mesmo da Estratégia Nacional, recorda a Entrevista 7 (TJRO, 2019):

(...) montou-se um grupo no Tribunal para se pensar em estratégia antes do CNJ determinar, que foi essa estratégia primária que saiu. Eu fiz parte desse grupo. (...) Esse grupo era exatamente para fomentar a construção dessa estratégia, foi dali que (...) saiu o primeiro o primeiro movimento de estratégia que precisou ser logicamente adequada. (...). Daí não paramos mais.

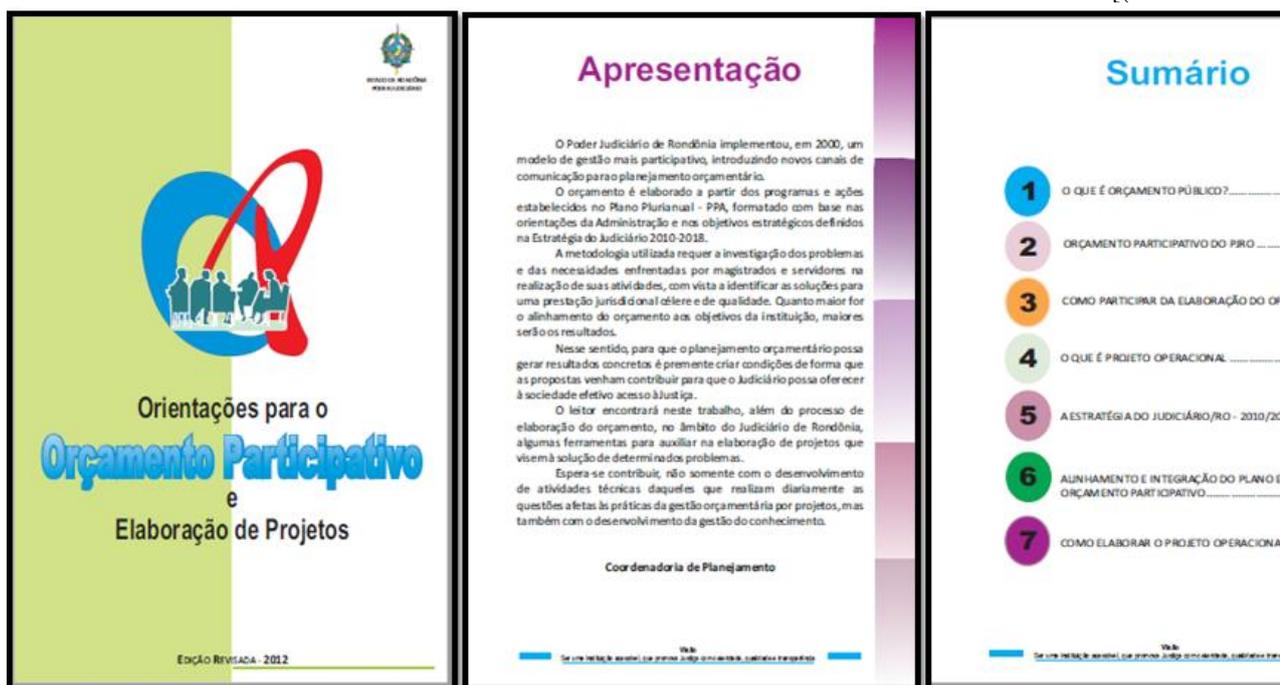
Inicialmente, a construção do primeiro planejamento estratégico do TJRO foi inspirado em um movimento já muito avançado no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) e no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), detalha a Entrevista 15 (TJRO, 2019): “é... Rio de Janeiro é super avançado. Pra nós, antes, ele era o modelo. Existia dois tribunais-modelo: modelo em gestão de processos era Rio de Janeiro. Em gestão estratégica mesmo era Santa Catarina. Mas esses dois tribunais pra gente era... Hoje é Sergipe...” O início da prática do planejamento estratégico no TJRO foi oportunizado especialmente pelo interesse de um juiz auxiliar (de primeiro grau) da presidência de trazer a agenda para o Tribunal à época, “o pai da estratégia”, intitula a Entrevista 15 (TJRO, 2019). Hoje, já desembargador, “Alexandre Miguel vem para a assessoria da presidência... 2006 por aí, ele já estava... Ele é uma pessoa muito dinâmica, não é? E ele gosta da área de gestão. Muito curioso, estudioso, ele era juiz auxiliar da presidência”, detalha a Entrevista 14 (TJRO, 2019). Antes dessa agenda chegar, o TJRO havia criado uma unidade de planejamento chamada “Coplan”, Coordenadoria de Planejamento, ela abrigava duas unidades, a Coordenação de Planejamento Orçamentário e a Coordenação de Modernização Administrativa (Entrevista 14, TJRO, 2019). Os servidores em torno da Coplan, então, “capitanearam mesmo essa ideia [de se implementar o planejamento] (...)”, destaca a Entrevista 14, “Então eles elaboraram a metodologia, não é? Teve um apoio de uma consultoria para ajudar assim, para os momentos de dinâmica, os momentos de construção. Mas o projeto foi todo elaborado, pensado por esse... por eles, e elaboraram o planejamento em 2007” (Entrevista 14, TJRO, 2019). Até então, o trabalho da Coplan se resumia a planejamento orçamentário e de acompanhamento do Plano Plurianual, e o orçamento ainda não estava ligado a uma “política estratégica”:

E eu trabalhava todo tempo focada na questão do PPA e do orçamento e a gente não estava ainda tratando o PPA como algo mais estratégico, no nível de alinhamento de plano estratégico. Ainda não tratava isso, sabia que ele era um plano tático de médio prazo, mas não tinha uma vinculação [a uma estratégia]. (Entrevista 14, TJRO, 2019)

Na oportunidade de construção de um plano estratégico ao Tribunal, uma agenda que aquele grupo de burocratas encontraram oportunidade de implantar como meta foi “o orçamento

participativo”, destaca a Entrevista 14 (TJRO, 2019), ou seja, abrir para que todas as unidades administrativas do Tribunal participassem da construção da destinação orçamentária. O orçamento do Tribunal, além de não estar vinculada a uma estratégia, a decisão da sua destinação era concentrada na mão de muito de poucos: “quando eu assumi em 2008 a Coordenação [de Planejamento Orçamentário]... (...) o que que acontece antes: a Coplan (...) direcionava com o Tribunal... A Coplan que dizia ‘olha, esse é o nosso orçamento, vamos dividir’. A gente fazia todo o trabalho, era mais centralizado e concentrado na antiga Coplan”. Encontrando oportunidade com a chegada da prática do planejamento estratégico, perseguir a meta pela prática de um orçamento mais participativo, o primeiro passo era “preparar as pessoas”, “difundir a ideia”, a partir da elaboração da “primeira cartilha de orientação para a elaboração do orçamento”, detalha ainda:

Então, o que que a gente fez? Nós começamos, nesse primeiro momento, nesse primeiro ano... a gente elaborou uma cartilha, (...) tinha que preparar as pessoas, tem que difundir a ideia (...). Então, a gente começou elaborando uma primeira cartilha de orientações para elaboração do orçamento. Foi em 2008 e elaboramos essa cartilha – tem até uma versão atualizada [(



**Figura 11]** (...) na página do Tribunal. Então, a gente começou orientando todo mundo: “Olha, o que que é orçamento? Como é o sistema orçamentário?”, né? “O que que é o PPA?” “Qual o seu propósito?” Porque o conhecimento era muito centralizado, era muito concentrado, muito centralizado em poucas pessoas. (Entrevista 14, TJRO, 2019)

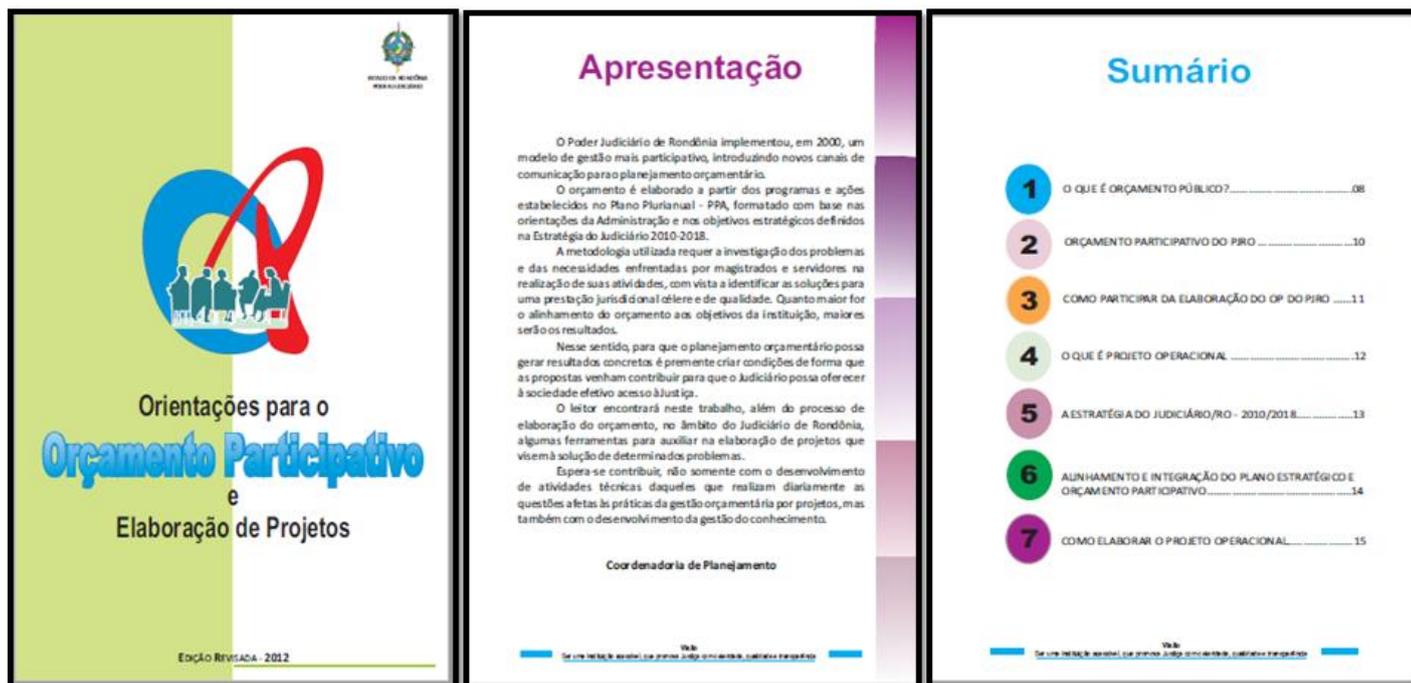
A Entrevista 14 (TJRO, 2019) detalha que foi sob esse movimento de preparação para a implementação do orçamento participativo que “a casa” se aproximou, fomentando processos de integração entre unidades que outrora se enxergavam distintas: “a gente da casa se conhecendo ainda porque, embora a gente trabalhasse em unidades próximas, [eram] unidades com processos

muito distintos, então a gente começou a pensar em integrar”. Esta mobilização de implementação do orçamento participativo às unidades administrativas do TJRO, em 2009, se encontra com o lançamento da Estratégia Nacional, destaca a Entrevista 14 (TJRO, 2019): “quando o CNJ chegou, em 2009, com essa ideia de planejamento estratégico, a gente já estava com a meta, com um plano, a gente já tinha plano estratégico, nós já tínhamos essa cultura, então a gente teve só que alinhar”. Como já era uma prática que se iniciava e estava em implementação no Tribunal, “quando o CNJ veio, não foi difícil pra gente, a gente alinou nosso planejamento, construiu um novo mapa, né?”. A grande novidade é que a chegada da Resolução nº 70 oportunizou que a burocracia em torno da Coplan conseguisse “ampliar a visão” do planejamento estratégico do Tribunal, ou seja, a estratégia que estava limitada a enxergar apenas a “área-meio” se estendia para enxergar a “área-fim”, o primeiro grau, situa a Entrevista 7 (TJRO, 2019):

A partir do momento que o CNJ determinou aquela, entre aspas, obrigatoriedade, objetivos, estratégia, ele... aí, essa unidade [Coplan], ela nos deu, ela nos dava um *know how* porque a gente perpassava pelo Tribunal inteiro – no sentido literal. [É] quando também a gente começa a ter uma visão um pouco mais ampliada acerca do contexto do Tribunal de Justiça, não só na área-meio, mas também as entregas da área-fim, você entender as intercalações que ali... as falhas que percebi.

Na oportunidade das exigências do desdobramento da Estratégia disciplinadas pela Resolução nº 70, como o alinhamento das propostas orçamentárias dos tribunais estarem alinhadas ao seu planejamento estratégico, assim como a ampliação de participação da magistratura e servidores de primeira instância na elaboração e na execução do orçamento, a burocracia em torno da Coplan teve a oportunidade de articular uma nova ampliação do orçamento participativo: “chamar o pessoal das comarcas”. Em 2009, finalmente, a Coplan iniciou o processo de execução do orçamento participativo, agora, com a “visão” e a “participação” mais ampliada:

No outro ano a gente começou a implementar, isso em 2009. (...) E a gente fez um evento em 2009 e lançou de novo a cartilha, a gente lançou o modelo de planejamento do orçamento, de elaboração do orçamento, com orientações que teria de ser por meio de projetos. (...) Então a gente elaborou isso e aí fomos, chamamos as pessoas, chamando o pessoal das comarcas. Infelizmente vieram poucas pessoas, mas na capital teve uma participação até considerável, né? (...) a gente conseguiu elaborar um sisteminha [de gestão de projetos] que hoje é o nosso... (...) Disponibilizamos. Aí todas as comarcas começaram a apresentar as propostas. (Entrevista 14, TJRO, 2019)



**Figura 11.** Cartilha do Orçamento Participativo (interno) do TJRO, Edição 2012

Fonte: CARTILHA ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2012.cdr (tjro.jus.br)

Sob aquela conexão entre o movimento local e o nacional, o início da execução do orçamento participativo revelava aos, agora, burocratas da Estratégia do TJRO que “a gente não tinha noção ainda das necessidades da instituição. Então, a gente começou a conhecer a realidade” (Entrevista 7, TJRO, 2019), revelava que as demandas da primeira instância eram muitas e estavam sob precariedades, sensibilizando os atores em torno da Coplan a priorizar atender o que entendiam ser, portanto, a “necessidade do Tribunal”, detalha a Entrevista 14 (TJRO, 2019):

Mas o que eu vejo hoje, analisando, eu digo: “nossa, como foi importante aquele momento”, porque você começou a descobrir que aquele monte de [projeto orçamentário que chegava] era para uma atividade da área-fim, que eu particularmente não conhecia, que era o trabalho de assistência social, de trabalhos de escuta das famílias, dos adolescentes, então a gente não tinha noção [das necessidades] (...). Então a gente foi começar a descobrir as coisas depois, organizando, orientando... (...) A gente começou a verificar que a área-fim não tinha nenhum tipo de... A capacitação era precária. E aí quando as pessoas viram essa possibilidade de inclusive de propor capacitação, porque a gente abriu mesmo, né? É aí eles faziam um projetinho de curso, a gente sabe que o projeto não é... curso não é um projeto, claro, né? Mas a gente foi aceitando pra poder aprender e melhorar com isso (...). E aí, hoje, a gente sabe qual é a necessidade do tribunal, onde ele atua, para onde realmente aqui o orçamento é destinado.

Em contexto no qual as unidades de planejamento dos tribunais vinham ganhando protagonismo e centralidade na execução da Estratégia Nacional, a Entrevista 14 (TJRO, 2019) também destaca que, “em 2010, foram os primeiros momentos mais fortes mesmo, de impacto” da experiência com o orçamento participativo sob a coordenação da Coplan, ou seja, a prática foi

ganhando desdobramentos, muito mais conexão com os objetivos estratégicos e ampliação participativa:

O que que acontece? Ficou muito amplo ao Poder Judiciário e às entidades de classe [o planejamento estratégico]. Ou seja, (...) era participativa porque os servidores, unidades, juízes poderiam contribuir com as propostas de melhoria alinhada ao objetivo estratégico. Mas os sindicatos também participavam. Eles apresentavam as propostas deles. A gente levava para o [centro decisório]... fazia todo um *ranking* de priorização, analisava o projeto, tinham os critérios de análise do projeto, se um projeto não estava alinhado, devolvia, dava prazos para corrigir. (...) nesse ínterim, nesse mesmo período (...), criou o orçamento temático, (...) aliado ao orçamento estratégico, (...) ficou mais fácil para a gente trabalhar, né? Então teve toda uma evolução. O processo é muito bonito. (Entrevista 14, TJRO, 2019)

A oportunidade pela busca por mais protagonismo da burocracia ligada ao planejamento no Tribunal e sua evolução foram possíveis, especialmente, pelo movimento por uma Estratégia Nacional em torno do Conselho, destaca a Entrevista 15 (TJRO, 2019):

[Foi] muito bom pra gente ter alguém lá que nos “puxe”, que legitime, porque, olha só, (...) a gente já estava preocupado com isso antes... é da nossa área, a gente se preocupa em melhorar, não é? Então, quando veio alguém lá que é grande, que determina, a alta administração, é como se fosse uma alta administração, dizendo o que precisa ser feito, é muito bom, tem amparo, é necessário fazer realmente, por mais que doa, né?

Pela importância e atribuições que vem ganhando, ao longo do tempo, sob a evolução da Estratégia Nacional e do CNJ, conforme será possível acompanhar nos Episódios que virão, a nomeação “Coplan” foi extinta, ganhando identificação e posição mais estratégicas no organograma do Tribunal: “e essa unidade foi extinta, nós viemos para cá da antiga Coplan, que é a nossa unidade (...) antiga de planejamento. Agora ela tem outro nome. Neste [ano], ela passou por algumas formulações, já está no segundo nome: (...) Gabinete de Governança.” (Entrevista 7, TJRO, 2019). Mas, naquele início, quando a Estratégia Nacional chegou, exigindo a prática do planejamento estratégico, diferentemente da realidade de casos como o TJCE, “a nossa unidade já estava estruturada (...) desde 2007, ela vai evoluindo, mas ela já foi trabalhada para gestão de projetos, gestão de processos, toda a parte de desenvolvimento organizacional... ela foi concebida dessa forma”, situa a Entrevista 15 (TJRO, 2019). Então, por este vanguardismo, o CNJ convidou os servidores da área de planejamento de Tribunais pioneiros nesta prática de gestão estratégica, para ajudar outros tribunais a criar o seu próprio planejamento estratégico:

(...) tanto é que o CNJ quis pegar a gente logo no início... ele me chamou pra fazer o plano em todos os estados, ele escolheu cinco, o pessoal que trabalhava na equipe (...) com o Gilmar Mendes na época (...). Eles pegaram (...) Bahia, eu acho que o próprio TJDF, Santa Catarina, pioneiro, a gente [TJRO]... (Entrevista 15, TJRO, 2019)

O movimento por uma Estratégia Nacional além de fazer emergir atores que especificamente ligariam o nacional e o local, oportunizava o início de conexão entre burocratas da

Estratégia de diferentes tribunais. Era, conforme também já situou a Entrevista 41 (CNJ, 2022) o início de uma “rede”, identifica ademais a Entrevista 15 (TJRO, 2019): “olha, essa Rede<sup>75</sup> (...) foi criada (...) quando ele [o CNJ] puxou o planejamento estratégico em 2009, que leva a gente e pede para que esses tribunais que já tinham começado pioneiros, e TJ Rondônia estava nisso, fizessem esse planejamento [em conjunto]”. Era uma rede do “alinhamento” naquele início: “eles queriam que a gente trabalhasse nos tribunais aquele alinhamento”. A cooperação em rede se inicia, portanto, recorda a Entrevista 15, quando “a Resolução 70, que traz o plano nacional, diz assim: ‘quem não tem, faça, quem tem, alinhe’. Aí no caso a gente tinha que alinhar aí depois sair ajudando os tribunais que não fizeram a fazer... (...) Aí eu fazia muito por telefone, sabe, atendia muito por telefone as pessoas, ajudei muito...” A Entrevista 36 (TJSE) detalha que, na sua visão, desde o movimento pelo “retrabalho aos números”, que acompanhou de perto, ficou evidente ao Conselho que ele não conseguiria trabalhar sozinho na tarefa de “mudar o Judiciário”. Quando a Estratégia Nacional chegou, centralmente, a primeira aproximação foi feita no processo de implementação, em especial, da Meta 1, foi chamar os “técnicos” da área de planejamento ou unida análoga para próximo do CNJ, para se alinhar a compreensão dos principais objetivos estratégicos:

Nós tivemos um *workshop* de uma semana [no CNJ]. Contrataram a FGV [para o auxílio técnico], deu um problema na contratação e acabou que a contratação ficou já para o segundo semestre [de 2009], então foi uma correria, né? Chamaram os tribunais, fizeram um *workshop* lá de “principais objetivos [estratégicos]”, [sobre] algumas ações. (Entrevista 36, TJSE, 2021)

A Entrevista 36 (TJSE, 2021) detalha que, no caso do TJSE, que criaria seu primeiro movimento pela prática do planejamento estratégico, seus burocratas da Estratégia proativamente já articularam a implementação da Meta 1: “só que a gente não esperou [o auxílio técnico do CNJ], eu tinha aqui um colega meu da Petrobrás (...) que aprendeu a trabalhar com o BSC há algum tempo, nós o convidamos a custo zero (...) e ele nos ajudou no encaminhamento já com o braço da metodologia do CNJ”. No TJSE, uma condição que foi possível garantir de modo ampliado foi a participação de todos os representantes da Justiça sergipana:

Trabalhamos, fizemos um evento grande, né, como sempre fazemos, colocamos lá todos os juízes, nós temos (...), colocamos um servidor de cada competência, um servidor de cada área administrativa, só sei que deu umas 300 pessoas. Passamos lá dois dias [no evento] com um formato de explicação e votação por cada objetivo estratégico.

Ao longo do tempo, aquele “grande evento” vem se institucionalizando: “esse evento existe até hoje, 2021, virou um Encontro Estadual do Planejamento Estratégico da Justiça Estadual [do Estado de Sergipe]” (Entrevista 36, TJSE, 2021), e muito mais atores externos foram sendo

---

<sup>75</sup> A Entrevista 15 refere-se ao início do que ficará instituído em 2013 de Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Mais detalhes nos Episódios que virão.

integrados na construção do planejamento estratégico do TJSE, especialmente, “entes que interagem com o Poder Judiciário”, detalha a Entrevista 36:

A gente convida todos os entes que interagem com o Poder Judiciário, não só o sindicato e as associações de magistrados, mas bombeiro, defensoria pública, Ministério Público, a OAB, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Penal agora que toma conta dos presidiários, então sempre nesse evento grande participam todos esses entes.

Entretanto, a influência dos burocratas da Estratégia em torno da implementação das diretrizes do CNJ, indica a Entrevista 36 (TJSE, 2021), só se torna possível porque eles buscam alianças com um tipo de ator que vem ganhando também muita centralidade ao longo tempo: a figura do “juiz auxiliar da presidência”: “um erro grave, que eu não cometi: só [envolver] técnicos. O meu teve um juiz [ao meu lado nas reuniões com o CNJ]. Como sempre, [os tribunais e sua burocracia] envolveram pouco a magistratura, um erro grave, gravíssimo, mas enfim...era o que tinha.” Juizes auxiliares são o “braço político” dos burocratas da Estratégia, são parte da resposta para a pergunta “como é que você conseguia fazer as coisas acontecerem”, destaca a Entrevista 36 (TJSE, 2021)

E tem um segredo que eu acreditei desde o começo, e por isso que as coisas no meu Tribunal andaram foi... porque, veja: em todas as reuniões que eu participei aí no CNJ eu percebi que precisava de um braço político, um braço político pra, quando eu voltasse do CNJ, os juizes e o presidente escutassem. Então, desde o começo, sempre ia eu e o juiz auxiliar da presidência (...).

Como “braço político” dos burocratas da Estratégia, eles ajudam no “entrelaçamento”, nos termos da Entrevista 36 (TJSE, 2021), entre técnicos e magistratura, na implementação das ações em torno da Estratégia Nacional, ou seja, eles ajudam a construir a legitimidade dos BEs na construção da implementação destas ações, daí a importância de garantir que os juizes auxiliares da presidência fizessem parte de todo o processo de construção da política judiciária: “por que [sempre ia eu e o juiz auxiliar]? Porque eu falando era uma orelha falando, eu tinha o conhecimento, mas não tinha o entrelaçamento do escopo do... vamos dizer assim, da plataforma, da família dos juizes, né? Então, na hora que vinha um juiz dizendo, ‘olha, (...)’”. Uma parceria que, no início, era muito rara, na prática dos tribunais de implementar as ações em torno da Estratégia Nacional: “foi uma parceria que os tribunais não fizeram, ia só o técnico [para tomar as decisões], quando o técnico voltava... dizia: ‘eu não consigo...’” O avanço do protagonismo dos BEs, portanto, foi se tornando, em parte, dependente do quão a burocracia do planejamento consegue mobilizar a figura do juiz auxiliar da presidência para a conexão entre tribunais e CNJ, ajuda a situar a Entrevista 36 (TJSE, 2021):

o braço político ia comigo. O braço político que ia comigo que me fez aprovar lei, o braço político que ia comigo que me fez aprovar resolução... então o braço político ele fez amarrar todos esses dizeres do Conselho aqui no meu Tribunal, (...) sem ele eu não vou para lugar nenhum, com ele eu vou para algum lugar... (Entrevista 36, TJSE, 2021)

A Entrevista 9 (TJAP, 2019) detalha que a figura do juiz auxiliar é um cargo de confiança, um ator muito próximo da presidência do tribunal, assim como é a figura do diretor-geral e do chefe de gabinete, ou seja, é um burocrata de alto escalão. A diferença importante é que juízes auxiliares lidam diretamente com o “planejamento de política do Judiciário”, especialmente com a chegada do CNJ: “essas políticas, por exemplo, de criação dessas novas ferramentas que o CNJ manda implantar e acompanhar, avaliação, mensuração, essas coisas, é um juiz auxiliar da presidência junto com o presidente que fazem parte de todo o processo”. Juízes auxiliares, diferentemente do corpo administrativo do Tribunal, são um braço político de gestão que só permanece dois anos, reconduzível pelo mesmo período. Por se tratar de um ator passageiro e de importância política às ações que se planeja implementar, são atores da magistratura que precisam da aproximação com outros campos da burocracia judiciária que atuam na construção de políticas, como as unidades de planejamento, para construir sua atuação:

essa figura ela é muito importante para o Poder Judiciário, porque ele [o juiz auxiliar] só pode ficar 2 anos e mais 2 anos [como] auxiliar da presidência (...). Então, quando eles vêm – geralmente o presidente traz uma pessoa da confiança dele –, ele chega um pouco cru aqui nessa área; então é o tempo que eles amadurecessem (...) e a gente que dá esses suportes.

Outra característica importante é que juízes auxiliares são juízes de primeira instância. Como atores que são parte de categorias de personagens que, historicamente, buscam mais protagonismo na gestão do Poder Judiciário, eles/as vêm se tornando atores em posição de alta burocracia de muita relevância para trazer o “olhar de quem tá no primeiro grau” (Entrevista 21, TJCE, 2019) à administração judiciária. Aliás, quando da minha visita a Tribunais de Justiça, a exemplo do TJCE e do TJAP, os juízes auxiliares atuais da presidência traziam consigo uma trajetória de atuação nas associações locais da magistratura, inclusive atuando em bandeiras por democratização das relações internas no Judiciário local, como o movimento “Diretas Já”<sup>76</sup>. A tarefa de auxiliar a presidência é uma posição política muito diferente, destaca a Entrevista 21 (TJCE, 2019): “a gente não julga processo aqui, né? A gente auxilia na gestão com olhar de quem tá no primeiro grau e de quem esteve no interior até pouco tempo. Aí, essa experiência é o que a gente tenta passar aqui”. Com a chegada do CNJ e do movimento pela reestruturação e pela reorganização que vem sendo construído no nacional, o papel desses atores se complexificou:

aqui a gente tem uma divisão [de atribuições] (...). Muitas vezes, as atribuições a gente compartilha (...). Mas, formalmente, (...) há juiz auxiliar que coordena a parte externa, digamos assim, ele é uma articulação interinstitucional. Então, é o nosso diálogo com os demais poderes, com o próprio CNJ, enfim, com as instituições, (...) e a minha função é mais com os juízes, com a nossa... com os nossos colegas, essas demandas internas, né? Na prática, a gente vai se ajudando [os juízes auxiliares]. (Entrevista 21, TJCE, 2019)

---

<sup>76</sup> Mais detalhes sobre esse movimento, no Episódio 11.

Por certo, a história da Estratégia Nacional só estava começando, fazendo emergir atores, redefinindo papéis, desafiando e auxiliando a criação de ações locais, descobrindo a potencialidade política das ideias que se amadureciam sob a criação de evidências, instrumentos, campos e discursos que suportavam uns aos outros para tecer caminhos iniciais a uma estrada de embates em torno da experimentação do primeiro ciclo do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário (2010-2014).

### **Episódio 10. “É como se a gente tivesse parado!”: o movimento pelo enfraquecimento da Estratégia Nacional e a Gestão Cezar Peluso (2010-2012)**

– Precisaria de um órgão, realmente, pensando o Judiciário de uma forma diferente. E o que eu sempre falava, ou a gente muda ou alguém vai mudar a gente sem a gente querer (...). E (...) tem que ser feita de forma planejada porque a gente não vai conseguir mudar esse contexto aí com ações simples e... Se fosse fácil e simples alguém já teria feito.

Ex-juiz auxiliar do CNJ, Alexandre de Azevedo e Silva em depoimento ao CPDOC, em 2010

#### **10.1. “um pacote pronto e entregue”: radiografias das Metas Estruturantes e a organização da resistência das cúpulas judiciárias**

Chegava o ano de 2010, o início do 1º ciclo do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário 2010-2014 e a aproximação do fim da Gestão Gilmar Mendes. Em fevereiro de 2010, o CNJ lançava o Relatório Final das Metas de Nivelamento do Poder Judiciário (documento 62, 2010). A radiografia das Metas Estruturantes da Estratégia Nacional. Os resultados revelavam a situação estrutural do serviço público judiciário. Especialmente, revelavam que a corrida pela democratização dos recursos da justiça estava longe de alcançar uma linha de chegada. Apesar das mobilizações do CNJ naqueles primeiros anos em torno da agenda pela informatização do processo judicial, a Meta 10, que instituiu aos tribunais a implementação do processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias, seus resultados desnudavam o tamanho de um Judiciário que ainda tinha de ser conquistado. Conforme se documenta no Relatório Final, a Meta 10 alcançou o cumprimento nacional médio de 43%, aproximadamente. A Justiça Federal, avançada no movimento pela informatização, foi o único segmento que alcançou 100% de cumprimento da Meta – já somava 168 unidades judiciárias entre os cinco Tribunais Regionais existentes<sup>77</sup>. A Justiça do Trabalho obteve um cumprimento nacional médio de aproximadamente 21%. Dos vinte e quatro TRTs, dezenove deles não havia implantado, em qualquer unidade judiciária, aquele projeto transformativo, que era o processo eletrônico. Aliás, conforme é possível identificar no Relatório,

---

<sup>77</sup> A Justiça Federal brasileira é dividida em cinco Tribunais Regionais Federais.

o requisito de cumprimento da Meta era (ou se tornou) que, ao menos, *uma* unidade judiciária da jurisdição correspondente ofertasse a tramitação processual eletronicamente. Havia casos de cumprimento nos quais apenas uma unidade judiciária sob certa jurisdição de TRT recebia processos eletronicamente. Ou seja, o percentual real médio de cumprimento da Meta era realmente muito baixo. Na Justiça Eleitoral, nenhuma unidade judiciária do segmento disponibilizava esse tipo de acessibilidade. A Justiça Estadual, em média, cumpriu, aproximadamente, 33% da Meta, apresentando diversos casos de unidades judiciárias que já tramitavam processos eletronicamente. Ainda assim, o cenário nacional era muito heterogêneo. No TJRS, por exemplo, nenhuma unidade judiciária recebia processo eletronicamente. No TJSP, aproximadamente 1,1% das unidades judiciárias existentes, na época, ofertava essa modalidade de tramitação processual. No TJRN, mais da metade do total de unidades judiciárias existentes sob sua jurisdição (54,2%) já recebia o processo eletrônico.

Com efeito, Alexandre Azevedo (Silva, depoimento 2010) detalha que, quando retornou para sua unidade judiciária, após anos de trabalho como juiz auxiliar nos movimentos que se desenvolviam nos bastidores do Conselho, as “melhorias imaginadas” ainda não haviam ressoado na primeira instância:

Trabalhei três anos no CNJ. Quando eu voltei para a base, nada do que eu trabalhava lá tinha chegado. Então eu fiquei assim, assustado: “Mas meu Deus! A gente trabalhava quase doze horas, dez horas por dia quase”, e nada das melhorias que eu imaginei que a gente tinha feito, não estavam lá na minha vara, não estavam lá na Justiça do Trabalho no primeiro grau; ainda estavam só nas cúpulas ou só nos debates que a gente fez no CNJ. Mas as coisas não chegaram na raiz mesmo, ali, onde tinham que ter chegado. (Silva, depoimento 2010)

Além da oportunidade de ter um retrato do alcance da implementação de políticas que já vinham sendo ensaiadas pelo CNJ, como a informatização do processo e do trabalho judiciais, há quem ajude a justificar, a exemplo do então conselheiro do CNJ ministro Ives Gandra, que os resultados das Metas de Nivelamento são retrato da priorização dos esforços institucionais coordenados pelo CNJ para se conquistar o cumprimento da Meta 2, que se sobrepôs às outras, uma vez que a Meta 2 tinha um valor político diferente para a busca pela “celeridade processual” enfatizada pela EC45/2004, além da facilidade que se tinha de acompanhar seu cumprimento:

Por que se priorizou e se decantou essa meta [2] mais do que as outras nove, ligadas ao planejamento estratégico dos tribunais (Meta 1), à informatização em seus vários aspectos (metas 3, 4, 5, 7, 8 e 10), à capacitação gerencial de magistrados (Meta 6) e à generalização do controle interno dos tribunais (Meta 9)? A resposta a essas indagações parecem estar na ênfase dada à celeridade processual pelo próprio constituinte derivado (Emenda Constitucional 45/2004), erigindo-a como garantia constitucional, a par de ser a Meta 2 a mais fácil de quantificar e mensurar. (documento 53, 2009)

Para além do argumento político, a Entrevista 24 (TJCE, 2019) situa que havia imprecisões sobre como as Metas deveriam ser cumpridas, a exemplo da Meta 6, destinada a 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:

Vou te dar um outro exemplo de metas, ao longo de... histórico, perspectiva histórica: teve uma Meta, eu acho que era a Meta 6, se eu não me engano (...), que era capacitar (...)... como era o nome? Era tipo assim, “o gestor de unidade judicial”, que era... isso dava uma confusão grandona; a gente dizia assim, “quem é o gestor da unidade? É o magistrado, é o diretor de secretaria?” (...) O próprio CNJ ficou perdido nessa daí também.

Além das imprecisões de como algumas metas deveriam ser implementada, somava-se a grande resistência que havia em torno da autoridade do Conselho na condução de políticas estratégicas, indica a Entrevista 24 (TJCE, 2019):

[A Meta 6] era capacitar em um curso (...), em gestão administrativa, gestão judiciária, uma coisa assim, de gestão, administração. O STJ tem 33 [magistrados], não é? E não alcança uma meta! Cara, você faz uma turma, bota... era 50% [a exigência da Meta]? 17 ministros numa sala de aula e a meta está alcançada! Mas não consegue, não consegue. Por quê? Porque “eu sou um ministro, eu tenho o meu poder, eu..”, né? Não consegue... Eu tô te dando um exemplo mínimo e fácil, né? Há uma resistência. E pra Justiça Estadual que impactava muito, né? A gente tinha que cumprir pra gente e pro TRE, porque os juízes eleitorais são os juízes daqui, é um órgão federal, mas a justiça é estadual. Então era complicado...

No Relatório Final de Metas de Nivelamento, há um espaço que se denomina “Aprendizado Institucional dos Tribunais no cumprimento das metas”. É o espaço em que está compilada a visão de representantes dos tribunais, presentes no 3º *Workshop* de Gestores das Metas do Poder Judiciário, sobre “dificuldades” e “medidas adotadas e/ou melhorias observadas” na implementação de cada uma das Metas de Nivelamento. Mais que percentagens, os relatos retratam, também, com um pouco mais de precisão, certas barreiras estruturais que a capilarização das políticas em torno da Estratégia Nacional tinha de enfrentar. Servindo-me da classificação que fez o ministro Ives Gandra, entre as barreiras ligadas ao “planejamento estratégico dos tribunais (Meta 1)”, houve relatos sobre (documento 63, 2009, p. 181): “a falta de engajamento de magistrados e servidores pelo desconhecimento das vantagens da gestão estratégica”, “pequeno lapso de tempo para a estruturação e construção [do planejamento estratégico], já que é um novo paradigma na administração judiciária”; entre as ligadas à informatização em seus vários aspectos (metas 3, 4, 5, 7, 8 e 10), houve relatos sobre (documento 63, p. 183-187): “dificuldades de acesso em função das dimensões geográficas em algumas regiões”, “falta de infraestrutura de comunicação”, “insuficiência de mão-de-obra especializada em TI”, “falta de orçamento suficiente”, “custo de implementação”, “necessidade de treinamento de servidores”, “ausência de uniformização dos sistemas entre os tribunais por segmento judiciário”.

À Meta 2, documentou-se relatos sobre (documento 63, p. 182) “carência de pessoal (juízes e servidores) em algumas unidades judiciárias”, “ausência de sistema que identificasse os processos”, “falta de estrutura dos arquivos em algumas unidades”, “falta de um corpo de peritos; falta de peritos especializados; falta de recursos para o pagamento”, “falta de colaboração de órgãos externos ao Poder Judiciário”. Os resultados da Meta 2, em especial, possibilitaram um “efeito colateral”, nos termos do presidente Gilmar Mendes: a possibilidade de se conhecer “quantos processos, de fato, tramitam na Justiça, o que ajudará a reorganização do Judiciário para o futuro” (documento 63, 2009). O “efeito colateral” referia-se ao aspecto de que não se tinha noção de quantos processos realmente havia no Judiciário nos moldes da Meta 2, destaca a Entrevista 24 (TJCE, 2019). Ao longo de 2009, “a linha de base de cálculo [de cumprimento] da Meta foi mudando”, tornando-a mais desafiadora, conforme os processos correspondentes iam sendo encontrados:

A Meta 2 foi muito assim de... era interessante até os termos dela, que era “identificar e julgar”. O que é o “identificar”? [ou seja,] Você não tinha ideia de quantos processos tinha. A linha de base de cálculo de meta, ela mudou ao longo do ano todinho de 2009, porque eles [os tribunais] não sabiam! Você não sabe quantos processos você tem antes de 2005! Então, assim, você tinha uma posição em janeiro, você tinha uma posição em fevereiro, você tinha outra posição em março... Por quê? Porque você estava contando! Você estava cont... é mais ou menos isto: “nossa, achei mais uma caixa aqui, oh, tem mais dez (processos), aqui, oh”. Foi o ano isso, então a linha mudava. E aí se tornava cada vez mais desafiador.

Em outros termos, a Meta 2 tornou-se um grande experimento político, define a Entrevista 41 (CNJ, 2022): “É um boi que a gente coloca na sala e dali gerou... pra tirar esse boi, gerou um monte (...) de impactos que a gente não imaginava”. O cenário político que se estabelecia em torno da Política de Metas começou a gerar, portanto, incômodos às cúpulas administrativa dos tribunais, levantando entendimentos de que aquelas metas foram “um pacote pronto e entregue”, situa a Entrevista 18 (TJRO, 2019), de que foi uma política construída sem se negociar previamente com os tribunais suas condições de cumpri-la:

(...) na gestão do ministro Gilmar Mendes, (...) a relação foi um pouco belicosa, um pouco difícil, acredito, pelo menos àquilo que a gente pudesse ver primeiro, porque foi um pacote pronto e entregue. Talvez o CNJ tivesse lá suas razões, né? Eu acho que era o momento de talvez de amadurecimento. Talvez... é, amadurecimento de parte a parte. Talvez, se fosse, estou falando “CNJ” como um organismo, mas talvez se fosse, tipo assim, chamar os presidentes de tribunais para conversar: “Olha, precisamos fazer isso”, talvez muitos não se interessassem, não alcançassem a ideia, entendeu? Então, naquele momento foi praticamente imposto numa reunião de presidentes de tribunais que... o presidente do Conselho Nacional de Justiça e a equipe veio falando: “oh, temos que fazer essa meta. Está aqui, são essas metas, ponto final e acabou”. Eu não participei disso, mas a gente acompanhava, acompanhou mesmo de longe, pela imprensa e tal. Então, foi mais ou menos isso. (Entrevista 18, TJRO, 2019)

Enquanto o Conselho se preparava para lançar os resultados da implementação das Metas de Nivelamento, em fevereiro de 2010, naquele mesmo mês ocorreu o 3º *Workshop* de Gestores de Metas de Nivelamento, que ocorreu alguns dias antes do III ENPJ. Naquele evento, o Conselho objetivou, entre outras coisas, já apresentar as “propostas de metas prioritárias para 2010” e sugerir ações para seu cumprimento. Na oportunidade, anunciava-se que, em 2010, os tribunais teriam de cumprir as metas definidas para este ano, além de continuar a busca pelo cumprimento das Metas de Nivelamento (documento 64, 2010). As propostas das agora “Metas Nacionais Prioritárias para 2010” foram levadas ao ENPJ, que ganhava a sua terceira edição, institucionalizando-se como o principal campo de aprovação das MNs. Provavelmente, pela importância política que trouxe a Meta 2 aos movimentos em torno da proposição de uma Estratégia Nacional, o conselho propôs mais metas de produtividade para cumprimento no ano de 2010. Conforme é possível observar no **Boxe 15**, as Metas de produtividade em 2010 eram desdobramentos da Meta 2/2009. Ao lado da “nova Meta 2” (documento 70, 2010), que se referia à expansão do alcance temporal do julgamento de processos de conhecimento distribuídos, estava a Meta 1, que buscava garantir que os esforços de produtividade da Justiça não se afastassem das demandas ‘mais atuais’, ou seja, o “objetivo é criar uma cultura de controle mensal de ‘fluxo de caixa’ no Judiciário” (documento 70, 2010), destaca-se em matéria institucional o então Secretário-Geral, o juiz Rubens Curado. Especificamente, referia-se à tentativa de se construir um “equilíbrio entre entrada e saída de processos” (documento 70, 2010). Como parte do avanço daquele plano político por trás da política de metas, estava o fato de que a Meta 1 ajudaria, também, no “estabelecimento de um diagnóstico real sobre a situação e as necessidades de cada unidade do Judiciário, servindo de base para um planejamento mais eficiente e a melhoria das atividades” (documento 70, 2010). A Meta 3 experimentava a primeira ação nacional voltada para a produtividade na fase de cumprimento ou de execução que, entre as fases processuais, “talvez seja hoje um dos maiores problemas do Judiciário que nem sempre depende só do juiz”, descava o então Secretário-Geral (documento 70, 2010).

#### **Boxe 15.** Metas Nacionais Prioritárias para 2010

**Meta 1:** julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal;

**Meta 2:** julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1º grau, 2º grau e tribunais superiores) até 31 de dezembro de 2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri, até 31 de dezembro de 2007;

**Meta 3:** reduzir a pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, a 20%, o acervo de execuções fiscais (referência: acervo em 31 de dezembro de 2009);

**Meta 4:** lavrar e publicar todos os acórdãos em até dez dias após a sessão de julgamento;

**Meta 5:** implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de 1º grau;

**Meta 6:** reduzir a pelo menos 2% o consumo per capita com energia, telefone, papel, água e combustível (ano de referência 2009);

**Meta 7:** disponibilizar mensalmente a produtividade dos magistrados no portal do tribunal;

**Meta 8:** promover cursos de capacitação em administração judiciária, com no mínimo 40 horas, para 50% dos magistrados;

**Meta 9:** ampliar para 2 Mbps a velocidade dos links entre o tribunal e 100% das unidades judiciárias instaladas na capital e, no mínimo, 20% das unidades do interior;

**Meta 10:** realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário.

Fonte: documento 63 (2009, p. 52).

Na realidade, havia um anseio de criar uma meta de democratização da distribuição dos recursos da justiça conforme a demanda de trabalho às de Metas para 2010, entre elas o ensaio de uma proposta de meta de distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo grau conforme a demanda processual entre as duas instâncias, uma proposta para se “adequar a força de trabalho existente de forma que pelo menos 75% da mão de obra atue na atividade-fim do tribunal, observada a proporção entre a quantidade de servidores no 1º e no 2º grau e o respectivo número de processos distribuídos” (documento 66, 2010). Certamente, havia uma articulação das lideranças das associações nacionais em torno da proposta como meta nacional.<sup>78</sup> No entanto, documenta-se que a aquela proposta de meta ficou entre as que “não obtiveram votos suficientes no 3º Encontro para serem incluídas entre as Metas Prioritárias de 2010” (documento 66, 2010). No entanto, “Elas devem ser consideradas recomendações aos tribunais”, documenta-se ainda. A sua não-inclusão, assim como o resultado da configuração de propostas de metas para 2010, fazia parte do início da resistência das cúpulas judiciárias para não aceitar as metas que já vinham definidas pelo Conselho, indica a Entrevista 36 (IJSE, 2021): “As primeiras votações sobre metas, a primeira que teve não foi votação, foi uma vergonha, foi um chancelamento. Mas, a segunda, os presidentes fizeram

---

<sup>78</sup> Na programação do Encontro (documento 67, 2010), mais uma vez, as associações estavam ativamente participando dos painéis do evento, especialmente do painel “O Papel da Magistratura Nacional na Execução do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário”. Entre os integrantes da Mesa, estavam: “Conselheiro Leomar Barros Amorim, membro da Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento do CNJ, Juiz Airton Mozart Valadares Pires, Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, Juiz Fernando Cesar Baptista de Mattos, Presidente da Associação dos Juizes Federais – AJUFE, Juiz Luciano Athayde Chaves, Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA.”

assim, ó: “eu não voto, não; não voto, não”. (...) Aí vinha negociar...” (Entrevista 36, TJSE, 2021). A Entrevista 36 (TJSE, 2021) também ajuda a situar que, por exemplo, a Meta 3 foi resultado de uma intensa negociação entre os presidentes e o CNJ:

E sem essa conversa antes, o Conselho já vinha todo bonitinho, o conselheiro pegava o microfone: “vamos lá! Não sei o quê...pá, tal e... aprovado!”. “Opa! Peraí, não é assim, não! Casa da mãe Joana?” Teve hora que eles botaram três vezes um mesmo tema e não passou. Era uma meta sobre execução. Aí teve que vir o presidente e aí: “olha... mas essa meta...” “Mas, presidente, passa, não, dessa forma não passa, não”, ou seja, depois da primeira pancada que passou qualquer coisa, a gente começou a dizer: “não, se vai passar coisa *pra gente fazer*, a gente tem que saber o que vai fazer! Então, vamos discutir o glossário, vamos discutir o detalhe...” Tudo isso foi um aprendizado.

A Entrevista 36 (TJSE, 2021) também indica no seu trecho anterior o início do protagonismo dos BEs na busca pela construção dos glossários de metas, que são a “tradução detalhada do teor de cada um dos objetivos que devem ser atingidos pelo Judiciário até o final deste ano” (documento 70, 2010), emprestando a definição do ministro Gilmar Mendes. Como esses atores ganharam centralidade na execução da estratégia no nível local, esse aspecto também se tornou uma fase importante muito política na construção das metas porque trata-se de um movimento pela definição dos “parâmetros que serão considerados no cumprimento de cada uma das 10 ações” (documento 90, 2010), nos termos que se define em notícia institucional do CNJ.

E eu tive a oportunidade de representar o meu presidente, porque [ele precisou se ausentar] e me delegou à votação. E me colocou em uma situação muito confortável, né? Porque, veja, os desembargadores não gostam muito de dizer [por exemplo] ao ministro Joaquim Barbosa que tá certo ou errado. E eu, não. Eu mesmo apontava tudo o que eu tinha que dizer... e também tem um detalhe, o evento era “boiada em cascata”: na hora que um levantava a mão, aí, ó... *acabou* a paz do CNJ de aprovar o que quisesse. (Entrevista 36, TJSE, 2021)

## 10.2. “A mobilização do Judiciário é mais importante do que as metas”: os novos rumos à construção das Metas Nacionais

A presidência de Gilmar Mendes se findou e, em 23 de abril de 2010, o ministro Cezar Peluso toma posse do cargo no CNJ. Um ator que retornava à cena política na história de construção institucional do CNJ. Há quem relate que sabia o que ia acontecer sob a nova gestão. “E aí eu fiquei no CNJ só nesse período Gilmar Mendes 2008-2010, só nesse período, porque eu sabia exatamente o que ia acontecer depois: nada, nada. Aí eu saí.” (Entrevista 17, CNJ, 2019). A ‘equipe Gilmar Mendes’ foi tomando outros rumos: “e aí, quando terminou a gestão dele [de Gilmar Mendes], que [veio] o Peluso, eu fui para o [REDACTED]” (Entrevista 16, CNJ, 2019). O arranjo relacional, muitos dos campos criados foram sendo desconstruídos, e o “pessoal do Gilmar Mendes saiu [do CNJ]”, recorda a Entrevista 15 (TJRO, 2019). Na visão da Entrevista 17 (CNJ, 2019), o ministro Cezar Peluso traria um perfil diferente das presidências anteriores, o “corporativismo de cúpula”: “e aqui, neste momento, pensando em série histórica,

[Nelson Jobim,] Ellen Grace, Gilmar Mendes, e aí Peluso, e aí a gente sabia o que ia acontecer, porque Peluso é TJ de São Paulo, Lewandowski é TJ de São Paulo<sup>79</sup>, que são os caras *corporativos*”. A Entrevista 17 também detalha que, nos bastidores do CNJ, se ouvia sobre a oposição que a nova gestão traria quanto à política de metas:

A partir desse momento aqui a evolução perdeu e o *lobby* venceu, o *lobby* dos TJs (...). Eu no porão do Supremo, o juiz auxiliar [de Cezar Peluso] disse assim pra mim: “oh, o ministro não gosta dessas coisas aí, viu, o ministro não gosta dessas metas, ele vai acabar com essas coisas aí”, ele falou pra mim, direto assim, direto, direto. Ele só não acabou... depois eu encontrei ██████████, tu vais ouvir ██████████? Ele, “██████, o que é que tu acha?”. Eu disse, “Cara, tá ruim, está ruim demais”. Ele disse pra mim, talvez ele não te diga isso: “É muito pior do que tu imaginas, muito pior”. Porque o Calandra, (...) os caras da AMB, fizeram uma PEC<sup>80</sup> com o Peluso, pra acabar com o CNJ. E só não acabaram com o CNJ porque a ministra Eliana [Calmon], que era corregedora, muito bocuda, abriu o bocão na mídia, na Folha de São Paulo, de um domingo, e a Folha alertou a mídia da importância do CNJ, e os caras foram esvaziados, tá. Então era para ser desse jeito.<sup>81</sup> (Entrevista 17, CNJ, 2019)

De toda sorte, a Gestão Cezar Peluso recebia a missão de dar continuidade “àquele ano de furacão”, nos termos da Entrevista 41 (CNJ, 2022), que foi 2009. A nova gestão recebia, em especial, o planejamento estratégico traçado ao Conselho, em atenção ao desdobramento da Estratégia: “para cumprir suas atribuições constitucionais, assegurando resultados mais efetivos para a sociedade, o CNJ elaborou seu Planejamento Estratégico, alinhado ao Mapa Estratégico do Poder Judiciário nacional.” (documento 32, 2009, p. 35). O objetivo central das ações do Conselho tornou-se, sob o movimento por uma Estratégia Nacional, “garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário” (documento 32, 2009, p. 35). Como o principal coordenador da Estratégia Nacional, o trabalho institucional desdobrado ao CNJ era “garantir o cumprimento das deliberações”, “garantir a precisão no diagnóstico da realidade do Judiciário”, “promover a modernização tecnológica do Poder Judiciário” e “fomentar a integração e a troca de experiência entre Tribunais” (documento 32, 2009, p. 70). Com tais atribuições criadas ao órgão, a nova gestão recebia, em especial, a missão de mobilizar o cumprimento das quase vinte metas do Poder Judiciário para o ano de 2010.<sup>82</sup> No entanto, sob a nova gestão do Conselho, foi-se percebendo um movimento pelo enfraquecimento da Estratégia Nacional e de seus elementos estruturantes, situa a Entrevista 15 (TJRO, 2019):

---

<sup>79</sup> Aqui, a Entrevista 17 se refere à gestão futura do ministro Ricardo Lewandowski.

<sup>80</sup> Provavelmente, o ator deve estar se referindo da Adin 4.638 ajuizada pela AMB em 2011, na gestão de Henrique Nelson Calandra. Mais sobre este evento na seção 10.1.3.

<sup>81</sup> Estes novos personagens e o episódio ainda entrarão na história vindoura: Eliana Calmon, Corregedora Nacional, e Henrique Nelson Calandra, presidente da AMB.

<sup>82</sup> Ou seja, ainda havia Metas de Nivelamento 2009 a continuarem seu cumprimento e, agora, as Metas Prioritárias para 2010. A Meta 9/2009 conseguiu 100% de cumprimento, é referente à criação de unidades de controle interno. Alguns poucos tribunais ainda estavam tentando definir seu plano estratégico.

Então nós tivemos diretores que passaram lá inclusive que não tinham conhecimento de nada. É como se a gente tivesse parado! Eu não sei se eles vão ter coragem de falar isso, mas nós tivemos dois anos, que foram os do Cezar Peluso, que parou o DGE. A gestão do Cezar Peluso parou o DGE. A gente ficou dois anos parados. Funcionava as metas, né, porque já vinha antes, aí sozinho aquele trabalho de metas e tal. (...) A descontinuidade que existe [é] muito grande, mas assim, a gente consegue até se entender mais aqui dentro [no âmbito local], mas lá no Conselho é muito importante para a gente que o DGE seja forte, porque eu senti fraqueza no DGE muitas vezes, quando mudou a presidência para o ministro Peluso. Foi muito sentido. (Entrevista 15, TJRO, 2019)

Com efeito, é possível acompanhar no Relatório Anual do CNJ 2010 (documento 69, 2010) que houve pouca mobilização de ações coordenadas pelo Conselho para buscar o cumprimento das Metas Prioritárias para 2010 e das Metas de Nivelamento ainda em andamento. A Gestão Cezar Peluso chegava para abrir espaço para os tribunais tomarem os rumos da política de metas, situa Entrevista 24 (TJCE, 2019): “Aí depois eu percebi assim, que o CNJ, os próprios tribunais, eles ficaram mais, digamos... (...) uma cautela maior para definir as metas, não é? Eu me lembro muito: ‘ah, mas não vamos colocar essa meta porque a gente não vai cumprir’, tipo assim.” Com essa abertura aos tribunais para definirem os rumos da política de metas, iniciou-se um movimento que “foi começar a... limitando, não é? Primeiro, o fato de nivelamento, depois foram as nacionais. Aí você vê no histórico que eles vão diminuir, diminuir, né? Aí depois apareceu nesse meio as metas específicas [para cada segmento de Justiça] (...)”.

### **10.2.1. Conferindo às cúpulas judiciárias a definição da política de metas**

A Gestão Cezar Peluso se mobilizava para a realização do 3º *Workshop* de Gestores das Metas de 2010, realizado em outubro. O evento foi pensado para articular com os tribunais as diretrizes para a definição das Metas Prioritárias para o ano de 2011. Foi um encontro em que “os representantes (gestores) ofereceram sugestões colhidas nos órgãos que representavam.” (documento 69, 2010, p. 66). Nesse contexto, nasce o movimento pela especialização de Metas para cada segmento de Justiça, que é o movimento da busca pela representatividade da natureza processual com a qual cada segmento de Justiça trabalha, do tamanho processual que cada uma carrega e das desigualdades estruturais que os diferentes tribunais têm para cumprir as MNs:

Lembro que isso tinha muito nas metas de 2011, eu ainda estava aqui em 2010, que havia uma grande dificuldade de você fazer uma meta que conseguisse entender o regionalismo, entender o aspecto do estado, do aspecto local... Então, assim, eu vou te dar exemplos claros lá: quando você falava em uma meta que envolvia aumentar o *link* de internet, acessibilidade, (...) na capital como no interior, de tantos megabytes, não sei o quê... “Meta cumprida por Distrito Federal, Meta cumprida para São Paulo, Meta cumprida pro Rio de Janeiro...” (...) estados ricos, de forte acessibilidade, economicamente viável, se não tivesse, facilmente você contratava, né? É fácil. Era difícil para o Amapá, (...) o Amazonas, grande, Rondônia, Roraima, era complicado pra eles, era bem complicado; da mesma forma quando surgia alguma meta de você querer estruturar uma

unidade judiciária, vamos dizer assim, “não, ela obrigatoriamente ela tem que ter um juiz, um analista, tantos técnicos”. Para os menores, era fácil demais. Por quê? Porque tanto você tinha orçamento nos estados.... Como era pequeno, faço um concurso aqui, eu consigo preencher. Só que, para São Paulo, os caras barravam e diziam assim: “não, vocês querem que eu faça o maior concurso da história desse país? É isso, porque, para atender isso...” (Entrevista 24, TJCE, 2019)

Aberto a atender àqueles movimentos capitaneados pelos tribunais, em novembro de 2010, a Gestão Cezar Peluso reuniu os representantes de tribunais para, finalmente, consolidar as novas diretrizes para a definição de Metas ao Poder Judiciário (documento 69, 2010). A nova diretriz objetivava a redução no número de metas, contemplar nesse número reduzido uma meta específica para o segmento de justiça, além de definição de metas que sejam mensuráveis e de relevância externa:

- I. Redução no número de metas nacionais;
- II. Observância de temas que tenham relevância do ponto de vista externo e resultados mensuráveis (conciliação, modernização, celeridade, transparência, direitos humanos e responsabilidade social);
- III. Definição de meta que atenda especificidade de segmento de justiça, que poderá ser uma entre o conjunto das metas 2011. (documento 69, 2010, p. 67)

Definida a diretriz, o IV ENPJ ocorreu logo nos dias 06 e 07 de dezembro de 2010. Conforme documenta-se no Relatório Anual do CNJ de 2010, “o IV Encontro Nacional foi antecipado para 2010, com a finalidade de iniciar o ano de 2011 com as metas já definidas e, assim, as ações poderem ser executadas nos primeiros meses, objetivando facilitar o cumprimento das metas.” (documento 69, 2010, p. 67). Como ritual, o encontro reuniu as presidências dos tribunais e das associações da magistratura, “com a finalidade de avaliar a estratégia nacional, divulgar o desempenho parcial dos tribunais no cumprimento das ações, projetos e metas nacionais de 2010, definindo, por fim, as novas ações, projetos e metas nacionais para 2011.”

Como resultado de transferência gradativa de poder aos tribunais na definição das MNs, para 2011, entre as medidas, estava a retirada da Meta 2, optando-se por, até talvez por força do constrangimento político que retirar toda a agenda de busca por produtividade da Justiça geraria diante da opinião pública, manter ao menos a lógica da Meta 1/2010, que era controlar o ‘fluxo de caixa’, que é uma meta mais fácil de ser cumprida. Outra medida foi descontinuar propostas em torno de produtividade na fase de execução. Apontada como a principal articuladora daqueles movimentos por mais “cautela” na definição das Metas, a Justiça Estadual optou por nenhuma meta específica, e as demais Metas Nacionais tinham o potencial de gerar nenhuma repercussão significativa nas políticas de gestão do serviço público judiciário. Além disso, as Metas Específicas também tinham baixíssimo potencial transformativo, salvo o caso da Meta Específica escolhida pelo segmento da Justiça Federal, em que o movimento pela informatização do processo judicial ganhava força (**Boxe 16**). Em geral, o que a Gestão Cezar Peluso oportunizava, significativamente,

era o surgimento de um movimento pelo enfraquecimento da Política de Metas especialmente no segmento da Justiça Estadual, da qual o ministro era originário.

#### **Boxe 16. Metas Nacionais Prioritárias para 2011 e Metas Específicas**

##### **Metas Nacionais**

##### **Conciliação e Gestão**

- Criar unidade de gerenciamento de projetos nos tribunais para auxiliar a implantação da gestão estratégica.

##### **Modernização**

- Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em pelo menos uma unidade judiciária de primeiro grau em cada tribunal.

##### **Celeridade**

- Julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2011 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal.

##### **Responsabilidade Social**

- Implantar pelo menos um programa de esclarecimento ao público sobre as funções, atividades e órgãos do Poder Judiciário em escolas ou quaisquer espaços públicos.

##### **Metas específicas dos segmentos**

##### **Justiça do Trabalho**

- Criar um núcleo de apoio de execução.

##### **Justiça Eleitoral**

- Disponibilizar nos sites dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) até dezembro de 2011 o sistema de planejamento integrado das eleições.
- Implantar e divulgar a “carta de serviços” da Justiça Eleitoral em 100% das unidades judiciárias de primeiro grau (Zonas Eleitorais) em 2011.

##### **Justiça Militar**

- Implantar a gestão de processos em pelo menos 50% das rotinas administrativas, visando à implementação do processo administrativo eletrônico.

##### **Justiça Federal**

- Implantar processo eletrônico judicial e administrativo em 70% das unidades de primeiro e segundo grau até dezembro de 2011.

Fonte: documento 69 (2010, p. 67-68).

Em meio a abertura de portas para o enfraquecimento da Política de Metas, a Gestão Cezar Peluso tinha de lidar com os resultados da falta de mobilização coordenada pelo CNJ para o alcance das Metas em curso. Na divulgação dos resultados parciais das MNs de 2009 e 2010, na oportunidade do IV ENPJ, a Meta 2/2010 obteve um percentual nacional médio de aproximadamente 38% (documento 137, 2011). O resultado era um reflexo do baixo resultado alcançado pela Justiça Estadual (aproximadamente 33%), noticiava-se em matéria institucional,

“Nenhum dos Tribunais de Justiça (TJs) cumpriu integralmente a Meta 2, sendo que o TJ de Roraima obteve o melhor resultado ao julgar 86% dos processos que ingressaram antes de 2006”. (documento 71, 2010). Nos termos que preferiu usar o secretário geral da Gestão Cezar Peluso, se deu pelo peso da quantidade global que o segmento carregava de processos em torno da Meta 2: “Na avaliação do juiz auxiliar [Antonio Carlos Alves] Braga [Junior], o resultado foi definido pelo grande peso da justiça estadual na quantidade global de processos alvos da meta.” (documento 71, 2010). Anunciava-se no IV ENPJ, também, que, em geral, “Os tribunais brasileiros atingiram um percentual de cumprimento médio de quase 50%” (documento 71, 2010). Muito mais longe de o Judiciário indicar alcance significativo no cumprimento das Metas 2009/2010, o presidente Cezar Peluso trabalhou o discurso em torno do que, na sua visão, naquele contexto, realmente importava: “o enorme esforço feito pelo Judiciário”, e lançando a ideia de que “a mobilização do Judiciário é mais importante do que as metas”, e definindo que as metas eram apenas “um estímulo”:

Em relação ao balanço parcial divulgado nesta terça-feira (7/12) de cumprimento das Metas 2010 por parte dos tribunais, o presidente do CNJ afirmou que, apesar de não terem sido alcançadas em 100%, a mobilização do Judiciário para cumpri-las foi bastante positiva. “Acho que mais importante do que nos atermos aos números absolutos é considerar o contexto, o enorme esforço feito pelo Judiciário”, afirmou. Peluso ressaltou que o Judiciário se mobilizou na tentativa de superar problemas históricos. “A mobilização do Judiciário é mais importante do que as metas”, afirmou. As metas, explicou, são apenas um estímulo à ação prática. (documento 72, 2010)

Nesse contexto de desconstrução da Estratégia Nacional, em setembro de 2010, toma posse a ministra Eliana Calmon à frente da Corregedoria Nacional. O Ministro Gilson Dipp se despedia da sua atuação no CNJ; contudo, a nova ministra anunciava que daria continuidade ao trabalho que Dipp vinha desenvolvendo, especialmente anunciando que “o CNJ, através da corregedoria, será implacável com a corrupção (documento 73, 2010). Na sua chegada, abriu polêmica entre as cúpulas da magistratura e oposição à Gestão Cezar Peluso, na declaração que fez sobre que viria para ajudar a desconstruir “o castelo burocrático de pseudos disciplinados e hipócritas profissionais”, em nome da eficiência:

na urgência urgentíssima em que nos encontramos, é preciso que todos nós, magistrados, acreditando no Judiciário, passemos a desconstruir o castelo burocrático de um falido sistema de pseudos disciplinados e hipócritas profissionais para, com coragem, não só aceitarmos as mudanças, mas delas também participarmos, quebrando paradigmas na certeza de que, sem um Judiciário eficiente, será inteiramente impossível a funcionalidade estatal. (documento 73, 2010)

Entre as agendas de sua gestão que anunciava em seu discurso de posse, estava a busca pelo cumprimento da Meta 2, sob o projeto “Justiça em Dia”, voltado para “alavancar os processos paralisados à espera de julgamento; e [voltado para] acompanhamento e monitoramento de demandas de grande repercussão para a sociedade” (documento 73, 2010). Na prática, o projeto visava buscar “um julgamento rápido ao mesmo tempo em que oferecerá assessoria de gestão

individualizada a cada gabinete” (documento 73, 2010), tendo como principal alvo os Tribunais Estaduais. Iniciava-se, ali, uma relação conflituosa entre presidência do CNJ e Corregedoria Nacional, ajuda a situar a Entrevista 38 (CNJ, 2021):

você tem gestões que são muito diferentes entre si. Você tem gestões em que o corregedor e o presidente têm afinidade e tem gestões em que o corregedor e o presidente não tem nenhuma afinidade, chega a ter gestões com brigas públicas entre os dois atores. Pega a Eliana [Calmon], não é verdade? Ela era corregedora. E pega o ministro presidente [como o Cezar Peluso]... quer dizer, tinha um atrito constante, e você não pode ignorar esse dado.

Com efeito, em resposta à oposição da Corregedoria Nacional à sua agenda política, na oportunidade ainda do IV ENPJ, o presidente Cezar Peluso ainda destacava, em discurso, que as ações que vinham se desenvolvendo no CNJ, no âmbito da correição, vinham sendo usadas para “distorcer o papel do Judiciário” e que não representavam a imagem real da magistratura brasileira: “algumas determinações do CNJ têm sido invocadas com o pretexto de distorcer o papel do Judiciário, como as punições, algumas envolvendo a aposentadoria compulsória. ‘Esses magistrados não representam os 16 mil juízes no país, isso é uma distorção e uma injustiça com a magistratura’” (documento 72, 2010). A política de desconstrução do significado da Estratégia Nacional e de busca pelo afrouxamento das metas de produtividade abriram oportunidade política às mobilizações a fim de que o desembargador Henrique Nelson Calandra, do TJSP, retornasse, após anos, a ala da magistratura de 2º grau mais conservadora à presidência da AMB. Sob a chapa “Novos Rumos”, Calandra prometia “promover a campanha de valorização do juiz para fortalecer a sua legitimação social em cada uma das comarcas do país e estimular ações conjuntas para união da magistratura nacional (...)” (documento 74, 2010), “É hora de unificar discurso e ações” (documento 74, 2010), conclamava. Com a diferença de mais de quatrocentos votos para comandar a Associação no biênio 2011-2013, Calandra venceu a chapa “AMB com você”, lançada pelo juiz de primeira instância da Justiça Estadual maranhense Gervásio Protásio dos Santos. Gervásio tentava continuar a luta pela “necessidade de aprofundar a democratização interna do Judiciário. É preciso inserir os juízes na discussão dos destinos do Poder Judiciário” (documento 75, 2010). No entanto, conforme indica a Entrevista 41 (CNJ, 2022), a agenda pela democratização interna na direção da 1ª instância também se enfraquecia no mundo associativo:

Depois ele foi candidato a presidente da AMB [o Gervásio Protásio]. Perdeu salvo engano aí pro Calandra. Exato, é, ele perdeu pro Calandra. Então ele era um líder associativo de vanguarda, o Gervásio, e o Calandra era um conservador. E nessa disputa veio muito essa briga “São Paulo contra Maranhão”, sabe? Até um pouco no fundo, ali, vem aquele preconceito: “ah, um juiz lá do Maranhão para nos representar...” tinha isso.... Infelizmente teve isso no plano de fundo, né? A importância de São Paulo, todo aquele discurso do outro lado... São Paulo...

A Entrevista 39 (TJBA, 2021) ajuda a situar que, nesse contexto em que essa ala mais conservadora na direção do CNJ e do movimento associativo na Justiça Estadual se conectavam

para construir um cenário de desfavorecimento das políticas estratégicas do CNJ como meio de democratização estrutural no serviço público judiciário, é possível identificar que, até então, a área-fim pouco percebia que as políticas estratégicas criadas em torno daquele projeto, que era o planejamento estratégico e a política de metas, e coordenada pela presidência do CNJ, era uma medida que trabalhava por suas melhorias. “o CNJ, ele...A presidência do CNJ – tenho de separar o CNJ entre presidência e corregedoria – Ele [era] pouco visto pela área-fim, principalmente no primeiro grau. A presidência [tinha] pouco efeito, a meu ver, ao meu sentir, no andamento das atividades jurisdicionais de primeiro grau” (Entrevista 39, TJBA, 2021).

Com esse cenário político entre a magistratura montado, chegava-se, portanto, o ano de 2011. No Relatório Final de Metas Prioritárias para 2010<sup>83</sup>, das Metas 2009, havia-se somente os resultados atualizados da Meta 2. Nem mesmo no Relatório Anual do CNJ de 2010 (documento 69, 2010), os resultados de todas as Metas de Nivelamento estavam atualizados<sup>84</sup>. Em meio a casos muito heterogêneos de cumprimento das Metas traçadas para 2010, o juiz auxiliar da presidência garantia que “as metas de 2010 continuam em 2011, e devem ser cumpridas em sua totalidade pelos tribunais no ano que vem” (documento 71, 2010). A Entrevista 24 (TJCE, 2019) ajuda a situar que se inicia um movimento pela falta de acompanhamento do cumprimento das metas:

(...) que aí é uma coisa que eu acho que o CNJ faltou: em alguns momentos, as metas, elas eram acompanhadas; então, assim, o que você não fez em 2009, 2010 era pra fazer também! 2011 eu queria saber, em 2012 eu queria ter uma ideia de como é que estava, 2013... para ver se você cumpriu! Porque, como não tem sanção, não tem nenhuma punição, não tem nada, aí [que] você não cumpria!

Com efeito, segundo informa o Relatório Anual de 2011, nem todas as metas traçadas para 2010 “permitiam continuidade de acompanhamento em 2011” (documento 76, 2012, p. 35), em especial, a Meta de produtividade 1. A justificativa se deu pelo fato de a mesma ter sido renovada com a Meta da Celeridade traçada para 2011. Além disso, justificou-se que o cumprimento de outras metas se mostrou pouco compatível com a diversidade da realidade dos tribunais, motivo pelo qual foram declaradas encerradas: “Foram excluídas também do acompanhamento as metas 6, 9 e 10, cujo cumprimento mostrou dimensionamento pouco compatível com a diversidade da realidade dos tribunais. O encerramento dessas metas consolidou-se com a divulgação do relatório final de 2010.” (documento 76, 2012, p. 35). Ademais, no início de 2011, para institucionalizar a transferência de poder às cúpulas dos tribunais na definição das Metas, Cezar Peluso editou a Portaria nº 44, de 27 de maio de 2011, instituindo a Comissão Nacional de Metas, criada para “facilitar a interlocução do CNJ com os tribunais e auxiliar a aprovação, o acompanhamento do cumprimento e a avaliação de desempenho das Metas Nacionais” (documento 77, 2011). A

---

<sup>83</sup> Dados colhidos em fevereiro de 2011, conforme indica o Relatório.

<sup>84</sup> Apesar de o Relatório informar que as estatísticas eram referentes ao mês de outubro de 2010.

Comissão era formada pelo que a Portaria nomeava de “Gestores de Planejamento Estratégico”, que não se tratava dos burocratas da Estratégia, mas do “Presidente de cada Tribunal”, o próprio “Gestor de Metas Nacionais”, uma espécie de desinstitucionalização da centralidade política que alguns campos e atores vinham tomando na relação CNJ-Tribunais, como os BEs:

O CNJ reportar-se-á ao Presidente de cada Tribunal como seu Gestor de Planejamento Estratégico e, assim, seu Gestor de Metas Nacionais, ou a qualquer outro **membro do Tribunal** a quem a atribuição haja sido conferida por decisão interna; os demais integrantes de seu órgão de gestão estratégica, Juízes Auxiliares e servidores poderão atuar como representantes do gestor, se assim designados. (documento 77, 2011, destaque no original)

Conforme normatiza a Portaria, a Comissão Nacional de Metas se organizava em subcomissões, com a atribuição de mobilizar entre sua composição “consultas, críticas e proposições relativas ao programa de metas nacionais” (documento 77, 2011). Depois disso, a consolidação da proposta final de metas seria construída sob a coordenação do CNJ, em reunião conjunta ou individual com os membros da Comissão Nacional de Metas: “Art. 7º Para análise e deliberação sobre as propostas, o CNJ reunir-se-á com os membros da Comissão Nacional de Metas, individualmente ou em conjunto.” (documento 77, 2011). Finalmente, a Portaria restringia a autonomia do CNJ de sugerir Metas. Somente seriam legítimas proposta de Metas construídas previamente em conjunto com os tribunais:

Art. 8º As propostas de metas nacionais, a serem votadas nos encontros anuais do Poder Judiciário, conforme Resolução nº 70<sup>85</sup>, do CNJ, somente serão definidas em reuniões de trabalho para as quais sejam convidados os gestores de planejamento estratégico de todos os tribunais, observada a proporção de um voto por tribunal. (documento 77, 2011)

A Portaria nº 44/2011 era, portanto, uma oposição à Resolução nº 70/2009. Então presidente da Comissão Nacional de Metas, Cezar Peluso centralizou nos juízes auxiliares da presidência a coordenação da construção das Metas Nacionais, deslocando a atribuição que conferida à Secretária-Geral, ao DGE e aos integrantes da Comissão de Estatística e Gestão Estratégica<sup>86</sup> na construção e coordenação da Política de Metas:

Compete aos Juízes Auxiliares da Presidência, em consonância com a Resolução 70/2009, criar meios para definição de propostas de metas de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais, para os próximos anos, e sugerir critérios para aprovação das metas no Encontro Nacional do Poder

---

<sup>85</sup> Apesar de a referida Portaria indicar que os encontros anuais do Poder Judiciário fossem os campos já instituídos formalmente, finalmente as propostas de metas fossem votadas, a Resolução nº 70 não disciplinou que aquele era o campo oficial de votação das metas.

<sup>86</sup> Há noticiário que destaca que ainda em 2010 houve troca do juiz designado pelo ministro Cezar Peluso para ocupar o posto de Secretário-Geral do CNJ. O juiz Rubens Rihl Pires Corrêa desenvolveu uma relação muito belicosa com os conselheiros. A ele também é atribuída a construção de relação dificultosa no processo de transição da gestão Gilmar Mendes e Cezar Peluso. Ademais, há quem atribua a esse personagem a tentativa de represamento das votações de normativos que estavam sendo preparados para aprovação ainda no final da gestão de Gilmar Mendes. (documento 85, 2010).

Judiciário, bem como acompanhar o cumprimento, avaliar o desempenho e divulgar os resultados dessas metas por meio de relatórios. (documento 76, 2012, p. 35)

Sob “a nova configuração na gestão das metas” (documento 76, 2012, p. 35), o Relatório Anual de 2011 documenta que tal configuração permitiu “maior aprofundamento dos temas e mais interação entre cada ramo da justiça e o CNJ, propiciando a redação de propostas de metas e de glossários mais adequados para 2012 e 2013, com atenção às peculiaridades de cada Justiça.” (documento 76, 2012, p. 35). Em 2011, já que não havia se traçado metas desafiadoras para se cumprir e de haver extinto quase todas as Metas de anos anteriores – afinal, quase nada se documentou sobre ações sob a coordenação do CNJ para mobilizar o cumprimento das metas que já estavam em curso para o Judiciário, até então –, a presidência de Cezar Peluso se ocupou em articular as propostas de Metas já para o anos de 2012 e 2013, e sob os novos rituais, papéis e campos criados, elas foram definidas pelos tribunais (**Boxe 17**) e votadas no V ENPJ. A antecipação da construção de Metas para dois anos consecutivos limitava, inclusive, a atuação da gestão vindoura. É digno de nota que, na oportunidade do V ENPJ, pela primeira vez, não houve a prática da divulgação de resultados parciais das metas traçadas para o ano corrente, e optou-se somente pela divulgação de resultados finais: “resultados serão divulgados no Relatório Final das Metas do Poder Judiciário, previsto para a 2ª quinzena de fevereiro de 2012.” (documento 76, 2012, p. 36).

#### **Boxe 17.** Metas Nacionais para 2012 e 2013 escolhidas no V ENPJ

##### **Metas 2012**

**Meta 1:** Julgar quantidade maior de processos do conhecimento do que os distribuídos em 2012;

**Meta 2:** Julgar, até 31/12/2012, pelo menos: 80% dos processos distribuídos em 2007 no STJ; 70%, em 2009, na Justiça Militar da União; 50%, em 2007, na Justiça Federal; 50%, de 2007 a 2009, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais; 80%, em 2008, na Justiça do Trabalho; 90%, de 2008 a 2009, na Justiça Eleitoral; 90%, de 2008 a 2010, na Justiça Militar dos Estados; 90%, em 2007, nas Turmas Recursais Estaduais e no 2º Grau da Justiça Estadual;

**Meta 3:** Disponibilizar para consulta pública na internet, com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitando o segredo de justiça;

**Meta 4:** Constituir Núcleo de Cooperação Judiciária e instituir a figura do juiz de cooperação.

**Meta 5:** Implantar sistema eletrônico para consulta à tabela de custas e emissão de guia de recolhimento

##### **Metas 2013**

**Meta 1:** Julgar quantidade maior de processos do conhecimento do que os distribuídos em 2013

**Meta 2:** Julgar, até 31/12/2013, pelo menos: 80% dos processos distribuídos em 2008 no STJ; 70%, em 2010, na Justiça Militar da União; 50%, em 2008, na Justiça Federal; 50%, em 2010, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais; 80%, em 2009, na Justiça do Trabalho; 90%, em 2010, na Justiça Eleitoral; 90%, em 2011, na justiça Militar dos Estados; 90%, em 2008, nas Turmas Recursais Estaduais e no 2º Grau da Justiça Estadual

Fonte: documento 76 (2012, p. 36).

Como resultado daquele cenário político de enfraquecimento da Política de Metas, foi retornada à opinião pública a mais nova Meta 2. A nova proposta de Meta 2 era resultado do amadurecimento do movimento das cúpulas dos tribunais, em especial dos tribunais do segmento da justiça estadual, de limitação do alcance das Metas, uma medida que tinha um grande potencial de gerar desigualdades na prestação jurisdicional, ajuda a situar a Entrevista 24 (TJCE, 2019):

E aí outra coisa que, nessa lógica de metas, eles viram também, assim, a dificuldade de alcançar os 100%. Não é fácil zerar [o estoque]. Não é fácil você zerar. O argumento dos magistrados... “Ah, porque tem recurso, porque tem não sei o quê. E aí conseguiu uma prova nova...”, É difícil! “Ah, trânsito em julgado, dar baixa...” Não é fácil, não é fácil. E aí, dependendo das causas aí de cada um... (...). E aí? Você... resolveram: “não, então não vou botar 100%, vamos botar 90, 80% por cento”, se não me engano. Era alguma coisa assim. Só que aí ficava essa margem dos 20% que ninguém mexia, né? Então aquele processo muito antigo, muito complexo, que não sei o que, que envolve um caso local do fulano, que era pistoleiro, que matou sicrano, que eu vou mexer com o prefeito, com o fulano, não sei quem, ninguém julgava! E aí ele ficava, por mais que ele fosse um processo da Meta 2, e ele está sempre sendo um processo da Meta 2, mas ele tá dentro daquela margem dos 20%...

Nessa nova configuração, destacam-se as Metas 2 estabelecidas para 2012 e 2013 para a Justiça Estadual, que, para julgamento de processos distribuídos em 2007 e 2008, respectivamente, tirou de cena o acervo da justiça de primeira instância, limitando-se cumprimento somente de acervo processual das Turmas Recursais e do 2º grau, e diminuindo o alcance da Meta de 100% para 50%, para 2012, e prevendo 90%, para 2013. Além disso, outro destaque está no fato de que não houve retorno de metas voltadas para a fase de execução, oportunizando se perpetuar desigualdades de tratamento entre as diferentes fases processuais, assim como não houve metas para tratar a litigiosidade das execuções fiscais. E isso se perpetuava mesmo quando, em agosto de 2011, o presidente Cezar Peluso anunciava no lançamento do Relatório Justiça em Números ano-base 2010<sup>87</sup>, definindo que este último era “a fotografia [que] deve servir de base para a construção do futuro” (documento 86, 2011), que a taxa de congestionamento na área de execução fiscal alcançava seus 90%, sob maior proporção na primeira instância da Justiça Estadual (documento 86, 2011). Ou seja, era um indicador de que a construção das MNs sob a gestão Cezar Peluso não se servia das evidências das estatísticas nacionais para auxiliar tomada de decisão das ações de

<sup>87</sup> Mais detalhes sobre a mudança do Relatório Justiça em Números sob a Resolução nº 76/2009, na próxima subseção.

políticas do CNJ. Outro aspecto que é possível perceber, também, mais claramente, é que o movimento pela redução da quantidade de Metas se perpetuava, em especial, no segmento da Justiça Estadual. Para 2012 e para 2013, na definição de Metas Específicas, de todos os segmentos, à Justiça Estadual, mais uma vez, não foi traçada nenhuma. Essa perpetuação é um indicador de muito retrocesso, uma vez que as Metas de viés mais estruturantes escolhidas para o cumprimento de todos os segmentos continuavam apresentando características de baixo alcance transformativo na prestação do serviço público judiciário.

Ao público, há disponível o Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2012, uma terceira versão, publicada em março de 2013, com dados coletados até dezembro de 2012. O relatório foi divulgado, nos primeiros meses da Gestão Joaquim Barbosa, já contemplando resultados das Metas para 2012. Como resultado provável do movimento pelo enfraquecimento da Política de Metas e do papel do CNJ na coordenação de ações para o alcance das MNs, a Justiça Estadual, em especial, na Meta 2 de 2010, apresentava casos extremamente heterogêneos de cumprimento da Meta, que oscilavam entre 13,72% (TJPI) e 97,60% (TJRR). A Meta 1, renovada para 2011, apesar dos resultados muito positivos de produtividade, ainda permanecia um “um desequilíbrio entre a capacidade de produção e a demanda, o que tem gerado um maior congestionamento na Justiça.” (documento 78, 2013, p. 5), destaca-se no referido Relatório. Ainda a título de exemplo, uma meta de fácil cumprimento, que era a Meta 1/2011, havia casos de tribunais que não cumpriram criar uma unidade de gerenciamento de projetos para auxiliar nas atividades de gestão estratégica.

### **10.2.2. Buscando garantir os poderes da Corregedoria Nacional**

Nesse processo de enfraquecimento do papel coordenativo do CNJ na Estratégia Nacional, e sob o isolamento da presidência e da Justiça Estadual, a ministra Eliana Calmon tentava não deixar morrer a política de metas, avançando a implementação do projeto Justiça em Dia da Corregedoria Nacional, em que mobilizava mutirões judiciários no país, contribuindo ao que se noticiou de “reorganização das rotinas de trabalho” (documento 79, 2011) em unidades judiciárias da justiça estadual. A corregedora propagava à opinião pública que “os projetos da Corregedoria são para auxiliar os presidentes a atingirem as metas estabelecidas pelo CNJ” (documento 82, 2011). Naquele cenário de desfoque institucional e associativo do problema público sobre as desigualdades estruturais da prestação do serviço público judiciário de 1ª e 2ª instâncias, continuava a denunciar a precarização estrutural dos serviços de primeira instância, sobretudo no segmento da Justiça Estadual.

Tentando buscar apoio da opinião pública para andar na contramão daquele movimento de desinstitucionalizações, a ministra Eliana Calmon levantava muita polêmica entre a cúpula judiciária, alertando em eventos públicos a existência de corrupção e de “desmandos orçamentários” no Poder Judiciário: “Peço atenção dos presidentes aos precatórios e à distribuição (de processos), bem como à realização de obras, que são as portas por onde entram os desmandos nos tribunais” (documento 82, 2011), reivindicou no 87º Encontro do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça do Brasil, em maio de 2011. Além disso, reivindicava maior aproximação das corregedorias locais à Corregedoria Nacional e chamava para a responsabilidade dos tribunais, entre outras questões, a necessidade da urgência de se tratar a precarização estrutural da Justiça de 1ª instância (documento 80, 2011), defendendo, entre medidas muito caras às bandeiras do novo movimento associativo, a “repartição prévia” do orçamento aos tribunais de Justiça e à 1ª instância judiciária. Ademais, Eliana Calmon se aproximava das reivindicações dos serventuários do Poder Judiciário, especialmente das associações, em defesa por mais valorização de trabalho e capacitação (documento 81, 2011).

Naquele cenário de crise entre presidência e Corregedoria, a ministra Eliana Calmon conseguiu mobilizar apoio do plenário do Conselho, e certamente o da opinião pública, para aprovar, em 5 de junho de 2011, a polêmica Resolução nº 135, que buscou instituir “a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades” (documento 59, p. 162), que, em meio a investigações de casos de corrupção envolvendo desembargadores e juízes, objetivava garantir as atribuições de atuação correicional do CNJ. Além de listar as diversas penalidades que poderia sofrer a magistratura, entre outras coisas, o normativo firmava que, assim como os tribunais, o CNJ pode ter competência para atuar na aplicação de tais penalidades: “Art. 12. Para os processos administrativos disciplinares e para a aplicação de quaisquer penalidades previstas em lei, é competente o Tribunal a que pertença ou esteja subordinado o Magistrado, sem prejuízo da atuação do Conselho Nacional de Justiça.” (documento 59, p. 165). Em resposta, em agosto de 2011, a AMB, dirigida pela ala mais conservadora da 2ª instância da Justiça Estadual, ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin 4.638) que, entre outras reivindicações, reclamava inconstitucional a competência concorrente do CNJ em matéria disciplinar: “a AMB observa que o CNJ extrapola competências ao tentar legislar sobre o tema. ‘A competência para dispor sobre o processo disciplinar nos Tribunais, quanto às penas de censura e advertência, é dos próprios Tribunais e, quanto às demais sanções, do legislador complementar’” (documento 83, 2011).

Em tréplica às mobilizações conservadoras, especialmente paulistanas, para tentar diminuir os poderes disciplinares do CNJ, ‘às vésperas’ do julgamento da Adin 4.638 pelo STF, que ocorreu

em dezembro de 2011, a ministra Eliana Calmon fazia uma forte declaração na mídia nacional de que “uma entidade de juízes” tentava reduzir o poder de investigação do Conselho, e a possível decisão pela inconstitucionalidade da Resolução nº 135 era o “primeiro caminho para a impunidade da magistratura, que hoje está com gravíssimos problemas de infiltração de bandidos que estão escondidos atrás da toga” (documento 84, 2011). Os ‘bandidos de toga’, conforme ficou muito repercutido na mídia. Na oportunidade, destacava ainda a grande resistência do Tribunal de Justiça paulista às recomendações e inspeções do CNJ: “sabe que dia eu vou inspecionar [o TJ de] São Paulo? No dia em que o sargento Garcia prender o Zorro. É um Tribunal de Justiça fechado, refratário a qualquer ação do CNJ” (documento 84, 2011). Há quem destaque que, apesar das cúpulas propagarem um sentido contrário, para um setor da magistratura que defendia mais democratização da gestão da justiça, era um ato de defesa da magistratura: “foi muito importante [aquela declaração], apesar que na hora... (...) “é o bandido de toga”, não é? Porque ela falou aquele famosíssimo... (...). A gente [que estava por perto entende (...) completamente por que ela falou aquilo... porque ela defendeu, ela defendeu muito a magistratura”. (Entrevista 38, TJPA, 2019)

Em manifestação pública, o presidente Cezar Peluso repudiou “as declarações” que, “de forma generalizada, ofendem a idoneidade e a dignidade de todos os magistrados e de todo o Poder Judiciário”. Em nota, o Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo esclarecia que o “Tribunal tem desenvolvido todos os esforços para procurar dar atendimento às Metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça, coincidentes, por sinal, com as do próprio Tribunal de São Paulo.” (documento 84, 2011). A AMB também declarou que havia “uma verdadeira campanha, orquestrada por alguns setores, com ares de intimidação sobre o Supremo Tribunal Federal, às vésperas do julgamento da Adin que argui a inconstitucionalidade da Resolução 135, do Conselho Nacional de Justiça.” (documento 84, 2011). Reiterou ainda que a Adin não se tratava de esvaziar o CNJ, tratava de evitar que o Conselho “não afetasse a independência de julgar” – aliás, o velho discurso histórico da ala conservadora contra a existência do Conselho: “A AMB não pretende, como apontam alguns críticos, esvaziar ou cercear o trabalho do CNJ. Ao contrário, entende que tal resolução, inspirada nos antigos decretos, é que tenta amordaçar os Magistrados, ao afetar a independência de julgar (...)”. (documento 84, 2011). A crise entre a magistratura ficou muito evidente sob aquele episódio. Mas, em fevereiro de 2012, o STF votou pela constitucionalidade da Resolução nº 135, afirmando os poderes disciplinares da Corregedoria e do Plenário do CNJ e permitindo o avanço das investigações, em curso, envolvendo desembargadores e juízes.

### 10.3. “uma revolução silenciosa”<sup>88</sup>: retomando a arena da conquista sob a Gestão Ayres Britto

Chegava ao fim a Gestão Cezar Peluso e o início da Gestão Ayres Britto. Um declarado defensor do CNJ, ministro Ayres Britto chegava para presidi-lo a partir de abril de 2012, defendendo que o Judiciário “não pode se desgovernar” e destacando que “o Conselho Nacional de Justiça veio para aperfeiçoar o sistema de Justiça, suprir omissões e enfrentar com destemor e proficiência os *déficits* históricos” (documento 87, 2012). Nos termos noticiados da ministra Eliana Calmon, o novo presidente chegava em um momento em que “o órgão está pacificado em relação às suas atribuições” (documento 87, 2012). Com efeito, era o início de uma redefinição da cena política em torno do Conselho e da Estratégia Nacional. Centralmente, para reconstruir essa cena política, ministro Ayres Britto convidou os três ex-presidentes das associações nacionais da magistratura, juízes de primeira instância que presidiam as entidades na época da Gestão Gilmar Mendes.<sup>89</sup> De origem sergipana, ministro Ayres Britto nomeou um juiz ex-presidente da Associação dos Magistrados de Sergipe (AMASE), Francisco Alves Júnior, ao cargo de Secretário-Geral. Era o retorno do novo movimento da magistratura brasileira na construção das bandeiras do CNJ:

Mozart, um parceiro na época, nós tínhamos ali na AMB Mozart... tentando lembrar nas outras associações... se eu não me engano era o Fernando [Mattos], na Ajufe. E, na Anamatra, eu acho que já estava (...) o Luciano Athayde, que é um cara também espetacular. Depois foi juiz auxiliar do ministro (...) Ayres Britto. Ayres Britto fez uma jogada muito legal, e que a gente começou (...) lá atrás (...). Quando ele assumiu, ele convidou para ser auxiliar dele os três ex-presidentes das associações nacionais, o Mozart, o Fernando e o Luciano Athayde. Então, quando ele, porque o ministro Gilmar saiu, o ministro Peluso entrou e saiu e veio o ministro Ayres; ele, então, fez essa... (...) aproximação com as associações, ao meu ver, pelo lado bom, digamos assim. Depois eu tenho críticas de uma aproximação que o ministro Lewandowski fez lá na frente, uma outra aproximação, mas eu acho que não para o lado tão bom assim, mas o ministro Ayres, então, ele trouxe os ex-presidentes das três maiores associações para dentro do CNJ, pela importância de agregar os juízes de primeiro grau nas bandeiras do CNJ. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Com a chegada de Ayres Britto, departamentos-chave do Conselho e da Estratégia Nacional, como o Departamento de Gestão Estratégica, retomavam seu lugar de atuação e ganhavam atores considerados muito importantes à continuidade das ações da Estratégia Nacional e, em especial, à retomada do protagonismo dos burocratas da Estratégia: “Mas aí, [após o DGE ter parado dois anos na gestão do ministro Cezar Peluso], entrou o Ivan [Bonifácio], já foi na outra gestão, foi lá no DGE, na gestão Ayres Britto e, em seguida, [foi da gestão] Joaquim Barbosa.” (Entrevista 15, TJRO, 2019); retomava-se a conexão entre a burocracia de gestão estratégica no nacional e no local, expõe a Entrevista 36 (TJSE, 2021): “Acho que quem estava diretor no CNJ

---

<sup>88</sup> “uma revolução silenciosa” – termo usado pelo ministro Cezar Peluso, no lançamento do Relatório Justiça em Números 2010, quando se referiu ao que o CNJ vinha provocando no Judiciário

<sup>89</sup> Juiz Mozart Valadares Pires (AMB), juiz Fernando César Baptista Mattos (Ajufe), juiz Luciano Athayde Chaves (Anamatra).

nessa época era o (...) Ivan Bonifácio, (...) Muito entusiasta, “parceiraço” [dos BEs] da Justiça Estadual. Construimos, né? [o braço político da área de planejamento lá dentro do DGE] Construimos, construimos...” Da mesma forma, ocorreu com o DPJ: parte da burocracia, que também formava a Gestão Gilmar, retornava a este campo estratégico: “e aí depois do ■■■, aí eu voltei... aí sim eu ■■■ o DPJ, que era Ayres Britto e Joaquim Barbosa” (Entrevista 16, CNJ, 2019). É oportuno destacar que, mesmo em tempos de tentativas de desconstruções sob a Gestão Cezar Peluso da ecologia institucional que vinha se criando para se tentar perseguir a democratização da gestão pública do Poder Judiciário, a garantia constitucional e por lei ordinária do papel diagnóstico do CNJ por meio do DPJ possibilitou que a burocracia de estatísticos/as continuasse a nova era da construção das estatísticas nacionais do Relatório Justiça em Números sob a Resolução nº 76/2009. Essa garantia normativa e de competência que foi conferida ao DPJ, aliás, dificultou as tentativas que existiram de esvaziamento do órgão e das suas funções diagnósticas, situa a Entrevista 16 (CNJ, 2019):

O DPJ, especificamente, ganhou mais força quando ele foi realmente criado por lei. Ele tem uma lei específica. (...) o DPJ [é forte] porque [é criado] por lei. Então, tem uma lei que diz que tem de ter tantos cargos, tem tantas pessoas. Se não... porque ele já teria sido... Teve projeto de lei para acabar com o DPJ, só não passou porque quem era o Deputado Federal era o Flávio Dino, que era Juiz Federal, abandonou [o cargo de magistratura], virou Deputado Federal e não deixou que acabasse com o DPJ, porque tinha projeto de lei para acabar... Bom, tinha que acabar com aquilo ali! É muito estratégico... (...) E o negócio que não dava para o presidente chegar e “vamos mudar o organograma”, né? “Ah, eu vou pegar isso e esvaziar”, não tinha como, porque está na lei. Então tem lá a quantidade de... tem tantos estatísticos, tem tantos diretores, tem tantos não sei o quê...

Há ainda quem reforce o relato de que houve momentos na história de que as ações do DPJ não tinham apoio – o que ficou evidente na Gestão Cezar Peluso: “no começo... é, não dá pra dizer [que tivemos apoio] nos quatorze anos [de existência do DPJ], né? Hoje a gente tem  *muito* apoio, porque hoje em dia as pessoas veem a relevância, a importância. Mas não dá pra dizer que nesses quatorze anos a gente teve apoio, certamente que não” (Entrevista 40, CNJ, 2022). Mesmo nos momentos nos quais o apoio não vinha, o DPJ se protegia na sua garantia em lei para continuar a exercer suas competências, indica também a Entrevista 40:

o Judiciário é um sistema que depende de gestões, que são gestões de, no máximo, dois anos, uns até de menos, então a chance de isso dar errado em algum momento é grande, porque você vai, enfim, trocando os comandos, né? Eu acho que o fato de o Departamento [de Pesquisas Judiciárias] ser criado por lei, ele criou uma estrutura que não é movida, que não podia simplesmente ser desfeita em algum momento. Eu acho que isso deu uma proteção, digamos assim, institucional.

### 10.3.1. Iniciando o retrato das desigualdades estruturais entre as instâncias na nova era do Justiça em Números

Para subsistir ao movimento de desconstruções na Gestão Cezar Peluso, além da segurança de ser criado por lei, os atores em torno do movimento pelo “retrabalho aos números” deixaram um elemento estruturante muito central ao DPJ à continuidade de revelar as desigualdades estruturais entre o serviço judiciário de primeira e segunda instâncias: a recém-Resolução nº 76/2009. Em substituição à Resolução 15/2006, a Gestão Gilmar Mendes abriu portas para a continuidade na institucionalização de modificações significativas nas variáveis e indicadores do SIESPJ e garantiu que “§ 1º. Novos indicadores suplementares poderão agregar-se aos normatizados nesta Resolução de acordo com a evolução administrativa e o planejamento estratégico do sistema judiciário.” (documento 29, 2020, p. 265). Na Resolução 76/2009, as categorias estatísticas criadas à Resolução 15/2006 permaneceram<sup>90</sup>, no entanto, entre as modificações que o movimento estabeleceu, destaca-se a obrigatoriedade de envio de dados mais detalhados a fim de auxiliar na compreensão mais aprofundada dessas categorias: “Na esteira de proporcionar maior compreensão (...), a resolução inovou ainda exigindo o detalhamento dos dados que, anteriormente, eram informados de forma agregada” (documento 89, 2010, p. 14). Entre elas, destaca-se o detalhamento das despesas dos tribunais com recursos humanos: “despesas com remuneração, proventos e pensão, despesas com benefícios, despesas com encargos, despesas com terceirizados, despesas com estagiários, outras despesas indenizatórias e indiretas com recursos humanos (...)” (documento 89, 2010, p. 14). Nessa mesma direção, “Outra modificação relevante ocorreu na categoria dos dados de estrutura”, destaca-se no Relatório. Especialmente, buscou-se o detalhamento da força de trabalho no Poder Judiciário, nas diferentes instâncias: “com a nova metodologia, é possível destacar, do número global de servidores, o quantitativo de ocupantes de cargos efetivos, requisitados, cedidos, sem vínculo, terceirizados e estagiários, além do quantitativo de servidores lotados na área judiciária por instância.” (documento 89, 2010, p. 14).

Na categoria litigiosidade, aquele movimento também garantiu detalhamentos muito importantes quanto à litigiosidade da 1ª instância. Entre elas, “As variáveis e os indicadores de 1º grau e relativos aos Juizados Especiais foram subdivididos em fase de conhecimento e de execução” (documento 89, 2010, p. 14). Nessa oportunidade, à contabilização de casos novos da 1ª instância foram acrescidos os processos que ingressam para execução judicial. Até 2008, eram considerados apenas processos que ingressavam para a fase de execução extrajudicial (documento 88, 2010).

---

<sup>90</sup> “Art. 14. O SIESPJ abrange os indicadores estatísticos fundamentais dispostos nas seguintes categorias: I - Insumos, dotações e graus de utilização: a) Receitas e despesas; b) Estrutura. II - Litigiosidade: a) Carga de trabalho; b) Taxa de congestionamento; c) Recorribilidade e reforma de decisões. III - Acesso à Justiça; IV - Perfil das Demandas.” (documento 29, 2020)

Seguindo nessa mesma linha, do movimento de retrabalho aos números, a modificação mais importante que se criou foi a mudança no significado de processo solucionado. Até 2008, considerava-se processo solucionado o processo que foi  *julgado*, que passou pela fase de julgamento. A partir de 2009, passou-se a considerar o processo que foi  *baixado*, ou seja, que foi executado até o fim. Ou seja, houve uma ressignificação do que seja produtividade da Justiça, que passou a ser definida sob a ótica do jurisdicionado: “Essa mudança objetivou analisar o fluxo de entrada e de saída dos processos do Judiciário sob a perspectiva do jurisdicionado que aguarda a resolução de uma demanda de conflito, em vez da ótica da produtividade do magistrado.” (documento 89, 2010, p. 16). Essa ressignificação foi estendida para a modificação significativa no cálculo da taxa de congestionamento – que mede “se as novas demandas e os casos pendentes de períodos anteriores são finalizados ao longo do ano”. Nos termos que se documenta, “Em consonância com a mudança de conceito sobre processos solucionados, a Resolução CNJ nº 76/2009 substituiu a variável “sentenças” por “processos baixados” e “casos pendentes de sentença” por “casos pendentes de baixa”. Foi a mudança mais significativa daquele movimento, indica a Entrevista 17 (CNJ, 2019):

A [Resolução] 76 revisou a [Resolução] 15, e aqui mudou um conceito: a 15 só contava sentença e aqui passou a contar a baixa. De 2006 a 2009 [o Relatório Justiça em Números] só contou sentença, só. E partir daqui começou a contar baixa, porque a execução é  *ridícula* no Poder Judiciário inteiro, em todas as justiças, a execução. O direito é reconhecido, mas ele não é entregue, ele não é executado.

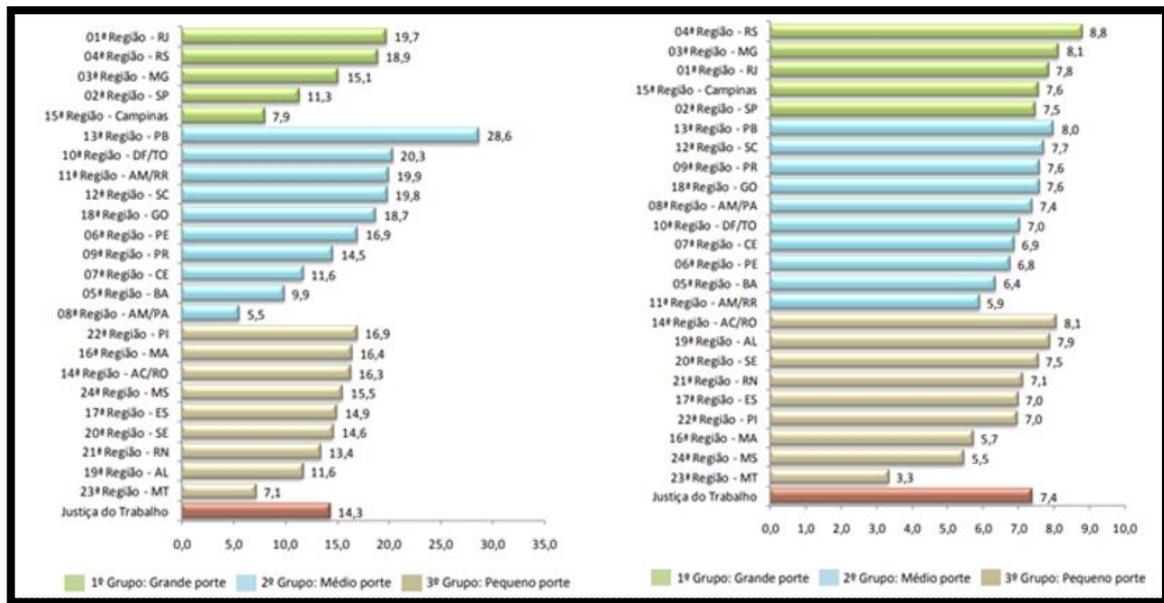
Essas alterações levaram à mudança, também, no indicador carga de trabalho do magistrado, que passou a retratar com mais precisão a carga de trabalho, em especial, do juiz de primeira instância, uma vez que passaram a ser contabilizadas as execuções judiciais. Além disso, conforme detalha-se no Relatório Justiça em Números 2010 (ano-base 2009), a mudança no conceito de casos solucionados retratou com muito mais precisão a carga de trabalho real dos magistrados, uma vez que houve um aumento quantitativo do que seja processos em tramitação na Justiça:

É relevante destacar que o cálculo da carga de trabalho utilizado [até o ano-base de] 2008 levava em consideração apenas os processos em tramitação, ou seja, as variáveis chamadas de casos novos e casos pendentes de sentença, enquanto a Resolução CNJ nº 76, de 2009, inseriu nesse cálculo os recursos internos novos e pendentes na fase de conhecimento, além de incidentes novos e pendentes na fase de execução. Outra diferença, já mencionada, imposta por essa resolução, foi a alteração dos casos pendentes de sentença para casos pendentes de baixa, tendo como consequência um aumento nesse quantitativo. (documento 89, 2010, p. 49)

Kim e Soares (2019, p. 87) situam que “A mudança conceitual realizada na época foi tão grande que os relatórios Justiça em Números evitam trazer bases comparativas entre os períodos 2004-2008 e 2009-2018 em razão de quebra na série histórica.” Além de abrir espaço para um movimento que buscava retratar com mais precisão a litigiosidade, sobretudo na primeira instância,

assim como a sua carga de trabalho, em conexão com a garantia de maior detalhamento da força de trabalho na 1ª e na 2ª instância, um indicador inédito criado foi quanto ao número de servidores da área judiciária, em média, por magistrado, em cada tribunal, na primeira e segunda instância, em cada segmento da Justiça. Nos termos empregados no Relatório, “Ao relacionar a demanda pelos serviços judiciários com o quantitativo de juízes atuantes, pode-se refinar a análise [da situação estrutural] somando outro elemento: o número de servidores da área judiciária por magistrado.” (documento 89, 2010, p. 99). No entanto, essa relação ainda estava totalmente desagregada estatística e analiticamente, não havia um retrato comparativo desse novo indicador entre as instâncias. Cada instância tinha sua seção estatística. O comparativo que existia da litigiosidade, da produtividade e da força de trabalho se estabelecia na mesma instância entre os diferentes tribunais.

Mesmo com tal falta de conexão comparativa entre as instâncias, para um leitor atento, era possível perceber a distância entre o quantitativo de recursos humanos destinado da área judiciária, em média, para o magistrado em cada instância. Há um trecho, todavia escondido, na seção descritiva sobre o quantitativo de força de trabalho destinado à primeira instância da Justiça Federal: “Merece destaque o fato de os magistrados de 2º grau contarem com o apoio de aproximadamente 15 servidores a mais do que os magistrados de 1ª instância.” (documento 89, 2010, p. 47). Na **Figura 12**, é possível observar, também, as desigualdades do quantitativo de força de trabalho destinada para cada magistrado das diferentes instâncias, de cada tribunal, no segmento da Justiça do Trabalho. Em 2009, em média, o magistrado de 2ª instância da Justiça trabalhista tinha disponível o dobro de força de trabalho da área judiciária do que tinha disponível o magistrado de primeira instância, com destaque para casos muito discrepantes, como o caso do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, em que cada magistrado de 2ª instância tinha, em média, 19,7 servidores, enquanto o magistrado de 1º grau tinha, em média, 7,8 servidores, embora a carga de trabalho de cada magistrado de 2º grau fosse, em média, 1.905 processos passíveis de julgamento, enquanto o magistrado de 1º grau tinha 3.608 desses mesmos processos. A Justiça Estadual também apresentava diversos casos como esse, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, em que o magistrado de 2º grau tinha disponível, em média, 37,3 servidores, para uma carga de trabalho de, em média, 882 processos passíveis de julgamento, chegando a enfrentar, mesmo assim, taxa de congestionamento de 60,4%, acima da média nacional (50,5%), enquanto que, em média, o 1º grau e os juizados especiais tinham disponíveis 8 servidores, carga de trabalho de 3.202 processos, enfrentando taxa de congestionamento de 73%, na fase de conhecimento, e 75%, na fase de execução.



**Figura 12.** Distribuição média da força de trabalho entre 1º e 2º graus no segmento da Justiça do Trabalho

Fonte: documento 89, 2010.

Nota. À esquerda, 2º grau. À direita, 1º grau.

No mesmo cenário político desfavorável da Gestão Cezar Peluso, consolidou-se o Relatório Justiça em Números 2011 (ano-base 2010), em que, de forma desagregada, seguia a revelar as desigualdades na distribuição da força de trabalho e as discrepâncias das demandas processuais entre as instâncias. Em 2011, a novidade que já podia se construir era uma nova fase de série histórica das estatísticas nacionais, em que já possibilitava se revelar, sob a indiferença daquela Gestão, conforme já foi descrito na subseção anterior, a evolução da gravidade da taxa de congestionamento na fase de execução, sobretudo na primeira instância, ou seja, tornando muito mais evidente, dentre as fases processuais e entre as instâncias, onde estava o grande “gargalo” da prestação jurisdicional:

Um olhar mais detido sobre o indicador revela que o maior gargalo encontra-se na fase de execução do 1º Grau da Justiça Estadual, onde a taxa de congestionamento chega a 89,8%, (...). Análise ainda mais específica revela que as execuções fiscais respondem pela maior parte desta taxa, com um congestionamento de 91,6%. (documento 91, 2011, p. 184)

### 10.3.2. Criando um novo movimento comparativo da produtividade dos tribunais

Em 2012, em um cenário político mais favorável à atuação do CNJ sob a Gestão Ayres Britto, os bastidores do DPJ experimentavam criar um movimento estatístico a fim de tentar tornar o Justiça em Números um instrumento de impacto no direcionamento da gestão de recursos e de força de trabalho nos tribunais: “(...) esta edição do Relatório Justiça em Números 2012 (...) trouxe novas técnicas de análise de dados, sobretudo visando ampliar a capacidade de o relatório auxiliar os tribunais brasileiros a se aprimorarem, em especial no gerenciamento dos seus recursos.”

(documento 92, 2012, p. 8). Era um movimento que nascia “em um momento em que a gente [percebia que] (...) não existia essa *atenção* aos dados, né? Ninguém ligava tanto para os dados”, situa a Entrevista 40 (CNJ, 2022). Em especial, era um movimento que tentava buscar cumprir uma agenda diagnóstica via SIESPJ que era muito aguardada por diferentes setores, que, apesar do acúmulo diagnóstico que as inspeções ajudavam a viabilizar e, de certa forma, relatórios de MNs e de outros diagnósticos desenvolvidos pelas associações, além das estatísticas, até então, do Justiça em Números, não conseguiram identificar, articuladamente, qual o “melhor” e o “pior” tribunal na gestão do atendimento à litigiosidade, situa a Entrevista 40:

Era uma dificuldade que eu acho que a gente também tinha, né, de resumir aquele volume de dados, porque calculava taxa de congestionamento, calculava lá vários indicadores, “tá, mas quem que é o tribunal melhor?” Então a gente tinha essa demanda assim que a gente não conseguia responder: “quem é que é o tribunal melhor? Quem é que é o tribunal pior?” (Entrevista 40, CNJ, 2022).

Na oportunidade favorável de atender a essa demanda diagnóstica, o movimento estatístico que se ensaiava nos bastidores do DPJ foi estabelecido em duas frentes complementares. A primeira se dedicava à busca por instrumentos que possibilitassem a, finalmente, “não só que se comparem dados de produtividade, de maneira isolada, mas que sejam também levados em consideração os dados estruturais dos tribunais” (documento 92, 2012), detalha em apresentação introdutória do Relatório de 2012 o presidente Ayres Britto. Ou seja, nessa etapa diagnóstica, continua a detalhar:

Um tribunal deixa de se destacar apenas pela boa produção de decisões ou alto volume de processos arquivados, pois passa a ser analisado a partir dessas duas variáveis, em combinação com seu contexto estrutural, sua despesa, número de servidores, grau de informatização e outros indicadores. O exame da eficiência passa a correlacionar produtividade com despesa, estrutura física e de pessoal. (documento 92, 2012)

A segunda frente se dedicava a experimentar técnicas estatísticas que buscassem sintetizar tal correlação entre dados estruturais e produtividade processual, “com o objetivo de verificar a capacidade produtiva de cada tribunal, considerando-se os recursos disponíveis.” (documento 92, 2012, p. 16). Para cumprir a primeira frente diagnóstica, o projeto estava em torno de correlacionar diferentes recursos disponíveis (dado estrutural) com uma categoria de produtividade processual (sentença e baixa), tornando-se “possível verificar quais tribunais produzem mais com menos recursos e quais tribunais produzem menos com mais recursos” (documento 92, 2012, p. 15). Essa primeira frente foi implementada pelos “Gráficos de Gartner”, também conhecidos como “gráficos de quadrante”, que possibilitam identificar a localização de um tribunal entre os outros de seu segmento de justiça, em cada uma daquelas correlações, ou seja, situar, a partir de uma média, quatro tipos de cenários: os tribunais que produzem mais com menos recursos, os que produzem mais com mais recursos, os que produzem menos com mais recursos e os que produzem

menos com menos recursos. À segunda frente diagnóstica, foi experimentada uma técnica de análise multivariada chamada de Análise Envoltória de Dados (DEA – do inglês, *Data Envelopment Analysis*), um instrumento que “permite que sejam compostos parâmetros de eficiência relativos às próprias unidades em comparação. Os tribunais que apresentaram melhores resultados passaram a figurar como uma fronteira de eficiência, a qual cada um dos demais tribunais poderá alcançar” (documento 92, 2012, p. 130), ou seja, tornava-se possível identificar um caso ideal e comparar todos os outros com ele. Além disso, tornava-se possível “verificar o quanto cada tribunal deve aumentar na produtividade para alcançar a fronteira de produção, considerando os recursos de que cada um dispõe, além de estabelecer um indicador de avaliação para cada unidade.” (documento 92, 2012, p. 130).

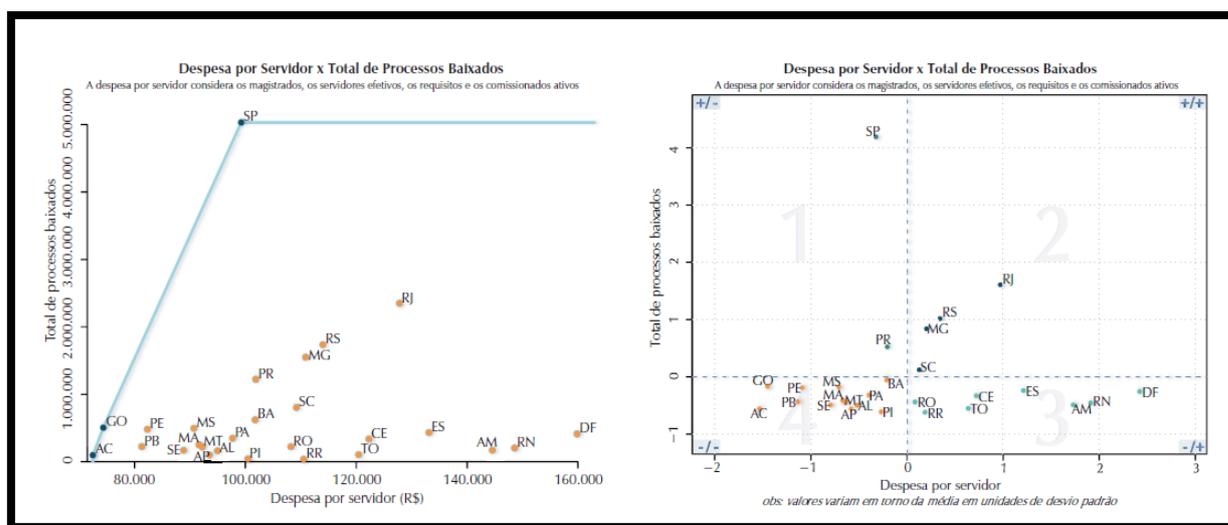
Com esse instrumento, o projeto estava em torno de oferecer um diagnóstico global do “melhor” e do “pior” tribunal, correlacionando-se todos os dados estruturais e processuais escolhidos, além de detalhar, pelos chamados “gráficos de fronteira”, qual o “melhor” e o “pior” tribunal, na correlação de cada categoria de dado estrutural e processual que compõe o modelo global (documento 92, 2012). Para o modelo, foram selecionados o “valor da despesa com pessoal ativo”, “o número de computadores por usuário” e “número de magistrados e de servidores”, como recursos disponíveis, e o “número de sentenças por magistrado” e o “total de processos baixados”, como produtos (documento 92, 2012). Para dar lugar a esse modelo, é importante destacar que um aspecto que esse experimento inicial ainda limitava aqueles bastidores dizia respeito a criá-lo na condição de se “ter uma visão global do tribunal, sem divisões por instância”, em especial pela “viabilidade de utilizar dados de orçamento, que, além de muito relevantes, apenas estão disponíveis para o tribunal como um todo, sem segregação por instâncias.” (documento 92, 2012, p. 17). Além disso, um indicador importante que indicava desigualdades estruturais entre as instâncias até o Relatório de 2011, como o “número de servidores por magistrado”, foi suprimido, para dar lugar às correlações com dados gerais da força de trabalho de um tribunal como um todo. Por outro lado, nesse novo movimento estatístico foi possível trazer evidências inéditas, em que cada categoria de produtividade prevista no modelo, “sentença por magistrado” e “total de processos baixados”, pôde ser correlacionada com diferentes variáveis e indicadores desdobrados quanto à força de trabalho, como a “despesa com pessoal ativo” (magistrados e servidores), “total de servidores”, “despesa por servidor” (estas últimas isolando apenas os servidores), “servidores da área judiciária” (isolando servidores que impulsionam diretamente os processos) e “total de magistrados”, isolando apenas os juízes.

Para dar centralidade a esse novo movimento estatístico sob os dados do SIESPJ, a edição Justiça em Números 2012 sofreu mudanças significativas, concedendo-se espaço privilegiado a ele

no Relatório. Entre os achados, o destaque estava para os resultados da correlação entre “despesas com pessoal ativo” e “sentença por magistrado” e “total de processos baixados”. A análise dos gráficos de Gartner revelaram que “a maior parte dos tribunais com produção de sentença por magistrado acima da média possui despesa com pessoal ativo também acima da média” (documento 92, 2012, p. 90). No entanto, o gráfico de fronteira tornava evidente que as justiças comuns da Bahia, Distrito Federal e Territórios e Minas Gerais, embora possuíssem as mais altas despesas com pessoal ativo, isso não se refletia na produção de sentenças por magistrado. Em contrapartida, havia o achado de que tribunais com despesas com pessoal ativo abaixo da média produziam sentenças por magistrado também abaixo da média. Além disso, era possível identificar que, mesmo os tribunais que pertenciam ao mesmo quadrante, havia muita discrepância entre seus desempenhos. Os mesmos achados dessa relação foram identificados na relação da despesa com pessoal ativo e total de baixa processual. Dessas correlações, foi possível revelar que, por exemplo, “o TJBA, embora possua despesa com pessoal ativo 16% superior ao TJRS, possui número de sentenças por magistrado 68% inferior e total de processos baixados 64% inferior a este tribunal” (documento 92, 2012, p. 92). Outro caso muito discrepante foi quanto ao caso do TJTO que, “mesmo possuindo despesa com pessoal ativo 89% superior à do TJAC, apresenta total de processos baixados somente 8% superior neste tribunal, e sentença por magistrado 53% inferior.” (documento 92, 2012, p. 92).

Outra correlação de destaque estava entre “despesa por servidor [magistrados, os servidores efetivos, os requisitados e os comissionados ativos]” e aquelas categorias de produtividade (**Figura 13**). O mesmo padrão de resultado foi identificado. Entre eles, “Em consequência, verifica-se que a despesa por servidor não influencia significativamente o total de processos baixados.” (documento 92, 2012, p. 99). Havia o caso em que, por exemplo, inter-relacionando estes achados, “embora Goiás apresente-se entre os tribunais mais eficientes no que diz respeito a processos baixados, essa eficiência não é observada quando se considera a variável sentença por magistrado.” Além disso, ainda da inter-relação das duas correlações com o recurso “despesa por servidor”, foi possível revelar que, por exemplo, o TJRO possuía despesa por servidor 52% superior à do TJAC, mas com total de processos baixados 61% inferior e 54% de sentença por magistrado inferior deste tribunal. Saltou aos olhos o caso também do TJDFT que,

embora possua despesa por servidor 25% superior à do TJRJ, possui número de sentenças por magistrado 59% inferior à deste tribunal. Da mesma forma, aquele tribunal possui despesa por servidor 61% superior à do TJSP e um total de processos baixados 92% inferior à deste tribunal. (documento 92, 2012, p. 100)



**Figura 13.** Gráfico de Fronteira e Gráfico de Gartner da relação despesa por servidor x total de processos baixados

Fonte: documento 92, 2012, p. 99.

Nota 1. Resultados referentes à Justiça Estadual (ano-base 2011)

Nota 2. À esquerda, gráfico de Fronteira. À direita, gráfico de Gartner.

Por outro lado, houve o achado sobre que “o número de servidores” tende a gerar bons resultados de produtividade. Além disso, quando se isolou a variável “número de magistrados”, as estatísticas revelaram que, “em regra, os tribunais nos quais os magistrados mais produzem [sentenças] são justamente aqueles com maior número destes” (documento 92, 2012, p. 102), além de “que o total de processos baixados é influenciado pelo total de magistrados existentes no tribunal.” (documento 92, 2012, p. 103). Ademais, identificou-se influência significativa, em especial, do número de servidores da área judiciária na produtividade de baixa processual. Da inter-relação entre todos esses achados relacionados à força de trabalho, abriu-se a oportunidade de se sustentar uma medida de política de gestão de recursos orçamentários estruturante na qual, em especial, despesa alta com pessoal ativo deveria ser reflexo da aplicação orçamentária ao “aumento do número de servidores e não em uma despesa maior por servidor”, uma vez que o número de servidores “apresentou perfil semelhante ao da que envolve a despesa com pessoal ativo e, por outro lado, demonstrou-se a pequena influência da despesa por servidor na produtividade.” (documento 92, 2012, p. 107).

O que esses achados comparativos pioneiros sob a DEA conseguiam fortalecer era a tese de que o problema da produtividade da Justiça não estava, necessariamente, na falta de recursos orçamentários, mas no tipo de política de alocação orçamentária dos tribunais. Então, se unir ao movimento de uso do método DEA “foi um momento importante”, considera a Entrevista 16 (CNJ, 2019), “[porque] aí a possibilidade de comparação surgiu”, especifica a Entrevista 40 (CNJ, 2022). O “DEA é comparação, né? Ele é comparação, ele não é um *ranking*, ele não é um *ranking*.”

Ele é pura comparação. Essa é a lógica por trás do DEA”, enfatiza a Entrevista 16 (CNJ, 2019). Com a técnica foi possível se iniciar um movimento técnico-político que a taxa de congestionamento não conseguia trazer, que era a possibilidade de “comparar Piauí com São Paulo”, ou seja, “comparar todos” os casos disponíveis, relativamente:

Então, o que foi legal [de escolher o DEA] é que você consegue comparar Piauí com São Paulo, porque o recurso está no *input*. Enfim... por isso que foi um modelo que a gente nunca nem mudou, porque ele acaba sendo um modelo inteligente pra o que a gente quer fazer: a gente consegue comparar todos. (Entrevista 40, CNJ, 2022)

Com esse novo movimento comparativo, de oferecer evidências de qual o melhor e o pior tribunal em matéria de correlação entre gestão de recursos e produtividade processual, a projeção era que a visibilidade de desempenhos comparados direcionasse os tribunais a se nivelarem entre si: “quando questionávamos sobre a aplicação dessa técnica, o argumento deles era que os tribunais seriam estimulados a se nivelarem [em eficiência produtiva]”, recorda a Entrevista 33 (TJPA, 2020). Era o início de uma inteligência política, de uma ação político-criativa, indica também a Entrevista 43 (TJAP, 2019), a de permitir ao CNJ conseguir agir de longe: “eles são muito inteligentes [o CNJ]. Essa estratégia de um olhar para o outro diminui muito o trabalho deles. Eles não precisam dizer nada. É só olhar para o indicador. (...) é só olhar para o outro [tribunal]”. A entrevista 40 (CNJ, 2022) ajuda a situar que essa nova criatividade do constrangimento comparativo se ancorava na experiência de que “ranquear” causava certos incômodos aos tribunais: “a primeira vez que a gente percebeu que ranquear era importante foi lá atrás, naquele primeiro... naqueles primeiros Justiça em Números (...), quando a gente começou a ordenar [os indicadores] do maior pro menor, isso sei lá em 2009, 2010, bem no começo, a gente já começou a sentir” (Entrevista 40, CNJ, 2022). Tanto que nasceu o movimento de “não pode comparar Piauí com São Paulo”: “mas e o porte? Então vamos ranquear, mas tinha que ranquear por porte, não pode comparar Piauí com São Paulo.” (Entrevista 40, CNJ, 2022). Aliás, esse movimento pela coerência comparativa ajudou no amadurecimento da própria equipe recém-chegada de estatísticos do DPJ sobre a confiabilidade dos dados com os quais trabalhavam para a construção dos relatórios Justiça em Números:

E às vezes até era uns *rankings*... até porque os dados não eram... eram inconsistentes, uns *rankings* até críticos assim – “como é que colocaram o Piauí em 1º lugar?” – Em um dos indicadores, por exemplo, o Piauí ficou em primeiro lugar em algum momento da vida. Aí, a gente, “nossa, é mesmo, não pode”... a gente não tinha conhecimento pra isso, né? Tínhamos lá um ano de casa (...), nem tinha maturidade pra saber se Piauí era bom ou ruim, não tinha vivência. Mas, enfim, a gente foi aprendendo com a vivência ao longo do tempo. (Entrevista 40, CNJ, 2022)

Além disso, o movimento “não pode comparar Piauí com São Paulo” oportunizou o DPJ a usar, pela primeira vez, técnicas estatísticas mais sofisticadas, métodos multivariados, para se trabalhar os dados enviados pelos tribunais, assim como é a DEA, abrindo portas para se produzir

relatórios mais analíticos: “outro exemplo também é [a definição do] porte [do Tribunal], né? Que também é um método multivariado que utiliza várias dimensões para calcular. Então a gente começou pelo porte.” (Entrevista 40, CNJ, 2022). Esse movimento de separar os tribunais por porte ganhou força na Gestão Cezar Peluso e, assim, o Relatório de 2010 (ano-base 2009) – trouxe o ranqueamento da taxa de congestionamento, por exemplo, conforme o “porte” do tribunal, clusterizados em pequeno, médio e grande porte (Entrevista 40, CNJ, 2022):

Então a gente começou pelo porte, né? Foi o primeiro [movimento mais analítico ao Relatório]. Foi a ideia de um conselheiro – acho que na época ele era juiz auxiliar [na presidência de Cezar Peluso] –, foi o conselheiro [José Guilherme] Vasi Werner, se eu não me engano, ele teve essa ideia e falou assim: “vocês não podem comparar Piauí com São Paulo!” Então... muito ouvindo mesmo quem estava também na jurisdição, né? Então, nesse caso foi um juiz, e ele deu essa ideia do porte. Aí a gente criou o método e calculou.<sup>91</sup> (Entrevista 40, CNJ, 2022)

Categorizados por porte, outro tipo de achado comparativo de importância trazido, pioneiramente, no Relatório de 2012, dizia respeito à série histórica (desde o ano-base de 2009) do índice de eficiência relativa de cada tribunal, gerado pela DEA do modelo global criado. Havia um destaque para o caso do TJMG que, “em 2010, foi bastante positivo, com 81% de eficiência relativa, porém apresentou queda para 67% em 2011 em função da redução tanto no número de processos baixados quanto no número de sentenças por magistrado.” (documento 92, 2012, p. 137). Considerando o caso mais eficiente do grupo de tribunais a que pertencia (de grande porte), em 2011, o tribunal mineiro precisaria “aumentar em 92% o número de sentenças por magistrado (passando de 1.041 para 2.000) ou em 49% o total de processos baixados (passando de 1,5 milhão para 2,3 milhões)”, para chegar a alcançar a sua capacidade produtiva ideal. Aliás, esse decréscimo pode estar ligado, em parte, ao enfraquecimento que veio sofrendo, desde 2010, a Política de Metas, em várias dimensões. Essa mesma hipótese interpretativa pode ser estendida a resultados de outros tribunais de médio porte, como “o TJGO, com redução de 85% para 70% em dois anos; o TJPA, de 100% de eficiência para apenas 58%; o TJPE, de 63% para 51%; e o TJCE, de 73% para apenas 40%.” (documento 92, 2012, p. 137). Em contrapartida, o Relatório revelou, também, que, em geral, tribunais de pequeno porte vieram aumentando, significativamente, sua eficiência produtiva, como, por exemplo, o TJAM “que, apenas no último ano, (...) aumentou em 49% a produtividade dos magistrados e em 2% o total de processos baixados”. Além deste caso, estão “o TJPB, que subiu de 44% para 86% de eficiência; TJSE, de 70% para 74%; e TJRN, de 42% para 57% (documento 92, 2012, p. 137). Ou seja, essa tendência de crescimento na eficiência

---

<sup>91</sup> O DPJ executa o cálculo da seguinte forma: “para a classificação, considerou-se o total anual da despesa total da justiça, de casos novos, de processos em tramitação, de magistrados, de servidores (inclusive estagiários e terceirizados) e número de servidores da área judiciária. Utilizando-se a técnica estatística análise de componentes principais, criou-se um *score* único, que resume o conteúdo das seis variáveis acima relacionadas e explica 96% dos dados.” (documento 89, 2010, p. 56).

produtiva, em tribunais de pequeno porte, pode estar relacionada, em parte, aos efeitos imediatos da Política de Metas, em temas de produtividade processual, e na repercussão imediata, talvez, do início da política de inspeções da Corregedoria Nacional, em casos como o TJAM, em 2008/2009.

Em síntese, nascia, mais claramente, um estatativismo institucional: o uso ativista das estatísticas pela burocracia judicial para tentar avançar causas políticas (Nascimento & Dias, 2022). “Aí o Justiça em Números sofreu muitas alterações a partir desse momento”, adianta a Entrevista 16 (CNJ, 2019).

### **10.3.3. Retomando a agenda pela redistribuição da força de trabalho**

Enquanto esse novo movimento estatístico se desenvolvia em torno dos bastidores do DPJ, e a tese de que a produtividade da Justiça não se tratava, necessariamente, da falta de recursos, mas sim da sua alocação estratégica, ao mesmo tempo, retornava-se outro movimento nos bastidores da presidência do CNJ, em busca de uma política complementar: o movimento pela redistribuição da força de trabalho no Poder Judiciário. Com a retomada de posição estratégica no Conselho, os personagens ligados ao novo movimento associativo da magistratura brasileira se organizavam para liderar essa agenda de política judiciária, na oportunidade favorável da presidência de Ayres Britto. O plano não se tratava, a priori, de propô-la como Meta Nacional, conforme estratégia que as associações tentaram articular no final da Gestão Gilmar Mendes, mas como uma política pública judiciária permanente, anunciava-se em matéria institucional: “O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vai editar resolução para orientar a distribuição de servidores nas unidades da Justiça Estadual, com prioridade para a primeira instância” (documento 93, 2012). No entanto, diferentemente do que se tentou propor como MN para 2010, a ideia era experimentar uma política judiciária voltada, especificamente, ao segmento da justiça estadual, e se limitava à distribuição da força de trabalho já destinada à primeira instância nos tribunais, conforme a proporção de casos novos, ou seja, não se tratava ainda de equalizar a força de trabalho entre as 1ª e 2ª instâncias, conforme proposição como MN para 2010.

Em sinal de que se tratava de uma velha reivindicação e que fora defendida por diferentes movimentos institucionais na história de construção do Conselho, a agenda era anunciada como bandeira da Gestão Ayres Britto, “em resposta à preocupação com o assunto provocada por números apurados nas inspeções que a Corregedoria Nacional de Justiça realiza nos tribunais, em processos julgados pelo Conselho e em manifestações de associações de magistrados e de sindicatos de servidores.” (documento 93, 2012). As evidências que trazem esses diferentes movimentos “mostram que a maioria dos tribunais, especialmente no âmbito da Justiça Estadual, tem uma divisão da força de trabalho inadequada ou realizada sem qualquer planejamento”

(documento 93, 2012), afinal, “apenas 31% dos tribunais têm alguma regulamentação sobre distribuição da força de trabalho.” (documento 93, 2012). Essa proposta de política distributiva ajudava, de imediato, a orientar alguma resposta ao “muro das lamentações” de presidentes de tribunais sobre a tese da escassez de recursos na qual baseavam dificuldades estruturais da prestação do serviço judiciário, destaca a Entrevista 36 (TJSE, 2021): “Cada reunião que se fazia com os presidentes, eles diziam: ‘não tenho dinheiro, não tenho servidores, não tenho isso, não tenho aquilo’... Era o muro das lamentações! Colocou um presidente do tribunal com o presidente do Conselho vira muro de lamentações. Aí [Ayres Britto]: ‘vamos verificar’”.

Para dar início ao desenho de uma proposta de política judiciária voltada para tratar o tema, ministro Ayres Britto instituiu um grupo de trabalho (documento 93, 2012). Diferentes atores foram chamados para pensar conjuntamente a política, situa a Entrevista 36 (TJSE, 2021): “criou-se uma comissão no CNJ (...), eu fui chamado pra uma equipe mais outros tribunais, para essa comissão, para trabalhar essa distribuição, inicialmente com [a Gestão do] ministro Ayres Britto”. Especialmente, o desenho da política judiciária a todo o segmento da Justiça Estadual seria inspirado na política distributiva que já vinha sendo implementada há alguns anos no TJSE, que baseia a alocação da força de trabalho destinada à primeira instância conforme a demanda de casos novos (**Boxe 18**). Ex-presidente da AMASE e agora no posto de Secretário-Geral do CNJ, o juiz Francisco Alves se encarregou de levar aquela bandeira e a ideia à presidência, detalha a Entrevista 36 (TJSE, 2021): “ele foi ao CNJ como Secretário-Geral pra levar essa ideia pra lá. Criou uma comissão no CNJ para trabalhar o padrão de uma [resolução], de texto, e trabalhar a divisão de servidores do Judiciário brasileiro”. O juiz Francisco Alves foi um personagem ativo na construção daquela política local à época, destaca a Entrevista 36 (TJSE, 2021): “o ministro Ayres Britto, que é um sergipano (...) [levou] um juiz, que era o assessor direto dele, o Francisco Alves. Foi um cara que trabalhou com a gente nessa formatação, com essa metodologia da distribuição do quadro, (...) ele é do quadro aqui. Ele acompanhou (...)”.

Essa política local distributiva da força de trabalho foi idealizada por um BE do TJSE, considerado o “pai da 219”, conforme identificou diversos atores entrevistados pela pesquisa, o inspirador do que se evoluirá para Resolução nº 219/2016,<sup>92</sup> - “aquele filho muito aguardado”, adianta a Entrevista 36 (TJSE, 2021): “E aí eu vou falar de um outro filho meu, que eu não sei se já falaram pra você, que foi a Resolução 219. A Resolução 219 ela foi um filho muito esperado, muito esperado. Ela foi um filho muito esperado por quê? Porque ela começou num *case* de sucesso também aqui no Tribunal.”

---

<sup>92</sup> Mais detalhes sobre a Resolução 219/2016 no próximo Episódio.

**Boxe 18.** Breve narrativa sobre a política distributiva da força de trabalho entre a primeira instância do TJSE conforme a demanda de casos novos

“(…) Veja, antes inclusive do CNJ, a gente, um ano, pouco antes, dois anos, a gente fez um grande concurso, não é? Em que, em uma segunda-feira, no diário de uma segunda-feira, o presidente da época exonerou mais de mil e trezentos servidores comissionados que trabalhavam [cedidos da prefeitura] e colocou setecentos servidores de dentro da casa para fazer o serviço desses mil e trezentos. E qual era a tese? A tese era: esses setecentos qualificados vão fazer e vão produzir muito mais do que esses mil e trezentos que saíram. Essa era a tese... Os juízes odiaram! Porque eles tinham cinco pessoas, sete pessoas, e passaram a ter quatro. Na cabeça dele... ele estava acostumado, os servidores que ele dogmatizou, conformado com o trabalho dele adequado [conforme] ele quis fazer... ilhas de trabalho, né? E com essa vinda desses setecentos no mês de janeiro... (...) por que janeiro? Porque todos os juízes estavam de férias. No mês de janeiro, nós demos posse a todas essas pessoas, e treinamos – eu digo que catequizamos no sistema novo que foi implementado no formato de trabalho por final de numeração: dividiu de acordo com a demanda, as pessoas por final de numeração – e dizia: “você [juiz] vai trabalhar só com um ou dois [servidores]”, e assim por diante. Então... um dos formatos de trabalho, existem outros. Quando os juízes voltaram de férias, em fevereiro, foi um caos. “Não, eu não quero trabalhar assim. Eu não quero trabalhar assim. Eu não quero trabalhar assim”, etcetera e tal. E aí o presidente depois ligava pro juiz e dizia: “é assim, é assim”, porque a gente [pensou]: “se cada um continuar trabalhando de uma forma, esses setecentos não vão dar conta, nem um milhão vai dar conta, porque o formato de trabalho de cada um é diferente. E depois de três, quatro meses, a gente doutrinou servidores críticos, servidores que entendiam o processo [judicial], porque a maioria dos que passaram era bacharel em direito (...), e servidores que trabalhavam e entendiam a gestão de resultado. E aí, depois de um ano, a gente percebeu que esses setecentos servidores distribuídos de forma optativa virou um padrão para o meu tribunal. Só que a gente instituiu esse padrão baseado na demanda de casos novos já naquela época, e nem existia o CNJ, a gente instituiu isso com uma [percepção de]... que o servidor – olha a cultura, viu? – que o servidor não é do juiz – porque tem juiz que diz assim: “meu servidor” – o servidor é do Judiciário e ele vai fazer a rotatividade pra onde a demanda for! Então, anualmente, se publica uma portaria, dizendo: “na sua unidade tem cinco servidores, sua unidade tem quatro servidores, sua unidade tem três servidores”. Isso foi o caos, foi o caos, mas... é o que tinha pra hoje, porque, se não, a gente ia ter que contratar mais gente e não ia conseguir fazer política pública com os servidores.

Fonte: Entrevista 36 (TJSE, 2021).

Em outubro de 2012, havia uma minuta de resolução pronta, que chegou a ser apresentada na, agora, chamada “reunião preparatória” do VI ENPJ. Entre as ideias técnicas por trás da minuta de resolução estava que a distribuição da força de trabalho às unidades judiciárias seria “feita a partir de um índice de referência de produtividade por servidor, cuja fórmula de cálculo será trazida pela resolução. O objetivo do CNJ é racionalizar a utilização da força de trabalho para que as unidades judiciárias alcancem melhores índices de produtividade” (documento 93, 2012), destacou-se em matéria institucional. O conselheiro Vasi Werner, relator, juiz de primeira instância da Justiça Estadual, anunciou que, como próximo passo, “a minuta da resolução, antes de ser levada ao plenário do CNJ, passará pelo crivo de tribunais, associações de magistrados e sindicatos de servidores” (documento 93, 2012).

Enquanto o movimento pela redistribuição da força de trabalho na primeira instância ganhava protagonismo na Gestão Ayres Britto, no campo associativo retomava-se o movimento

pelo direito ao voto à magistratura de primeiro grau para a escolha dos dirigentes dos órgãos diretivos dos tribunais, presidência e vice-presidência. Foi iniciada a tramitação da PEC 15/2012 no Congresso Nacional, tratando do pleito. Em dezembro de 2012, ocorreu o Fórum de Democratização do Poder Judiciário, promovido por associações locais e pela Ajufe, com “apoio” da AMB, no qual parte das lideranças associativas e da classe política esteve presente. O evento foi criado, em especial, para se lançar a campanha “Diretas já” nos tribunais brasileiros (documento 138, 2012). Uma vez que a agenda da democratização da escolha dos dirigentes de tribunais não era agenda da gestão do desembargador Nelson Calandra (TJSP), ainda presidente da AMB naquela fase da história, o retorno dessa bandeira pelas associações locais indicava a falta de representatividade da ala conservadora de 2ª instância no nível associativo nacional. Era o início, aliás, da retomada da primeira instância na direção da maior associação da magistratura nacional.

**Episódio 11. “os olhos e as atenções para a porta de entrada da Justiça”. A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (2013-2018)<sup>93</sup>**

– O primeiro grau de jurisdição é a porta de entrada da Justiça. É a linha de frente, a vanguarda do Judiciário. É, no mais das vezes, o único ponto de contato entre o cidadão e o Judiciário. É onde o serviço da Justiça é visualizado, é sentido, é sonhado e concretizado. É a face da Justiça que se perpetua no imaginário dos milhares de homens e mulheres que anualmente a ela se socorrem. (...) É premente a necessidade de conferir um novo olhar ao primeiro grau. É preciso direcionar os olhos e as atenções para a porta de entrada da Justiça.

Presidente do CNJ, Ministro Joaquim Barbosa em discurso no VII ENPJ, em Belém do Pará, em novembro de 2013

Isso dá um problema grande! Por quê? Quem mais ganha salário e força de trabalho no país é o segundo grau. E quem mais tem a demanda de trabalho e chão de fábrica é o primeiro grau. Então, a conta não fecha! A conta não fecha!

Entrevista 36, TJSE, 2021

(...) quando me perguntavam sobre as Diretas Já, (...) eu dizia, “olha, se eu pudesse escolher entre votar simplesmente para presidente – o que é importante –, mas se eu pudesse escolher entre isso e participar efetivamente da gestão, eu escolheria o segundo”. Então, pra mim, é muito mais importante, do que só votar (...), [que] a gente possa influenciar ao longo dos dois anos de gestão e ser partícipe ativo, ao longo da gestão. (...) Você votar, e [o candidato] esquecer e chegar lá e fazer do jeito que ele quer, né?

Entrevista 41, CNJ, 2022

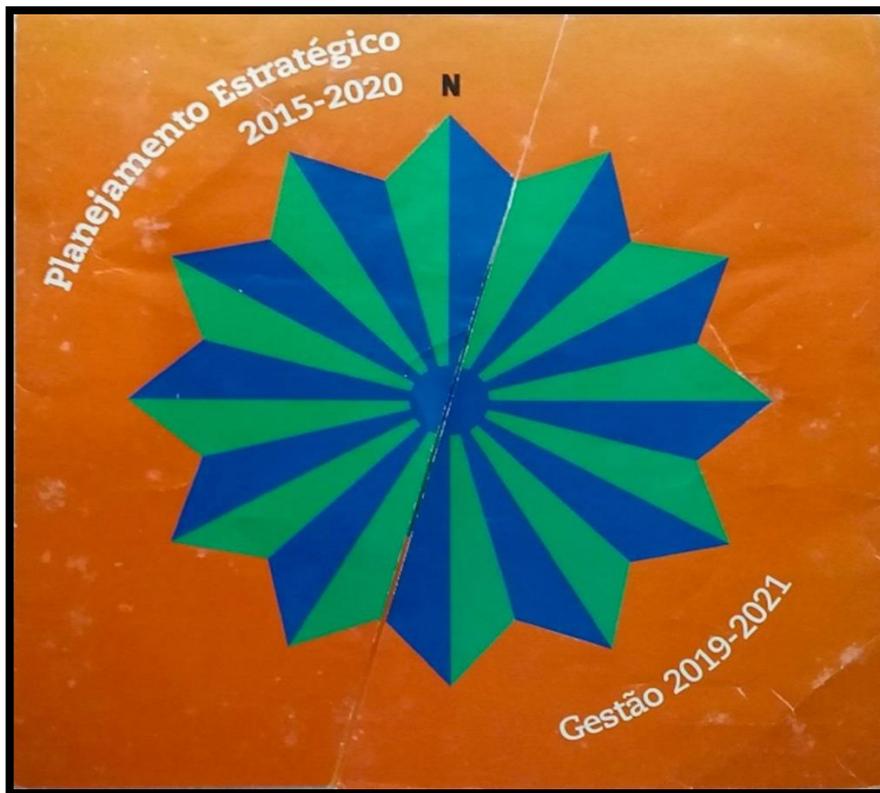
Ainda sobre quando eu atravessei, pela primeira vez, as tão suspiráveis estruturas físicas de arquitetura colonial do TJPA e de, na oportunidade, criar a imaginação de que a “nova tradição” – a cultura de gestão estratégica – tinha uma história de ligação com a diluição de algumas barreiras estruturais entre tribunais e sociedade, ao avistar os *banners* de divulgação do planejamento estratégico do Tribunal, é impossível não identificar, de longe, o símbolo da Rosa dos Ventos e a famosa abreviação “N”, indicando “Norte”. “Talvez deva ser alguma identificação criada para indicar a Região Norte [do Brasil]”, pensei comigo. “Ou, talvez, seja a tentativa de expressar que

---

<sup>93</sup> Neste Episódio, por se tratar de uma narrativa quase autobiográfica das ações que serão descritas, alguns personagens entrevistados precisaram ser passíveis de identificação, segundo sua inteira permissão.

aqueles termos dispostos em torno da Rosa dos Ventos – ‘macrodesafios’, ‘missão’, ‘visão de futuro’, ‘valores’ – direcionam as ideias e práticas neste lugar”, continuei a imaginar. Mas, gentilmente, ganhei do diretor do Departamento de Planejamento e Estatística o *folder* de divulgação do planejamento estratégico do Tribunal da gestão 2019-2021, especialmente motivado pelo elogio que fiz à beleza da arte dos *banners*, que tinha cores fortes, chamando muita atenção por onde quer que passássemos nas dependências da instituição, e da disposição dos macrodesafios do Poder Judiciário 2015-2020 como se estivessem circunscritos na Rosa dos Ventos (**Figura 15**). Na oportunidade de olhar com calma a mensagem que continha no *folder*, desconstruí a imaginação primeira que tinha desenvolvido. Era a mensagem do presidente do Tribunal. O título daquela mensagem já ajudava a iniciar a desconstrução da minha imaginação primeira: “Prioridade ao Primeiro Grau é o Porto Seguro do Judiciário”. Continuei a ler: “Prioridade absoluta ao Primeiro Grau de Jurisdição. Esse é o norte do Judiciário paraense às proximidades do porto final previsto no Planejamento Estratégico para o período 2015-2020.” “A Justiça de Primeiro Grau é o norte!?” , situei na cabeça. Continuando a leitura da mensagem do presidente, ele descrevia que, sob a 2ª revisão do planejamento estratégico do Tribunal, estabeleceu-se em resolução que “É diretriz do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário do Estado do Pará a priorização do Primeiro Grau de Jurisdição”. Além disso, situava que a criatividade representativa da Rosa dos Ventos simbolizava o “piso do plenário de onde saem as decisões [de gestão]”: “Escolhemos, como símbolo da gestão, a estilização da rosa dos ventos, que aflora no piso do plenário das grandes decisões [de gestão] do nosso Judiciário, sintetizando os esforços para continuarmos no rumo do porto seguro” (**Figura 15**).

Naquela fase da minha experiência em campo, nem imaginava eu que foram em terras paraenses que os bastidores pela priorização do primeiro grau consolidaram a criatividade política da conexão da Estratégia Nacional a um plano de tentar direcionar a equalização de todos os recursos organizacionais da Justiça entre as duas instâncias. Quem não tivesse escavado a história, como eu ainda não havia feito, chegaria a pensar que aquela agenda era uma bandeira particular da gestão para trabalhar, estrategicamente, as ações do Tribunal e, aquela estilização, uma criatividade sem ligação com uma rede de ação de atores que buscavam democratizar a gestão e a alocação dos recursos públicos judiciários. Na realidade, aquela agenda e aquele simbolismo eram a ressonância que se avançava de uma batalha política (já antiga) em torno dessa democratização.



**Figura 14.** Parte 1 do Folder do Planejamento Estratégico do TPA (2015-2020)  
 Fonte: Pesquisa de campo, janeiro 2020.



**Figura 15.** Parte 2 do Folder do Planejamento Estratégico do TPA (2015-2020)  
 Fonte: Pesquisa de campo, janeiro 2020.



**Figura 16.** Parte 3 do Folder do Planejamento Estratégico do TJPA (2015-2020)  
Fonte: Pesquisa de campo (2020).

### 11.1. “estava *evidente* a discrepância entre a casa-grande e a senzala”: abrangendo o movimento por priorização da primeira instância

Em novembro de 2012, chegava-se ao fim a breve Gestão Ayres Britto<sup>94</sup>. Para a história garantir continuidade aos ventos a favor da retomada da arena da conquista, o ministro Joaquim Barbosa toma posse da presidência do CNJ. Coincidência ou não, o novo presidente do Conselho anunciava que chegava para combater ‘as desigualdades da Justiça’ e a afirmar o “compromisso do Judiciário com a população e a importância da valorização da independência do magistrado” (documento 94, 2012). Nos bastidores, o movimento pela redistribuição da força de trabalho na primeira instância do segmento da Justiça Estadual continuava seu trabalho: “[O grupo de trabalho atuou] inicialmente, com o ministro Ayres Britto; depois (...) continuou na administração do ministro Joaquim Barbosa...” (Entrevista 36, TJSE, 2021). A Entrevista 36 detalha ainda que o movimento por priorização da primeira instância começou a crescer muito e a ganhar abrangência, não se resumindo somente ao tema da redistribuição da força de trabalho, mas também para o tema da redistribuição do orçamento nos tribunais: “como (...) estavam trabalhando essa

<sup>94</sup> Ministro Ayres Britto se aposentou compulsoriamente, fato que não lhe permitiu cumprir o mandato de dois anos. Sua presidência esteve entre 23.04.2012 e 21.11.2012.

distribuição de servidores, [começaram a] ampliar o foco, também, para a distribuição do orçamento”. Então, “como o negócio começou a crescer muito e a pressão começou a crescer muito, eu acho que eles fizeram uma coisa interessante: eles contrataram uma fundação, uma consultoria chamada Elogroup, muito boa” (Entrevista 36, TJSE, 2021). Dada a força que aquele movimento, gradativamente, ganhava nos bastidores do Conselho, a presidência deu continuidade na busca pela doação de recursos do Banco Mundial para executar o projeto “diagnóstico e fortalecimento dos judiciários estaduais por meio do Conselho Nacional de Justiça” (documento 139, 2013), que visava contratar uma consultoria para diagnosticar, “em profundidade”, “em detalhes”, “as formas de construção, planejamento e execução do orçamento dos tribunais de justiça estaduais” e suas “política[s] de recursos humanos (captação, alocação, distribuição, gestão)”, e para buscar a “construção de modelos decisórios efetivos” a essas duas áreas<sup>95</sup> (documento 139, 2013).

Segundo se documenta, esse projeto diagnóstico se baseava nas estatísticas do Relatório Justiça em Números 2011 – última edição da “era Resolução 76/2009” na qual as desigualdades de distribuição da força de trabalho eram reveladas entre 1ª e 2ª instâncias por tribunal e segmento de justiça –, com as quais se justificava sua relevância pelas evidências de que “A justiça estadual não é acessível a todos da mesma forma no território nacional”, em que os dados “demonstram grande heterogeneidade entre os tribunais de justiça estaduais, seja em termos de recursos humanos, seja em termos orçamentários” (documento 139, 2013). Para situar tal heterogeneidade, estava a variação acentuada no “volume total da despesa da justiça estadual por habitante”, além do fato de que “tal despesa é, em grande parte, relativa ao pagamento de pessoal (...) que, em média, representa 86,5% dos orçamentos dos tribunais de justiça estaduais” (documento 139, 2013). No fim, ao conhecer, em profundidade, a política orçamentária e de recursos humanos dos tribunais de justiça, “será possível propor melhorias nos processos organizacionais das duas áreas”, propor “a modernização dos tribunais com maiores dificuldades”, para fins de “facilitar o acesso à justiça aos pobres”, de melhorar os “serviços prestados pelo Poder Judiciário à população, sobretudo a mais carente” (documento 139, 2013). Aqui, é perceptível o quanto o movimento de primeira instância pela democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça avançava no discurso de que sua reivindicação representa a própria reivindicação da sociedade, mais especificamente, agora, do povo, do *pobre*, do mais *carente*, para se fortalecer e ganhar espaço institucional.

---

<sup>95</sup> O projeto estava planejado para ocorrer em quatro fases (documento 139, 2013): (a) “um breve diagnóstico da gestão orçamentária e de recursos humanos nos 27 (vinte e sete) tribunais da Justiça Estadual”, (b) “o aprofundamento por meio de pesquisa qualitativa sobre decisões e critérios alocativos desses recursos em dez tribunais selecionados”, (c) “a elaboração de modelos decisórios” e sua (d) “implantação nos três tribunais de Justiça que apresentem situações mais preocupantes”.

### 11.1.1 alcançando todos os segmentos da Justiça e os recursos destinados à 2ª instância

Enquanto a pressão interna por uma política redistributiva do orçamento e de recursos humanos e as diferentes frentes diagnósticas se estabeleciam, sobretudo no segmento da justiça estadual, em junho de 2013, o Congresso Nacional promulgava a Emenda Constitucional 73/2013, que criava quatro TRFs. A Associação Nacional dos Procuradores Federais (Anpaf) ajuizou uma Adin, ADI 5.017, que questionava a legitimidade da iniciativa da PEC pelo próprio Legislativo e criticava os custos altíssimos que as novas estruturas gerariam, cujas despesas anuais, segundo um estudo que fez o Ipea à época, eram estimadas a chegar a R\$ 922 milhões (documento 140, 2013), para uma baixíssima estimativa de demanda processual: “os novos tribunais devem receber 160 mil processos ao ano, apenas 5,3% do total de casos julgados na Justiça Federal, que somam 3 milhões de processos ao ano” (documento 140, 2013). Do outro lado, as justificativas que se movimentavam a favor da EC 73/2013 estavam que os novos TRFs descongestionariam a sobrecarga de processos pendentes de julgamento na segunda instância da Justiça Federal (documento 140, 2013). Ainda quando a PEC estava em tramitação, o DPJ havia desenvolvido uma nota técnica, mostrando evidências estatísticas de que a criação de novos tribunais era desnecessária e onerosa (documento 141, 2013), e defendendo e apontando os efeitos de outras alternativas para tratar o problema. O estudo sofreu resistências, especialmente da AMB e da Ajufe, ainda conduzidas pela ala da magistratura conservadora de segunda instância, que mobilizaram críticas ao diagnóstico e seguiram divulgando defesas à criação dos novos TRFs.

A Adin ajuizada pela Anpaf alcançava o questionamento de uma rede de atores, especialmente os que apoiavam ideias redistributivas de recursos para aumentar a produtividade processual: “chegou um dia que tramitava (...) uma [Proposta de] Emenda Constitucional para criar novos TRFs, criar novos tribunais regionais federais. Todos nós éramos contra, obviamente, porque imagina: criar outro tribunal, construir uma sede, mais desembargador, mais servidor...” (Entrevista 16, CNJ, 2019). A Adin chegou em hora oportuna, próxima ao recesso do STF, em julho de 2013, e ministro Joaquim Barbosa, em posição institucional estratégica, adepto aos movimentos que se estabeleciam nos bastidores do CNJ, e em atenção à discricionariedade diagnóstica do Conselho sobre a proposta de criação de novos tribunais, concedeu liminar, suspendendo a validade da EC 73/2013, até que se finalizasse a tramitação da Adin ajuizada pela Anpaf. “Joaquim Barbosa (...), durante o recesso no Supremo, ele deu uma liminar em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade e suspendeu essa Emenda Constitucional de criar novos tribunais, numa canetada, numa atuação monocrática dele, que foi no período de recesso.”, recorda a Entrevista 16 (CNJ, 2019). Na ocasião, o ministro Joaquim pede novo apoio diagnóstico ao DPJ para fortalecer a liminar: “Aí a gente precisava fortalecer o argumento, né? E era uma coisa que

todo mundo concordava: a gente produziu um estudo, tipo em dez dias, mas bem fundamentado, demonstrando que a solução de criar tribunal poderia até fazer sentido em alguns lugares, mas não naquela proposta.” (Entrevista 16, CNJ, 2019). O novo estudo gerou muita contestação entre os defensores da EC 73/2013:

Colocamos o estudo na página do CNJ. E aí vieram os conselheiros da Justiça Federal, que queriam o tribunal de todo o jeito, e pediram minha cabeça: “Como é que a [REDACTED] coloca uma pesquisa que ninguém sabe o que é, que a gente toma conhecimento pelo *site*, que não foi discutida, que não foi debatida, que não foi não sei o quê mais... Isso é um absurdo...”. (Entrevista 16, CNJ, 2022)

No entanto, o ministro Joaquim Barbosa tinha “um respeito pelo saber acadêmico”, nos termos da Entrevista 16, e era um defensor do trabalho diagnóstico do DPJ, e afirmou a importância do estudo e do Departamento na condução de evidências para embasar as decisões gerenciais sobre o Poder Judiciário:

Aí o Joaquim disse que o projeto dele para o Departamento – eu não estava nessa reunião, óbvio né –, que o projeto dele para o DPJ era que o DPJ funcionasse como o Ipea, e que, portanto, o Presidente da República não podia influenciar o resultado da pesquisa produzida pelo Ipea, né? Então, assim, ele deu uma sustentada naquele momento de que você não pode influenciar o rumo daquilo [das evidências]. (Entrevista 16, CNJ, 2019)

Em meio a esse episódio envolvendo a Justiça Federal, em agosto de 2013, chegava a nova composição de conselheiros ao CNJ. Em especial, retornava à casa o juiz Rubens Curado Silveira, ex-Secretário-Geral da Gestão Gilmar Mendes, agora no posto de conselheiro de primeira instância da Justiça do Trabalho. O novo conselheiro foi designado para compor a Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, o que lhe permitiu estar, estrategicamente, mais próximo ao DPJ, ao DGE e à Secretaria-Geral. Com o retorno daquele ator, em posição estratégica diferente, era o “momento de uma coisa se amarrar na outra”, de resgatar coisas, de alinhar coisas que “começaram lá atrás” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Retornando em meio a uma grande janela de oportunidade, que era o avanço nas mobilizações por medidas redistributivas de recursos na primeira instância, o novo conselheiro trazia para sua agenda de atuação trabalhar pela “ideia... [que] depois virou política do primeiro grau”, de “melhorias do primeiro grau” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Era uma agenda que, “na verdade, já estava tudo no Justiça em Números...”, define a Entrevista 41:

E eu me lembro que, em determinado momento, eu identifiquei  *muito*  claramente no Justiça em Números essa discrepância entre o número de servidores entre primeiro e segundo grau. Então isso eu cheguei a apresentar... eu me lembro que, em 2011, 2012, 2013, nas minhas falas para os juízes em encontros da Justiça do Trabalho, e em outros também, eu já mostrava: “olha que curioso, no tribunal tal, nós temos...”, estou dando dados... não vou lembrar de cabeça, mas, assim: “olha aqui, temos no primeiro grau 80% dos casos novos e só tem 60% dos servidores!” (Entrevista 41, CNJ, 2022)

O que é possível perceber nos movimentos pela redistribuição de recursos da Justiça, até então, é que eles não se baseavam nas evidências das desigualdades estruturais entre primeira e segunda instâncias e em todos os segmentos da Justiça, possíveis de serem identificadas nas estatísticas do Justiça em Números: “só que essa... poucos têm essa... não sei se é paciência ou curiosidade de analisar o Justiça em Números, né? E eu, como sempre gostei do tema, *aprendi* a gostar do tema, porque eu fiquei muitos anos no CNJ, então tive a sorte de ter tido essas experiências anteriores” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Ou seja, na visão da Entrevista 41, o Justiça em Números tinha o potencial de subsidiar um movimento muito mais abrangente por priorização da primeira instância:

Mas, a questão do número de servidores, a gente já tinha esse dado, e eu já tinha conseguido identificar esse problema, então você tinha um percentual de casos novos e de casos... o acervo nem se diz, né!? E os números mostravam: 90% do acervo do Judiciário estava no primeiro grau e só, sei lá, 60% ou 65% dos servidores, então ali a gente já via uma discrepância gigantesca e óbvia da necessidade... porque acervo é necessidade de mão-de-obra para dar vazão na quantidade de processos *versus* a quantidade... Então já estava claro... (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Com trajetória e visão histórica peculiares, naquela posição institucional estratégica, foi articulada “uma ajuda do DPJ, pra gente, com base no Justiça em Números, a gente já propor ao ministro Joaquim um grupo de trabalho pra discutir e apresentar propostas de melhorias ao primeiro grau” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Na crença de que os indicadores do Justiça em Números conseguiam mostrar o “tamanho” do problema das desigualdades estruturais a que estava submetida a primeira instância, o conselheiro mobiliza uma nova força-tarefa diagnóstica nos bastidores do Conselho:

e era necessário criar um estudo mais apurado para convencer especialmente o presidente Joaquim Barbosa da necessidade de se criar um grupo de trabalho para discutir temas de melhorias à primeira instância brasileira. [Chamei a diretora do DPJ e disse]: “me ajuda a pegar esses dados com mais precisão e percentual? Coloca lá a equipe do DPJ pra gente *mostrar* o problema...”, até pra gente convencer o ministro Joaquim de que a gente precisava [e de] que ele precisava pôr o dedo nisso (...). (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Embora o DPJ seja autônomo para gerar estatísticas nacionais previstas em Resolução, essas demandas são importantes para se estender a capacidade diagnóstica dos dados do SIESPJ sobre a Justiça, destaca a Entrevista 16 (CNJ, 2019). “Agora, evidentemente, as escolhas sobre o que pesquisar, sobre o que financiar, a demanda da pesquisa ela vem da Presidência também, ela vem de todos os conselheiros (...)”. Assim, a demanda que apresenta o conselheiro de primeira instância da Justiça do Trabalho oportunizou uma nova frente diagnóstica comparativa, que dependia relacionar, proporcionalmente, o tamanho processual e força de trabalho entre primeira e segunda instâncias em todo o Poder Judiciário, agregando, portanto, ao movimento pela redistribuição de recursos na Justiça maior abrangência.

Então eu já passei por algumas coisas que eu já tinha visto, mas a agente não tinha muita informação [estruturada] e ela [a diretora] me ajudou a formatar, a botar a equipe [do DPJ para elaborar um diagnóstico preciso] e de forma *muito rápida* – começou uma força-tarefa... E eu me lembro que a... foi em questão de uma semana.... aí eu apresentei um projeto primeiro para o ministro Joaquim e mandei pra ele um estudozinho feito pelo DPJ, já mostrando esse problema, essa disparidade *gigante* e propondo que ele criasse um grupo de trabalho. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Como se tratava de criar um movimento mais ousado de melhorias à primeira instância, baseada nas evidências comparativas entre demanda processual e recursos disponíveis para as duas instâncias em todo o Poder Judiciário, era importante que o presidente Joaquim Barbosa adotasse aquele movimento abrangente como bandeira da sua gestão: “eu disse assim, ‘olha, nós vamos institucionalizar, e se a gente quer avançar nesse diálogo, ele vai ter que comprar essa briga também, se não, não vai andar, porque ele é o presidente do CNJ’” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Já que havia nenhuma proximidade anterior entre o idealizador daquele movimento muito mais abrangente e o presidente Joaquim Barbosa, mais que estar em uma comissão permanente estratégica no Conselho, contar com o apoio de “velhos amigos/as” em outras posições estratégicas, como no DPJ, e, em especial, na Secretaria-Geral, foi muito importante para ajudar no convencimento do ministro Joaquim Barbosa:

aí eu entreguei para o Marivaldo, o Marivaldo ele era Secretário-Geral, na verdade ele era adjunto, mas ele estava em exercício, porque o secretário-geral tinha saído, se afastado por alguma razão que eu não me lembro, mas o... aí eu entreguei para o Marivaldo e o Marivaldo despachava com ele porque eu não tinha contato até então nenhum com o ministro Joaquim. E eu entreguei para o Marivaldo e [disse:] “Marivaldo, vê se você leva essa bandeira lá, essa proposta aqui e defenda com o ministro Joaquim e entregue pra ele e defenda a criação desse grupo de trabalho”. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Alinhada aos propósitos com os quais Joaquim Barbosa anunciou que basearia sua gestão no Conselho, o personagem na posição mais estratégica comprou, instantaneamente, a ideia. Era um grande momento. A Entrevista 41 (CNJ, 2022) também detalha que, ao mesmo tempo que se articulava o apoio da presidência, buscava-se apoio do corregedor nacional, ministro Francisco Falcão: “e eu me lembro que (...) eu peguei o mesmo projetozinho que eu levei para o ministro Joaquim, eu o coloquei de baixo do braço e fui lá conversar com o ministro Falcão, que era o corregedor nacional de justiça. E aí mostrei para o ministro Falcão”. Na força-tarefa de buscar apoio também do corregedor nacional, estavam, centralmente, os juízes auxiliares de primeira instância em torno da Corregedoria Nacional, que compraram aquele projeto muito mais abrangente e mediaram no convencimento do corregedor sobre a importância daquele movimento:

e aí eu já fui com a equipe dele, que eu já conhecia o Friedmann [Anderson Wendpap], que era o juiz auxiliar dele, um cara sen-sa-cio-nal. Assim uma... um dos pensadores do Judiciário. E aí já foi, levei junto a equipe dele, de quem entendia ali, porque o ministro Joaquim, e o ministro Falcão também, na verdade, não tinham esse conhecimento de dados, de números lá da ponta,

naturalmente não, ele estava numa discussão mais em cima, mas ele precisava... era um ator a ser convencido também. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

O movimento, portanto, ganhou apoio de outro personagem institucional muito estratégico no CNJ:

Então eu fui lá, mostrei os dados pra ele, mostrei o porquê era importante a *corregedoria*, e ele se sentiu... eu achei que ele se sentiu partícipe daquilo ali também, achou legal, aí ele já começou a lançar algumas informações que ele tinha, o que eu já tinha identificado: “não, realmente, olha aqui, quando eu fui no tribunal tal, eu vi tal coisa”, sabe, ele começou a perceber o *link* das coisas que fazia como corregedor... E aí ele... conectou, aí: “realmente é um tema importante, que bacana, isso vai ser muito bom também para um pouco...”, não usou o termo autoestima, mas “aproximação dos juízes de primeiro grau com o CNJ”, ele, de cara, ele percebeu isso, ele falou alguma coisa a respeito... “que bacana, a imagem do CNJ juntos aos juízes de primeiro grau vai mudar ou tende a mudar, porque vão se sentir ouvidos”... (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Em síntese, era a formação de uma coalizão de diferentes atores, em diferentes posições institucionais estratégicas no CNJ, a fim de articular uma política judiciária permanente em torno da democratização da alocação dos recursos da Justiça: e a nova “composição chegou já mostrando que queria fazer a diferença!” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Na primeira sessão plenária com a nova composição de conselheiros, o ministro Joaquim Barbosa anuncia que estava criando um grupo de trabalho para fazer proposições mais abrangentes de melhorias à primeira instância:

E a coisa se deu tão bem com essas coincidências de astros, né? Os atores e os planetas nos lugares certos que, na primeira sessão dessa nova composição, o ministro Joaquim abriu a sessão, anunciando a criação do grupo de trabalho. E eu achei legal assim: não me chamou pra conversar, ele não me conhecia, eu não o conhecia, e ele comprou, criou o grupo de trabalho e me colocou como coordenador do grupo de trabalho. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

A criação do “Grupo de Trabalho para elaborar estudos e formular propostas para a implementação de Política Nacional voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição dos tribunais brasileiros” (documento 95, 2013), conforme instituiu a Portaria nº 155, de 6 de setembro de 2013, foi, portanto, baseada pelos retratos estatísticos comparativos entre primeira e segunda instâncias, por dados do SIESPJ que “apontam, via de regra, uma inadequada distribuição de servidores entre o primeiro e segundo graus de jurisdição, desproporcional à demanda de processos” (documento 95, 2013). No propósito de propor uma política nacional ao primeiro grau que alcançava todos os segmentos e embasada sob evidências estatísticas oficiais, além de criar um “composto de conjunto de projetos, iniciativas e ações que confirmam prioridade institucional ao primeiro grau de jurisdição”, o GT tinha a missão de conectar “de forma coerente e organizada, as iniciativas esparsas já existentes” (documento 95, 2013). Do ponto de vista político, a institucionalização daquele movimento muito mais abrangente pela priorização da primeira instância via constituição de um GT representava, mais uma vez, que essa priorização “passou a

ser uma agenda *do presidente*. Eu fiquei, né, lógico, como [REDACTED], mas na vitrine institucional tinha sido o presidente, não foi o [REDACTED] que tava lá criando, propondo lá... o *presidente* bancou. Então isso fez *toda a diferença*. E se começou a movimentar o assunto” (Entrevista 41, CNJ, 2022).

Enquanto a criação desse GT era mobilizado sob as evidências do Justiça em Números, no âmbito associativo anunciava-se a chapa “Unidade e Valorização”, composta por magistrados de oposição à gestão de Nelson Calandra, liderada pelo juiz de primeira instância João Ricardo Costa (TJRS), uma candidatura às proximidades da eleição da AMB, que, na essência, “representa um grupo de juízes que têm uma biografia dentro da magistratura (...) – como Cláudio Baldino Maciel, Rodrigo Collaço, Mozart Valadares – e vários presidentes e ex-presidentes de associações regionais”, situou o candidato (documento 142, 2013). Anunciava-se, portanto, a mobilização de atores-parte do novo movimento associativo da magistratura para a retomada da presidência da Associação. Juiz João Ricardo Costa, aliás, foi parte da gestão de Mozart Valadares (2008-2010) à frente da AMB. Conforme anunciava o líder da chapa, a candidatura tinha o apoio de 26 associações das 35 filiadas à AMB, o grupo dos que “não se sentem mais representados pela AMB” (documento 142, 2013). É possível situar que a mobilização pela retomada da presidência da AMB pelo novo movimento associativo da magistratura, e esta interpretação pode ser estendida à força que o movimento pela priorização da primeira instância ganhava nos bastidores do CNJ, fortalecia-se, internamente, na oportunidade de repercussão das Jornadas de Junho de 2013<sup>96</sup>, quando direciona críticas à gestão atual da Associação por romper “as pontes de diálogo que nós tínhamos com a sociedade”, uma vez que “Nós estamos sendo alvo e foco de uma série de críticas da sociedade. A AMB não está conseguindo transmitir para a sociedade o valor da magistratura (...). Não consegue mostrar as iniciativas, propostas de gestão, carga de trabalho dos juízes.” (documento 142, 2013). Conforme sempre foi base da história do movimento, a candidatura de João Ricardo Costa centralizava o tema da democratização interna do Poder Judiciário, situando o avanço da agenda associativa, com muito mais oportunidades políticas que antes, em torno da solução de “problemas sérios de distribuição de recursos orçamentários dentro dos Estados” que, conforme justificava, se estabelecia “em face exatamente desse modelo de escolha, limitado aos membros do tribunal” – afinal, a primeira instância “é exatamente aquele setor por onde entra toda a demanda da justiça. O juiz, que se relaciona com o jurisdicionado, não tem estrutura prioritária que deveria ter” (documento 142, 2013).

---

<sup>96</sup> A pesar de o objetivo da pesquisa situar a construção do Conselho Nacional de Justiça a partir de movimentos “de dentro” do sistema de justiça, citar esse contexto político torna-se importante para se compreender o lugar na história em que essa mobilização interna pela priorização da primeira instância ganha força e abrangência, em diferentes lugares institucionais ligados à atuação da magistratura.

Enquanto isso, os bastidores do CNJ se organizavam para a Reunião Preparatória para o VII ENPJ, que ocorreu poucos dias depois da institucionalização do GT em Portaria – nos dias 11 e 12 de setembro de 2013 –, e “a Reunião Preparatória é oportunidade para se iniciar o processo de concretização de uma política nacional de priorização da primeira instância” (documento 99, 2013), situou o coordenador do GT, o conselheiro Rubens Curado Silveira, que anunciava ao Judiciário presente a constituição do Grupo pelo presidente Joaquim Barbosa:

Ontem também recebemos, com muita alegria, a constituição desse Grupo de Trabalho, (...) algo inovador por parte do ministro Joaquim Barbosa, de um grupo para apresentar a ele, ao Conselho Nacional de Justiça, (...) propostas que venham a consolidar e a concretizar uma futura, mas já lançada, política de priorização do primeiro grau de jurisdição. (documento 96, 2013)

Conectar o movimento pela priorização do primeiro grau às estatísticas do SIESPJ não somente ajudava a legitimá-lo e a abrangê-lo, mas lançava a peculiaridade de que aquela política pública judiciária permanente era a primeira política construída com base nas estatísticas oficiais do próprio Poder Judiciário, na visão da Entrevista 41 (CNJ, 2022): “Eu acho que foi a primeira política, não sei se foi a única, mas foi a primeira política que foi *totalmente* construída com base nos indicadores do Justiça em Números. Então isso pra gente era uma tranquilidade, não saiu da cabeça do Zé, do Joaquim, do Manoel, eram os números que mostravam”. É possível perceber que a conexão desse movimento pela priorização da primeira instância às estatísticas oficiais do SIESPJ se estabelece também sob uma proposta de discurso estruturante de que os resultados estatísticos publicados no Justiça em Números não mostram outra coisa a não ser o “retrato das dificuldades enfrentadas pela primeira instância”, conforme é possível se identificar no discurso do novo conselheiro, na oportunidade do lançamento do GT:

Basta dizer, não vou me alongar em números, que 90% dos processos do Brasil estão no primeiro grau de jurisdição (...). Um diagnóstico que embasa todo esse nosso trabalho, e que salta aos nossos olhos, na verdade, e que é do conhecimento de todos nós, [é que o] (...) grande gargalo do Judiciário está no primeiro grau de jurisdição (...). Dos 89 milhões de processos que tramitaram em 2011, é o último dado oficial do Justiça em Números, quase 80, 79 milhões estão no primeiro grau de jurisdição. (...) E nós conhecemos, todos nós conhecemos o primeiro grau de jurisdição, e sabemos das dificuldades enfrentadas (...), que também são retratadas na taxa de congestionamento, que é mais de 50%, em média nacional, [que a de] segundo grau. (documento 96, 2013)

#### **11.1.1.1 A priorização da primeira instância como resposta ao enfraquecimento da Estratégia Nacional**

O conselheiro juiz Rubens Curado indicou, ademais, em seu discurso de anúncio de criação do GT, que “o que fez o Conselho Nacional, em especial o presidente, a propor esse grupo de trabalho, por uma priorização de primeiro grau de jurisdição, foram *os dados extraídos de todo esse trabalho de gestão estratégica*” (documento 96, 2013, meu destaque). Na avaliação da Entrevista 41 (CNJ, 2022), naquele momento da história, “o comparativo entre o primeiro e o segundo grau

começou a aflorar [novamente] nos números tão discrepantes, que a política de primeiro grau foi quase que natural seu surgimento, (...) estava *evidente* a discrepância entre a casa-grande e a senzala (...). Em outras palavras, é possível interpretar que aquele movimento que ganhava abrangência por priorização à primeira instância significava o amadurecimento de uma alternativa de política pública judiciária em resposta ao enfraquecimento do propósito estruturante que se previu originalmente à Política de Estratégia Nacional, que era diminuir, “gradualmente, as gritantes disparidades notadas entre juízos e tribunais”, nos termos que empregou, à época de sua gestão, o ministro Gilmar Mendes. Significava uma alternativa de política pública judiciária nacional com o objetivo de desencadear “o mesmo diálogo estruturante” de antes, situa a Entrevista 41 (CNJ, 2022):

Na verdade, esse diálogo estruturante [da Estratégia Nacional] já era o diálogo que a gente retomou lá na frente, na política de primeiro grau, *exatamente* o mesmo diálogo, (...) e a partir da visibilidade dos indicadores que começaram a se ver as discrepâncias e, aí, desencadeou nessa identificação, que me parece nacional, de que havia sim casa-grande e senzala e a gente precisava acabar com ela. E aí a gente chega na política de primeiro grau (...).

Assim, criar uma política de priorização da primeira instância a todo o Poder Judiciário objetivava resgatar a potencialidade de diferentes medidas estratégicas, que emergiram em meio à centralidade de dar respostas quanto ao cumprimento de metas de produtividade, como a Meta 2, a exemplo de “mutirões”, “desmembramentos de varas”, “reforço de servidores”, entre outras, enumera a Entrevista 41 (CNJ, 2022):

Então, além dos mutirões, que era um grupo imediato que manda lá um grupo de juízes para julgar os processos mais antigos em determinada unidade (...), começaram as outras discussões acessórias, como o desmembramento de varas; então, começou-se a identificar: “não, realmente essa vara aqui de execução fiscal que recebe cinquenta mil processos por ano não tem lógica, nós precisamos criar, dividir essa aqui em três, em quatro, em cinco varas, precisamos dar reforço de servidores... Ah, já aquela outra vara ali a gente viu que ela está desequilibrada, essa aqui recebe cinco mil processos por ano, essa aqui recebe mil processos por ano. Então está desequilibrado. Então, um juiz [com maior carga de trabalho] que o outro”. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Comprado o movimento de priorização ao primeiro grau de jurisdição de alcance todos os segmentos de Justiça, considerando-se o tamanho processual proporcional às duas instâncias, pela presidência do CNJ e pela Corregedoria Nacional, e já criado o GT e anunciada ao Poder Judiciário a novidade, “começamos a trabalhar!”, situa a Entrevista 41 (CNJ, 2022). Na composição do GT, conselheiros de 1º grau, Secretaria-Geral, juízes auxiliares da Corregedoria Nacional e a representação da OAB no Conselho:

E os grupos também na comissão... eu lembro que foi o Saulo, que era um juiz da Justiça Federal, o Paulo – o Paulo ele era da OAB, então foi legal que a gente via, trazendo o Paulo, a gente trazia um pouco um olhar da OAB e a OAB preocupada com o mau funcionamento do primeiro grau. Então tinha... não foi à toa os atores, os nomes escolhidos não foram aleatórios, tinha uma

finalidade institucional. A Corregedoria, fundamental, a corregedoria era o braço de cobrança. Então ela precisava estar dentro. A presidência, por óbvio... o CNJ estava representado por suas várias esferas. Da gestão estratégica, a agente trouxe o Ivan... então, tinha uma representação legal do CNJ como instituição. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

O primeiro plano que aqueles atores em torno do GT buscaram desenvolver foi “colocar o tema na agenda” de todo o Poder Judiciário. Para início, “a agente fez uma primeira reunião (...). A gente chamou para a reunião, que era fundamental naquele momento, [o setor de] comunicação social [do CNJ]” (Entrevista 41, CNJ, 2022). A estratégia era desenvolver um plano de comunicação social a todo o Judiciário. Aliás, um plano que foi feito na época da mobilização pela Meta 2 na Gestão Gilmar: “então a gente já tinha aprendido lá no planejamento estratégico [nacional] que o papel fundamental da coisa era comunicação social, [era] colocar [o] tema na agenda.” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Naquela fase da história, “colocar na agenda” significava tornar comentável, tornar conhecida a busca por uma política de priorização da primeira instância pelo Conselho, e que estava sendo subsidiada, em especial, pelos retratos estatísticos das desigualdades entre as instâncias, revelados pelas estatísticas nacionais. O plano era difundir “a discrepância [estrutural entre as instâncias] nos dados nacionais” e a estimular que os atores locais fizessem o mesmo, mas difundindo as estatísticas das suas próprias desigualdades:

Então, eu chamei o pessoal da comunicação social (...), e eu falei: “preciso de você!” porque a gente precisa colocar isso na pauta dos tribunais, inclusive para que os tribunais [façam] o mesmo que a gente está fazendo aqui com dados nacionais, mostrando a discrepância nos dados nacionais... porque o primeiro ponto que chamava atenção era, que depois entrou na Resolução 219, (...) essa discrepância na distribuição de servidores. E aí eu falava que esses números que a gente está mostrando aqui em dados nacionais é legal que cada tribunal comece a fazer essa conta e a comunicação social e a imprensa de lá comece a também mostrar a discrepância que tem lá. E aí começou a soltar pautas a respeito, mostrando, comecei a passar (...) alguns números... os próprios números que a gente tinha mostrado para o ministro Joaquim, ajudando nas justificativas dessa agenda. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Outra criatividade comunicativa para ajudar a “colocar o tema na agenda” foi o desenvolvimento de um *slogan*, a fim de identificar a missão que se propunha o movimento por uma política nacional de priorização da primeira instância, que foi o “A nossa meta é você” (**Figura 17**). “A nossa meta é você”, eu acho que ficou muito sensacional, uma [ideia] que veio da época do pessoal da comunicação social”, recorda a Entrevista 41 (CNJ, 2022), e “a ideia era exatamente isto: de mostrar que o CNJ estava preocupado não era só em pôr meta pro juiz se virar; na verdade, a gente estava querendo ajudá-lo”, detalha ainda. O *slogan* significava a busca pela reconexão do Conselho com a justiça de primeira instância, tentando resgatar o entendimento de que as ações do órgão, especialmente a busca por mais produtividade, tinha o propósito de direcionar os esforços da gestão pública judiciária para a melhoria da prestação de seus serviços:

(...) “o que nós queremos é que você tenha uma melhoria de condições de trabalho, pra você produzir mais e melhor”, ou seja, na verdade não é pra “você”, é pro Judiciário, é pro jurisdicionado, mas o ator imediato a ser beneficiado é você... dando condições de trabalho. Então começou a se criar um grande movimento aí em torno do tema! E era isso que a gente queria: era que o tema começasse a crescer, começasse a crescer. (Entrevista 41, CNJ, 2022)



**Figura 17.** Slogan e comunicação visual da agenda pela política de priorização ao primeiro grau  
Fonte: documento 97 (2016).

## 11.2. “momento de uma coisa se amarrar na outra”: conectando o movimento abrangente por priorização da primeira instância à nova Estratégia Nacional

Em 2013, o movimento por uma política abrangente de priorização da primeira instância tornava-se bandeira da Gestão Joaquim Barbosa em um período muito oportuno: em tempos de “revisão do Planejamento Estratégico (2010-2014)” (documento 98, 2013), que envolvia revisar o mapa estratégico nacional atual a fim de instituir um novo mapa que guiaria o próximo ciclo da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020.

### 11.2.1 A Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário

Oportuno, em especial, pois, para cumprir essa fase revisional da Estratégia, chegava, finalmente, o momento de retomar atores, papéis e conexões que foram assegurados pela Resolução 70/2009, mas enfraquecidos pela Gestão Cezar Peluso. Essa retomada se estabeleceu, em especial, pela Portaria nº 138, de 23 de agosto de 2013, que instituiu a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário (RGCPJ), personagens e campos para protagonizar essa revisão, e revogava a Comissão Nacional de Metas, criada na Gestão Cezar Peluso. Isso envolvia resgatar à cena política da Estratégia Nacional o protagonismo dos BEs, prevendo-lhes um papel mais estratégico que antes, de coparticipação na construção da Estratégia Nacional: “Art. 8º Os membros dos Comitês Gestores e Subcomitês Gestores serão indicados, mediante remessa de

ofício dos Presidentes dos tribunais ao CNJ, entre o responsável pela unidade de planejamento estratégico e, onde houver, magistrado gestor de metas.” (documento 98, 2013). E envolvia resgatar, também, o protagonismo do DGE e da Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, em especial, na construção, execução e monitoramento de toda a Estratégia Nacional, sobretudo do alinhamento estratégico em todos os segmentos da Justiça, cujos atores foram vinculados ao GT a fim de propor uma política de priorização da primeira instância. No cuidado de continuar a atender a uma reivindicação de atores locais, que era garantir “gestão estratégica mais adaptativa, conectada a realidade de cada segmento de justiça e região geográfica” (documento 98, 2013), a Portaria 138/2013 conservou a organização da Rede em Comitê Gestor Nacional, em Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça e em Subcomitês Gestores. “Aí a Rede realmente foi assim, mais democracia, (...) foi um marco, né?”, considera a Entrevista 34 (TJPA, 2020).

### 11.2.2. A “Meta 3” e a “diretriz estratégica”

Nessa oportunidade de retomada em que, especialmente, personagens do GT da priorização da primeira instância ganhavam centralidade na revisão da Estratégia Nacional, havia um passo político importante a ser criado: tornar, de certa forma, a priorização da primeira instância uma bandeira de política não somente do Conselho, mas também de todo o Poder Judiciário, ou seja, que, sob algum mecanismo, os gestores dos tribunais comprassem a agenda. Havia duas outras oportunidades políticas para tal. A primeira era conectá-la às MNs para o ano vindouro – uma vez que chegava, finalmente, a obrigatoriedade de constituição de novas MNs ao Poder Judiciário para o ano de 2014. Então, “a gente já propôs uma política, uma Meta de equalização da força de trabalho. Se você puxar aí as Metas de 2013 para 2014, já vai aparecer uma meta de equalização da força de trabalho, e esse foi um gancho importante” (Entrevista 41, CNJ, 2022). A proposta veio sendo trabalhada desde a Reunião Preparatória pelo novo GT e, na ocasião, foi recebida “com certa tranquilidade” pelos tribunais, detalha a Entrevista 41, ou seja, recebida sem se imaginar o alcance por equalização que intentava o movimento por trás daquela proposição: “a gente levou isso para o encontro preparatório, passou com certa tranquilidade. Na verdade, os tribunais não entendiam muito bem o *tamanho* do problema, eles não tinham noção do tamanho do problema, mas a gente já queria colocar mais uma semente e...” A Meta proposta estava em torno de se “estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim” (documento 105, 2013). Já que se tratava de uma estratégia para tornar o tema uma bandeira de toda a administração pública judiciária brasileira, a criatividade na proposição dessa Meta em torno do tema da distribuição da força de trabalho conforme a demanda processual estava no cuidado de

não tornar muito evidente que, na essência, buscava-se equalizar os recursos da Justiça entre primeira e segunda instâncias, um aspecto estratégico que se diferenciou da proposição de MN em torno do tema da equalização da força de trabalho, no final da Gestão Gilmar Mendes.

porque o que aconteceu a partir dessa Meta, a importância dessa Meta, que passou assim sem se perceber muito bem aquilo: já tinha a discussão da priorização do primeiro grau, o grupo de trabalho estava trabalhando, já tinha a portaria, já estava... já era uma bandeira do CNJ, digamos assim, todo mundo já dizia que era bandeira do ministro Joaquim, que fez montar um grupo, já era preocupado com esse tema, então tinha todo esse discurso, né, em torno, e a gente levou então essa meta... porque o que a gente queria: a partir do momento que virou uma Meta Nacional, esse tema não era mais do CNJ, já tinha sido aprovado pelos presidentes de todos os tribunais, já havia um compromisso do Brasil inteiro, entendeu? Ainda que desavisados, porque eu acho que eles não sabiam muito bem o *tamanho* do problema, mas já tinha o aval deles, então já saiu do patamar... “aquele tema não era mais só do CNJ, os presidentes acharam aquele tema tão relevante que aprovaram uma Meta Nacional sobre ele”. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

A segunda oportunidade política, muito mais ousada, referiu-se a conectar o movimento à Estratégia Nacional 2015-2020 a partir da criação de um mecanismo de implementação do seu desdobramento, chamado de “diretriz estratégica”, que envolve “orientações, instruções ou indicações a serem observadas na execução da Estratégia Nacional ou para se levar a termo uma meta ou iniciativa estratégica” (documento 143, 2013). Ou seja, em outros termos, envolvia criar um mecanismo de direcionamento do desdobramento da nova Estratégia Nacional “com o objetivo de dar início ao processo de institucionalização da Política de Priorização do Primeiro Grau e promover a sua vinculação com o Plano Estratégico dos tribunais, a direcionar a atenção dos gestores e dos projetos prioritários dos tribunais” (documento 105, 2013, p. 9). Essa proposta, primeiramente, foi apresentada ao ministro Joaquim Barbosa, na ocasião de envio de relatório parcial do GT à presidência, em outubro de 2013, sugerindo que o CNJ trabalhasse aprovação dos presidentes dos tribunais, na ocasião do vindouro Encontro Nacional, em Belém do Pará, da seguinte diretriz estratégica:

É diretriz prioritária do Poder Judiciário, a orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais, aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus.

Aqui, é possível perceber o quão aquele movimento pela priorização da primeira instância ganhava mais abrangência, projetando a busca pela equalização de todos os recursos organizacionais existentes.

### 11.2.3. O Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus)

Enquanto isso, nos bastidores do DPJ, no campo da criatividade técnica, concluía-se que comparar a produtividade dos tribunais pelo método DEA se mostrava promissor: “No ano seguinte, a gente viu ‘não, beleza, funcionou, né? A gente conseguiu, de fato, comparar os tribunais, resumir muito [os dados]...”, “E aí a gente viu que, enfim, dava pra gente continuar” (Entrevista 40, CNJ, 2022). Afinal, gradativamente, o ambiente político do Conselho estava se tornando muito mais favorável: “Enfim, acabou funcionando, eu acho que é estudo, dedicação e muito apoio, sempre, pessoas que acreditaram na gente, né, nos técnicos, na equipe técnica que estava ali tentando fazer (...)” (Entrevista 40, CNJ, 2022). Então, havia a demanda de se criar a identidade política do principal indicador de eficiência relativa gerado a partir da DEA: “Nesta edição, apresenta-se o Índice de Produtividade Comparada [da Justiça] – IPC-Jus, calculado a partir das variáveis componentes do modelo da DEA” (documento 103, 2013, p. 18). Além da terminologia oficial, que ajudaria na repercussão dos resultados do “melhor” e do “pior” tribunal, havia mudanças significativas nas variáveis componentes do modelo da DEA: como variável de “input”, os atores substituíram o “valor da despesa com pessoal ativo” para “despesa total de cada tribunal”, excluíram o indicador “número de computadores por usuário” e acrescentaram uma variável relacionada à demanda judicial, que foi o total de “processos em tramitação”, computado pela soma dos processos pendentes com os casos novos. Dos componentes de “output”, o indicador “sentença por magistrado” foi excluído e o “total de processos baixados”, que, afinal, conforme se justifica no Relatório, “é aquela que melhor representa o fluxo de saída dos processos do Judiciário sob a perspectiva do jurisdicionado que aguarda a resolução do conflito.” (documento 103, 2013, p. 20), tornou-se a única variável de resultado.

Argumento que é possível perceber que essa mudança no modelo estatístico do IPC-Jus indica o quão aquele movimento estatístico se conectava àquele movimento abrangente por priorização da primeira instância, que buscava equalizar entre 1ª e 2ª instância todos os recursos da justiça destinados a cada tribunal – daí passar a considerar a despesa total –, que buscava situar que parte significativa de toda a demanda processual está na primeira instância – daí incluir como *input* o total de processos em tramitação –, e que buscava centralizar o entendimento de que priorizar a primeira instância era priorizar o jurisdicionado – daí tornar o processo baixado a única variável de “output”.

**Tabela 6.** Composição do modelo de eficiência nos anos de 2012 e 2013

Composição 2012	Composição 2013
<p><i>Inputs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- orçamento: valor da despesa com pessoal ativo;</li> <li>- estrutura: número de computadores por usuário;</li> <li>- recursos humanos: número de magistrados e servidores;</li> </ul> <p><i>Outputs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- número de sentenças por magistrado;</li> <li>- total de processos baixados</li> </ul>	<p><i>Inputs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- processos em tramitação (casos novos + casos pendentes);</li> <li>- Recursos financeiros: despesa total (excluída a despesa com pessoal inativo);</li> <li>- Recursos humanos: número de magistrados e de servidores;</li> </ul> <p><i>Output</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- total de processos baixados</li> </ul>

Fonte: documento 92, 2012; documento 103, 2013.

### 11.2.3.1 Critérios para a criação de cargos, funções e unidades judiciárias: a Resolução nº 184, de 06 de dezembro de 2013

A mudança no modelo do IPC-Jus tornava-se uma demanda urgente ao movimento abrangente por priorização da primeira instância, também, porque os atores em torno do DPJ e do GT o estavam tornando a principal base técnica para subsidiar a construção “trabalhosa”, nos termos da Entrevista 16 (CNJ, 2019), de critérios a todo o Poder Judiciário para criação de cargos, funções e unidades judiciárias: “a gente ficou [responsável] pra fazer aquela resolução!!! Nossa, os estatísticos ficaram testando, indo e vindo, discutindo a resolução, discutindo a própria fórmula, né...”, exclama a Entrevista 16 (CNJ, 2019). A construção do que se tornará a Resolução nº 184, de 06 de dezembro de 2013, buscava, em especial, ser uma resposta ao movimento pela criação de novos TRFs (Entrevista 16, CNJ, 2019). Segundo a Resolução 184/2013, “Art. 5º Somente serão apreciados pelo CNJ os anteprojetos de lei quando, aplicado o Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus, o respectivo tribunal alcance o ‘intervalo de confiança’ do seu ramo de Justiça” (documento 144, 2013). Conforme se define no normativo, “intervalo de confiança” refere-se ao “valor de referência que estabelece o ponto de corte de seleção dos tribunais mais eficientes”. Além de tornar a métrica o principal recurso técnico para conceder poderes ao CNJ para apreciar projetos de lei de criação de recursos que estavam sob muita disputa política no Poder Judiciário, naquele momento da história, esse projeto de normativo tentava direcionar os tribunais a trabalharem a busca pelo aumento da produtividade condicionada a estratégias de realocação de força de trabalho e de orçamento. Assim, a Entrevista 40 (CNJ, 2022) situa que, por se tornar “uma medida de política [pública]” de criação de recursos disputados no serviço público judiciário, o IPC-Jus passou a ganhar centralidade política às bandeiras caras ao movimento pela priorização da primeira instância:

[O IPC-Jus] se consolidou quando ele entrou em resolução. Começou a ser método de medição para fornecer até cargo de função comissionada, criação de Vara, (...) passou a funcionar muito

bem. (...) ele passou a ser uma medida não só estatística, mas a medida de política, né? E isso fez toda a diferença, assim como para a política do primeiro grau. (Entrevista 40, CNJ, 2022)

A Entrevista 40 (CNJ, 2022) ajuda a situar, além disso, que os atores que coordenavam o movimento pela priorização da primeira instância no CNJ, que também estavam vinculados à Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento e à Secretaria-geral, eram o principal braço político desse movimento normativo de criação de critérios visando realocação e criação daqueles recursos em muita disputa interna, o que indica a extensão e influência que esse movimento gradativamente ganhava nas ações de política do Conselho:

(...) o Rubens Curado era o grande braço ali, (...) ele que foi o [propositor] aí dessas Resoluções todas... da 184, da 219... ele gostava de estatística, ficava discutindo com a gente lá horas sobre as regras e tal, então ele gostava dessa coisa. Então ele ajudou muito, a gente precisa[va] desse apoio político. Sem apoio político o servidor sozinho não consegue fazer, a gente precisa muito do apoio deles, e a gente teve bastante na figura do Rubens Curado, na figura do Marivaldo, um cara que era o Secretário-Geral e sempre também... sentou ali pra discutir o conceito de caso novo com a gente muitas vezes, ajudou muito no processo de construção (...) da Resolução. (Entrevista 40, CNJ, 2022)

#### **11.2.4. Uma agenda de todo o Poder Judiciário: o Encontro Nacional em Belém do Pará**

Chegava-se, finalmente, o VII ENPJ, que ocorreu em novembro de 2013, em Belém do Pará. Como pauta do encontro, a aprovação final do novo Mapa Estratégico do Poder Judiciário 2015-2020 e das MNs para 2014 pelos/as presidentes/as dos tribunais brasileiros. Na abertura do Encontro, um personagem muito central entra em cena: presidente Joaquim Barbosa. Para dar significado ao que o CNJ estava buscando direcionar naquele encontro de cúpulas, ministro Joaquim Barbosa protagonizou o papel de porta-voz do movimento abrangente pela priorização da primeira instância, quando torna o discurso desse movimento o discurso oficial do evento. O discurso estava amadurecido, técnico e com definições que personificavam a primeira instância como a justiça do cidadão, buscando sensibilização para situar a necessidade “urgente” e “gritante” de a gestão dos tribunais priorizarem o que estava definido como “porta de entrada da Justiça”, como “linha de frente do Judiciário”, como, na maior parte dos casos, “o único ponto de contato entre o cidadão e o Poder Judiciário”. Feito isso, aquele discurso oficial protagonizado por Joaquim Barbosa volta-se para críticas à má gestão alocativa dos recursos da Justiça entre as instâncias, raiz das desigualdades das condições da prestação dos serviços judiciários: “É gritante, e não há outro adjetivo para definir, a diferença existente entre as realidades do primeiro e do segundo grau de jurisdição, aparentemente a separar magistrados das duas instâncias, como se se tratasse de categorias profissionais diferentes”. Mais especificamente, o “cerne desse problema crucial”, que se evidenciava pela desigualdade da relação proporcional entre o tamanho processual e os recursos

organizacionais destinados para as duas instâncias, estava na “má alocação de pessoas, de orçamento, de infraestrutura e de recursos tecnológicos”.

Dito isso, Joaquim Barbosa discursa em defesa de “necessária instituição de uma política permanente de priorização da primeira instância, instrumentalizada no próprio plano estratégico dos tribunais”. É quando anuncia a proposta de sua gestão de integrar o movimento abrangente de priorização da primeira instância à nova Estratégia Nacional, convocando aos/às presidentes/as à “aprovação de compromisso público, materializado em diretriz estratégica, a permear a gestão de todo o Poder Judiciário, de aperfeiçoar os serviços prestados pela primeira instância” (**Boxe 19**). Foi, portanto, no discurso de abertura do VII ENPJ, por Joaquim Barbosa, que o movimento anuncia a extensão da abrangência da política de equalização que estava em busca nos bastidores do CNJ.

**Boxe 19.** Discurso de abertura do ministro Joaquim Barbosa no VII ENPJ, em Belém do Pará (18.11.2013)

“(…) planejar a justiça significa definir hoje o padrão de serviço judiciário que queremos entregar à sociedade brasileira no nosso atual ângulo de visão, ou seja, o ângulo do Judiciário de 2020. A realidade que salta aos olhos, a exigir o foco principal das nossas associações, está estampada no mau funcionamento da primeira instância da Justiça brasileira. O primeiro grau de jurisdição é a porta de entrada da Justiça, é a linha de frente, a vanguarda do Judiciário. No mais das vezes, é o único ponto de contato entre o cidadão e o Poder Judiciário. É onde o serviço da Justiça é visualizado, é sentido, é sonhado e é concretizado, é a face da Justiça que se perpetua no imaginário dos milhares de homens e mulheres que, anualmente, a ela pedem socorro. Com efeito, a imagem que essas pessoas guardam é, muitas vezes, a da ausência de priorização, a do sucateamento, não obstante o esforço de magistrados e servidores que tentam, muitas vezes em vão, fazer frente ao número excessivo de demandas em curso no Judiciário brasileiro. Basta dizer que 90% de todos os processos do Brasil estão na primeira instância, a revelar um congestionamento inaceitável. É gritante, e não há outro adjetivo para definir, a diferença existente entre as realidades do primeiro e do segundo grau de jurisdição, aparentemente a separar magistrados das duas instâncias, como se se tratasse de categorias profissionais diferentes. A causa óbvia está na desproporção entre a demanda processual e os recursos organizacionais disponíveis. A má alocação de pessoas, de orçamento, de infraestrutura e de recursos tecnológicos está no cerne desse problema crucial, a interligá-lo diretamente com a gestão ou com a má gestão dos tribunais. É premente a necessidade de conferir um novo olhar ao primeiro grau. É preciso direcionar os olhos e as atenções para a porta de entrada da Justiça, é preciso canalizar esforços e recursos para a melhoria dos serviços prestados pela primeira instância. Enfim, impõem-se o novo reequilíbrio de forças no seio do Poder Judiciário. Gerir é eleger prioridades e não há nada mais urgente no Judiciário do que melhorar o primeiro grau de jurisdição. O caminho passa por uma necessária instituição de uma política permanente de priorização da primeira instância, instrumentalizada no próprio plano estratégico dos tribunais. Nesse contexto, o CNJ propõe, hoje, aos presidentes dos tribunais brasileiros, a aprovação de compromisso público, materializado em diretriz estratégica, a permear a gestão de todo o Poder Judiciário, de aperfeiçoar os serviços prestados pela primeira instância. (...)”

Fonte: documento 100, 2013.

Nos bastidores de cada sala dos segmentos de Justiça, a Rede de Governança, atuando no processo de aprovação das MNs para 2014 e da nova Estratégia Nacional:

Na gestão do ministro Joaquim que eu entrei na Rede de Governança fazendo esse papel como representante da Justiça Estadual, né? Então o Tribunal de Justiça de Rondônia passou a ser o representante da Justiça Estadual na Rede de Governança (...) Eu aceitei e fui. Então... e fazer esse trabalho junto de uma funcionária. (...) uma pessoa formidável, muito entendida e que já estava ali [na experiência anterior]. Então ela conhecia bem aqueles personagens, né? [e facilitou a liderança] muito, muito, muito. (Entrevista 18, TJRO, 2019)

Naquela oportunidade, no segmento da Justiça Estadual, que já vinha sendo contextualizado por uma mobilização do movimento pela redistribuição de recursos na primeira instância, a liderança do TJRO foi importante, considero, pelo fato de que, representando o Tribunal na presidência da Rede no segmento da Justiça Estadual, estavam atores de vanguarda na difusão de ideias de gestão estratégica, e que conseguiam transitar pelas diferentes hierarquias da magistratura e entre os personagens que já vinham atuando entre os BEs:

(...) Aí eu fui chamado, tipo assim, “ó, nós fomos escolhidos, agora precisamos resolver isso”. Aceitei o desafio, e vou lhe ser muito franco, vou contar algumas particularidades, né, que são... por exemplo, a minha condição de desembargador ajudou, porque, às vezes, eu tinha que dialogar com tribunais, com presidente de tribunais e tudo mais. Se fosse um juiz, não que o juiz não tenha a mesma importância, né? (...) então eu conseguia, às vezes, dialogar com alguns presidentes de tribunal de igual para igual, né? Sem qualquer tipo de submissão, sem alguma coisa. Eu conseguia estar, às vezes sensibilizá-los para olhar melhor para essa questão do planejamento e tal. (Entrevista 18, TJRO, 2019)

A Meta Nacional direcionada para a distribuição da força de trabalho na primeira instância foi aprovada nos segmentos da Justiça Estadual e do Trabalho, encontrou barreira de aprovação na Justiça Federal, talvez um indicador da crise entre a Gestão Joaquim Barbosa e o movimento pela criação de novos TRFs. Todavia, a Meta havia sido aprovada por segmentos da Justiça muito centrais: “E aí a gente já tinha um primeiro instrumento de cobrança para o ano seguinte.” (Entrevista 41, CN, 2022). O fato importante, contudo, é que a diretriz estratégica conseguiu aprovação por todos os segmentos para direcionar o desdobramento da nova Estratégia Nacional 2015-2020. E, assim, pela força técnica e discursiva que mostrava o movimento, ou, talvez, pelo quão abstrata era aquela diretriz estratégica, o movimento de priorização da primeira instância conseguiu conectar, do ponto de vista normativo, a bandeira pela equalização de todos os recursos da Justiça à nova Estratégia Nacional, tornando-se, assim, uma agenda de todo o Poder Judiciário.

**11.3. Um “tema da sociedade”:** propondo a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição

**11.3.1. A divulgação da proposta da política de priorização do primeiro grau e os processos participativos**

Enquanto o movimento pela priorização da primeira instância conectava sua agenda à nova Estratégia Nacional por meio de uma diretriz estratégica e aprovava uma Meta Nacional relacionada à distribuição da força de trabalho no âmbito da primeira instância para o ano vindouro, dias depois, a chapa “Unidade e Valorização”, liderada pelo Juiz João Ricardo Costa, recebia quase 60% dos votos válidos entre os associados da AMB – a primeira instância e o novo movimento associativo retornavam à presidência da Associação. Sob esse contexto político, em 02 de dezembro de 2013, no plenário do CNJ, aprovava-se a Resolução 184/2013, que estabelecia parâmetros, sob o novo IPC-Jus, a todo o Poder Judiciário, à criação de cargos, funções e unidades judiciárias. Então, criado esse contexto institucional, chegava o momento no qual a proposta de política pública judiciária que estava sendo desenhada, nos bastidores do Conselho, pelo GT da priorização da primeira instância, precisava ser colocada em pauta, para conhecimento dos atores, do público.

Para cumprir essa fase, o GT propôs uma próxima estratégia: a criação de processos participativos, a fim de convocar qualquer interessado/a, inclusive a sociedade civil, para opinar sobre as propostas de resolução que estavam desenhando nos bastidores: “aí a gente propõe, na busca por essa legitimação, duas medidas: a consulta pública e uma audiência pública. Os dois [canais de participação].” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Essa estratégia era entendida como o “passo para a democratização [da construção] da política” (Entrevista 41, CNJ, 2022):

já era o primeiro passo para a democratização [da construção] da política, ou seja, precisamos ouvir os atores! “[Afinal,] Isso aqui não é uma política só do CNJ, é uma política nacional”, então, como vai ser executada nacionalmente, é importante que todos os atores de todos os tribunais, sobretudo, [opinem] sobre ela. Então colocamos a resolução, a minuta de resolução...

Ainda em 02 de dezembro de 2013, o presidente Joaquim Barbosa assina um ato de convocação para uma “audiência pública sobre eficiência do 1º grau de jurisdição e aperfeiçoamento legislativo voltado ao Poder Judiciário”, marcada para ocorrer nos dias 17 e 18 de fevereiro de 2014 (documento 105, 2013, p. 11). A convocação destinava-se a “manifestação de órgãos públicos, autoridades, entidades da sociedade civil e especialistas com experiência reconhecida” para contribuir com “esclarecimentos técnicos, científicos, administrativos, gerenciais, políticos, econômicos e jurídicos” sobre, especialmente, “alocação equitativa de servidores, cargos em comissão e funções de confiança; (...) orçamento e 1º grau de jurisdição; (...) Gestão participativa”. Centralmente, a ideia criar esses processos participativos para cumprir a fase de levar ao conhecimento de todo o público as propostas para uma política de priorização da

primeira instância estava, também, na busca de elevá-la como um tema da sociedade, convocando-a para opinar sobre ela. Assim, convocá-la, em especial, para uma *audiência pública* “carregava importantes simbolismos” (documento 106, 2014), nos termos que proferiu na abertura da audiência o presidente Joaquim Barbosa, porque “é a primeira audiência pública da história do Conselho Nacional de Justiça em que o CNJ, por dois dias, suspende parte da sua atuação para ouvir a sociedade” (documento 106, 2014)<sup>97</sup>, e porque nela se trataria, segundo definiu, de “temas da maior relevância para a Justiça e para a sociedade brasileira” (documento 106, 2014). A Entrevista 41 (CNJ, 2022) também situa que buscar trazer diferentes atores para debater a política em uma audiência pública pioneira da instituição era uma estratégia para buscar apoio às ideias desenhadas pelo GT:

depois que o CNJ começou a adotar mais esses [canais de participação], eu acho que a consulta pública já tinha havido algumas, (...) mas *audiência pública* não tinha havido ainda, então ela foi inédita. E esse ineditismo da audiência pública foi um capítulo bem legal para a consolidação da Política e para o diálogo da Política. E aí tem lógico estratégias envolvidas... (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Além de se tornar uma estratégia simbólica para elevar a agenda da priorização da primeira instância a uma agenda “da sociedade” e, assim, torná-la muito mais legítima, os processos participativos se tornariam estratégicos também estratégicos para o discurso da transparência na construção da política. Em outras palavras, como se tratava de propostas de resolução que buscavam, com parâmetros técnicos e permanência, a destinação equitativa de todos os recursos da justiça entre as duas instâncias, além da participação da primeira instância na gestão desses recursos, e que, portanto, suscitariam muitas resistências, esses mecanismos ajudariam a dispersar críticas de falta de participação, especialmente das presidências dos tribunais:

Então essa *transparência* é muito legal para a legitimação, porque você já mostra que não está dando carta escondida na manga, nós estamos jogando transparentemente, nós queremos transparência dos atores, “depois não digam que não foram avisados”. Então, “tá aqui, mandem as suas críticas e sugestões”. Estabelecemos um prazo, e, logo em seguida, marcamos a audiência pública. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Em 16 de dezembro de 2013, o GT entrega ao presidente Joaquim Barbosa seu relatório final, propondo a “Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, com o objetivo de desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da eficiência, da celeridade e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros” (documento 105, 2013, p. 16). Tratava-se de uma “minuta de resolução gigante”. “Então a gente entregou um (...) relatório, inclusive a gente já tinha nesse (...) relatório a minuta de resolução e... na época, era uma minuta de resolução *gigante*” (Entrevista 41, CNJ, 2022).

---

<sup>97</sup> Já que se tratava de um ineditismo na história do CNJ, a presidência editou o primeiro normativo que regulamenta a realização de audiências públicas no âmbito do Conselho, a Portaria n° 213, de 29 de novembro de 2013.

No relatório final, o GT apresenta a política de priorização em duas resoluções. Uma que instituiu a política, suas linhas de atuação e a criação de uma Rede de Priorização do Primeiro Grau, outra que normatizava sobre a distribuição da força de trabalho e de orçamento no âmbito do Poder Judiciário (documento 105, 2013). A Entrevista 41 detalha que “A primeira versão eram as três [resoluções] juntas, era uma *gigante* e aí a gente começou a perceber: ‘isso aqui não... tá meio confuso, tá grande demais, vamos fatiar’, aí a gente dividiu... até como estratégia para manter o tema em pauta...” A Entrevista 41 ainda detalha que, inicialmente, “o primeiro nome informal que a gente deu foi ‘PPP – Política de Priorização do Primeiro Grau’ e aí, depois, que o nome foi incrementado”. O termo “Atenção Prioritária” no lugar do termo “Priorização” se deu no cuidado de indicar que não estava se “descartando” a justiça de 2º grau: “aí depois [se] chegou nesse nome final da Política de Atenção Prioritária, porque ‘Priorização’ dava um termo muito... um tom mais incisivo; então o que estava dizendo é de uma atenção prioritária... ‘não vamos descartar o segundo grau’, mas a prioridade, mas a atenção prioritária era a primeira instância.” (Entrevista 41, CNJ, 2022). De toda sorte, nos bastidores, “‘atenção prioritária’ não pegou, pegou foi a ‘priorização’, o nome oficial (...) não traz o termo ‘priorização’, mas o termo ‘priorização’ ficou [no linguajar]” (Entrevista 41, CNJ, 2022).

Após tornar públicas as propostas de resolução da política, o GT colocou para consulta pública a que tratava da distribuição da força de trabalho e do orçamento, a fim de colher comentários e sugestões. Trazer a consulta como o primeiro mecanismo participativo, após a divulgação das resoluções, ajudava a sentir o público sobre aquelas propostas, especialmente as que tratavam sobre a equalização dos recursos entre as duas instâncias, preparando os bastidores do Conselho sobre o que poderia se esperar para a audiência pública:

E eu que conheço um pouco mais do Judiciário, a gente ficava numa apreensão... mas a gente já tinha um pouco a certeza que dificilmente... já era uma agenda do presidente do CNJ, era uma agenda que já estava encaminhada pelos presidentes dos tribunais na Meta que tinha sido instituída, a consulta pública já tinha um pouco do termômetro, vieram mais de trezentas sugestões, e a audiência [foi] convocada pelo ministro Joaquim, a gente sabia que dificilmente fosse... primeiro que ir contra era muito difícil porque já estava baseada em números, como é que alguém... “sou contra” “em base em quê que você é contra? Você não está vendo o problema, o problema não é óbvio? Os números mostram. Qual o elemento que você vai ter para contestar esses números?” Então a gente já sabia que ia ser difícil [a contestação]. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Além disso, ajudava a continuar centralizando o tema na mídia: “com a consulta pública e com a audiência pública o tema mantinha-se na mídia, na comunicação social dos tribunais, e aí a comunicação do CNJ já pedia para a comunicação social dos tribunais replicarem a matéria no *site* dos tribunais” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Logo que se finalizou o período da consulta pública, chegaram os dias de realização da audiência pública. Diversos atores se fizeram presentes, fazendo

propostas, divulgando estudos e fazendo críticas sobre as desigualdades existentes entre os recursos destinados às duas instâncias. Com muito destaque, participaram da audiência as associações profissionais nacionais e locais de atores que compõem o sistema de justiça, tornando-a um evento no qual se reuniram defensores por políticas de priorização da primeira instância:

E a audiência então foi uma *lavada*. Todos os que vieram... todos os manifestantes foram a favor e [vieram] reforçados... teve algumas associações de juízes, eu me lembro especificamente dos colegas de Pernambuco, da associação dos juízes de Pernambuco, da Justiça Estadual, que trouxe os dados de Pernambuco, confirmando os dados do CNJ. Então ele disse: “olha, aqui em Pernambuco, a gente fez o estudo, em Pernambuco a discrepância é tal, aqui as fotos”, chamando a atenção para a discrepância que havia em Pernambuco. Ou seja, só... e isso chamava muita atenção porque realmente a discrepância era *enorme*. Então a audiência pública serviu em última análise para... consolidar. Então, a partir da audiência pública não se havia mais discussão: quem estava envolvido no processo já sabia que ali não tinha mais volta. E aí veio o passo seguinte que era a aprovação das resoluções, e... (Entrevista 41, CNJ, 2022)

### 11.3.2. A política de priorização da primeira instância para o plenário

Cumprida a fase de receber o “apoio da sociedade”, o GT preparava as propostas de resolução para enviá-las ao plenário do Conselho para aprovação. “E aí a gente estabeleceu a estratégia de começar a pautar essas resoluções”, detalha a Entrevista 41 (CNJ, 2022). O GT estabelecia duas estratégias para começar a pautar as resoluções da política: a primeira, tratava-se de fracionar as resoluções “em três, a gente achou melhor, ficava mais didático, menos densa, aí a gente fatiou – a primeira, como institucionalização da política, a segunda, orçamentária, e a terceira da equalização da força de trabalho.” (Entrevista 41, CNJ, 2022). A segunda, tratava-se de pautar gradativamente, uma por uma, deixando, em especial, a resolução sobre a equalização da força de trabalho para o final, por se tratar de um tema muito sensível e pela necessidade de muitos ajustes técnicos em curso: “Eu sabia que a primeira e a segunda não teríamos problemas maiores, mas eu sabia que a terceira, o grande coração da política, a gente teria alguma resistência. E aí a gente resolveu pautar gradualmente também, pautar uma por uma, pra pavimentar o caminho, né?” (Entrevista 41, CNJ, 2022). A Entrevista 41 (CNJ, 2022) detalha que, após os processos participativos, houve uma fase de análise das propostas que a proposta de política de priorização à primeira instância recebeu: “então, concluímos a audiência pública e, como um passo seguinte, era imprescindível que a gente fizesse realmente uma análise de todas as sugestões que chegaram”. A fase requereu tempo para maturação final das propostas do GT, detalha, ademais: “E isso demorou, foram mais de trezentas sugestões. (...) a gente precisava dar algum retorno, e de fato fizemos a análise de uma a uma, até em respeito àqueles que pararam e mandaram as sugestões, (...) a equipe toda trabalhou (...), acolhemos algumas.”

### 11.3.2.1 O Movimento Eleições Diretas nos Tribunais Brasileiros

Enquanto a fase de maturação pós-processos participativos das propostas de resolução da política de atenção ao primeiro grau ocorria nos bastidores do CNJ, a AMB, dirigida pelo novo movimento da magistratura, preparava-se, finalmente, para o ápice da mobilização do movimento Diretas Já nos Tribunais brasileiros. No dia 31 de março de 2014, as associações profissionais nacionais e locais da magistratura protocolaram requerimentos em seus respectivos tribunais, pedindo alteração nos regimentos internos, a fim de que todos os juízes e juízas vitalícios do primeiro grau tivessem direito ao voto para escolher a presidência e a vice-presidência dos tribunais (documento 111, 2014). Aproveitando aquele ambiente político no Poder Judiciário em torno do movimento pela democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça entre 1º e 2º graus, a escolha da data de 31 de março de 2014 para proclamar o movimento Diretas Já não foi aleatória: “a escolha da data pela Associação dos Magistrados Brasileiros foi (...) uma forma de mostrar que, 50 anos depois do golpe militar de 64, ‘o Judiciário ainda não atingiu a democracia em sua plenitude’, (...) somente os desembargadores, que representam 17% dos magistrados de todo país, podem votar” (documento 111, 2014), situou o então presidente da Associação.



**Figura 18.** Imagem de campanha do Movimento Diretas Já nos Tribunais brasileiros  
Fonte: documento 110 (2014).

A mobilização nacional do movimento Diretas Já ganhou uma avalanche de matérias institucionais com discursos a favor, propagando a ideia de que o direito ao voto à magistratura de primeira instância ajudaria, especialmente, a direcionar a gestão dos tribunais às necessidades estruturais do primeiro grau da Justiça: “diversos tribunais brasileiros abandonam a primeira

instância, conferindo boas condições de trabalho apenas ao segundo grau; e isso nada mais é do que um reflexo do processo eleitoral para a administração da corte”, por isso, “mediante uma eleição direta, os juízes monocráticos terão como cobrar dos desembargadores eleitos, exigindo uma gestão voltada ao primeiro grau” (documento 112, 2014). Reivindicando um direito de democratização interna que não foi contemplada na política de atenção ao primeiro grau, que era o direito de eleger os titulares dos cargos de direção de todos os tribunais aos quais os juízes e juízas estavam administrativamente vinculados, o movimento propagava, conforme o fazia desde a proposição da PEC 355/96, que “a eleição direta revela uma forma de inserir a gestão democrática no âmbito do Poder Judiciário, [em especial], porque a democracia possibilita uma direção comprometida com os anseios dos jurisdicionados (...)” (documento 112, 2014). Como parte das ações do movimento, no dia 08 de abril de 2014, a AMB protocolou um Pedido de Providências no CNJ. No Pedido, a Associação solicitou que o Conselho expedisse “recomendação a todos os tribunais de Justiça para que estes alterem seus regimentos internos, visando ampliar o colégio de eleitores de modo a alcançar todos os magistrados vinculados aos tribunais, no processo de escolha dos presidentes e vice-presidentes” (documento 113, 2014, p. 10). Finalmente, o movimento originário por democratização que se institucionalizou, em especial, com a PEC 355/96, desagua para referendo do Conselho.

A Entrevista 41 (CNJ, 2022) detalha que, na época da construção da política de atenção ao primeiro grau, o movimento Diretas Já nos Tribunais caminhava de modo paralelo às mobilizações que se fazia nos bastidores do CNJ, especialmente porque os atores em torno do GT seguiam uma visão diferente de democratização interna, que se preocupava em construir um movimento se baseasse em argumentos “técnicos”:

a gente tinha essa visão, tinha a preocupação de construir sempre essa visão, né, técnica da política [de atenção ao primeiro grau], que era uma necessidade gerencial. Então, talvez por não querer contaminar a política com esse discurso associativo muito político das Diretas Já, eu fugi e nunca me posicionei, na verdade eu acho que nem favorável nem contra à questão das Diretas Já. Preferi me abster dessa discussão.

Além da preocupação técnica de basear o movimento de democratização que buscava os atores nos bastidores de construção da política de atenção ao primeiro grau, havia a visão de que o movimento em torno das Diretas Já nos Tribunais trazia uma visão minimalista de democratização interna, que era a ideia de que o voto, por si, daria o protagonismo e a atenção abrangente que a primeira instância reivindicava naquele ponto da história: “(...) quando me perguntavam sobre as “Diretas Já”, (...) eu dizia, “olha, se eu pudesse escolher entre votar simplesmente para presidente – o que é importante... mas se eu pudesse escolher entre isso e participar efetivamente da gestão, eu escolheria o segundo”, destalha a Entrevista 41 (CNJ, 2022). De qualquer modo, a força que

ganhava o movimento entre as associações da magistratura nacionalmente ajudava a fortalecer o ambiente político em torno da política de atenção ao primeiro grau, uma vez que reivindicavam a ideia de “gestão compartilhada”, baseada no entendimento de que o juiz de primeiro grau também é membro de poder, uma natureza que o iguala à magistratura de segundo grau e que, portanto, deve ser membro ativo na gestão dos recursos do Poder Judiciário:

isso era uma bandeira da AMB [as Diretas Já] (...). E, como a política de primeiro grau, tocava nesse tema aí da gestão compartilhada, não só o termo “participar”, mas nós criamos o termo “gestão compartilhada”, que [quer dizer]: “somos todos responsáveis pela instituição”, e fazia muito o discurso dos juízes: “o juiz pela constituição é um membro de poder”, o termo que a constituição usa é “membro de poder”; então, isso muda, no meu ponto de vista, a concepção sobre a participação dos juízes na instituição, ele não é um mero partícipe, ele é um *membro* (...). Então, (...) a gente pegou, e eu fiz algumas falas neste sentido: “precisamos pegar a concepção do termo constitucional de qual é o papel do membro de poder na melhoria e na gestão do poder. Se eu sou membro, eu tenho de, a partir disso, construir aquilo. Eu não sou partícipe, eu não sou um mero coadjuvante, somos membros de poder e temos então de participar, não só de participar, mas atuar mais ativamente na gestão da instituição”. Então esse é um discurso que circundava as previsões da política, do Comitê de 1º grau, da participação efetiva do Comitê de primeiro grau, em todos os temas que dizia respeito ao primeiro grau, sobretudo, e isso então fizeram a conexão com as Diretas Já, com as Diretas Já pro Judiciário. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

#### **11.3.2.2 Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014: instituição da política de priorização da primeira instância**

Sob esse ambiente político por mais protagonismo da primeira instância que se fortalecia sob diferentes movimentos por democratização interna, a Entrevista 41 (CNJ, 2022) situa que, “em maio, já estava maduro pra gente [começar a] pautar” as propostas de resolução da política de atenção ao primeiro grau. Conforme estratégia escolhida, de pautar uma a uma, a primeira resolução, que instituiu a política, foi para votação no plenário do Conselho. A resolução estabelecia nove linhas de atuação, que deveriam nortear a implementação da política de priorização pelos tribunais, elas indicavam a maturidade reivindicativa do movimento pela priorização da primeira instância, na busca pela democratização e descentralização internas da gestão dos recursos públicos da justiça: o (a) alinhamento ao plano estratégico dos tribunais, a (b) equalização da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos, a (c) garantia adequada do orçamento ao desenvolvimento das atividades judiciárias da primeira instâncias, a (d) promoção de infraestrutura e tecnologia, a (e) descentralização administrativa e democratização interna, o (f) diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, a (g) prevenção e racionalização de litígios, a (h) promoção de estudos e pesquisas sobre causas e consequências do mau funcionamento da primeira instância, e a (i) capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas às atividades do primeiro grau de jurisdição (documento 105, 2013, p. 20-21).

Além das linhas de atuação, outra criatividade do movimento foi propor uma instituição gestora da política, que nomearam de Rede de Priorização do Primeiro Grau (RPPG): “Art. 3º A Política será gerida pela Rede de Priorização do Primeiro Grau, constituída por representantes de todos os tribunais brasileiros, sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça.” (documento 105, 2013, p. 21). A ideia era criar um centro institucional gestor, dando poderes à magistratura de primeira instância de todos os tribunais do país, para gerir a política, local e nacionalmente: “Art. 5º Os tribunais indicarão à Presidência do CNJ, no prazo de 30 (trinta) dias, 2 (dois) magistrados de primeiro grau para atuarem como gestores regionais da Política no âmbito de sua atuação” (documento 105, 2013, p. 22), a fim de, especialmente, (a) coordenarem e implementarem os programas, projetos e ações voltadas à priorização do primeiro grau e ao alcance da diretriz estratégica estabelecida, (b) atuarem na interlocução com o CNJ e com a RPPG, compartilhando ações desenvolvidas, dificuldades e resultados alcançados, (c) atuarem em interação permanente com o representante do tribunal na Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário e com a unidade responsável pela gestão estratégica, (d) atuarem em conjunto com o setor de comunicação a fim de divulgar as ações e os resultados da Política, (e) promoverem reuniões, encontros e workshops para desenvolver sua atuação, (f) monitoramento e avaliação dos resultados da Política (documento 105, 2013, p. 22-23).

No âmbito do CNJ, a RPPG seria coordenada por um conjunto de campos muito estratégicos, campos que estavam, naquele momento, apoiando a articulação criação da política no Conselho:

Art. 4º Compete à Presidência do Conselho Nacional de Justiça, em conjunto com a Corregedoria Nacional de Justiça, Comissão Permanente de Estatística, Gestão Estratégica e Orçamento, assessorados pelo Departamento de Gestão Estratégica, coordenar as atividades da Rede de Priorização do Primeiro Grau. (documento 105, 2013, p. 22)

Um destaque importante trata-se do encadeamento estratégico que o movimento propôs entre a RPPG e a RGCPJ, que previa, em especial, a atuação dos BEs, na implementação da política: “A Rede de Priorização do Primeiro Grau atuará em permanente interação com a Rede de Governança do Poder Judiciário, notadamente na implementação da diretriz estratégica estabelecida (...)” (documento 105, 2013, p. 21-22). A Entrevista 39 (TJBA, 2021) situa que, no caso do Tribunal em que atua, foi o protagonismo mais importante que o setor já experienciou, relacionado à área-fim:

a primeira atividade forte que a gente fez [de] estruturação na Secretaria de Planejamento, [que] foi justamente [no] trabalho aqui que eu participei diretamente, foi a aplicação (...) [da] equalização da força de trabalho. E aí foi o primeiro contato efetivamente que a gente passou, que eu passei a ter com as coisas do CNJ [para o primeiro grau]; (...) foi efetivamente o primeiro *trabalho* que eu meti mão aqui, né, vamos dizer assim, que eu tive em relação ao CNJ. (Entrevista 39, TJBA, 2021)

Por fim, a proposta estabelecia que os tribunais instituíssem mecanismos participativos, como a audiência pública, a fim de “discutir problemas locais, coletar propostas e tornar participativa a construção e a implementação da Política”, a “todos os atores envolvidos, como magistrados, servidores, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Associações e representantes dos Poderes Executivo e Legislativo Estadual e Municipal.” (documento 105, 2013, p. 23). A Entrevista 41 (CNJ, 2022) situa que a primeira proposta de resolução foi aprovada, sem muitas resistências: “e o ministro Joaquim pautou e aprovamos facilmente a primeira”. Nasce, portanto, a Resolução 194, de 26 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição.

É possível interpretar que a maturidade político-criativa do movimento pela priorização da primeira instância tornou o modelo proposto de política judiciária uma espécie de “Estratégia Nacional paralela”, de mapa estratégico alternativo, encadeando diferentes movimentos, campos e atores institucionais, em que, em especial, buscava-se criar à magistratura de primeira instância o papel de gestora dos recursos da Justiça, estabelecendo ela mesma as diretrizes, os parâmetros e os campos de execução de sua própria estratégia nacional. Não à toa que os atores buscavam conectar a política de priorização do primeiro grau ao plano estratégico do Poder Judiciário “a teor da Resolução CNJ n. 70” (documento 105, 2013, p. 6), a principal inspiração de modelo de política judiciária nacional do movimento.

### **11.3.2.3 Resolução nº 195, de 03 de junho de 2014: distribuição do orçamento**

Aprovada a primeira resolução, o GT pediu pauta para a proposta que normatizava a “distribuição proporcional do orçamento entre primeiro e segundo graus” (documento 105, 2013, p. 26). A proposta estabelecia que os tribunais deveriam prever e identificar do orçamento de natureza discricionária (de natureza não-vinculada, conforme ficou estabelecido na versão aprovada) as parcelas dos recursos destinados ao primeiro e ao segundo graus. A Entrevista 41 (CNJ, 2022) explica que essa parte do orçamento destinada à equalização entre as duas instâncias refere-se àquela à disposição da gestão do tribunal para alocar no que escolher:

E aquele discricionário é aquele dinheiro que está ali, que o tribunal pode escolher aonde vai usar, vai destinar: “eu quero comprar carro, eu quero reformar a vara, eu quero pagar passivo para quem quer que seja, eu quero comprar tapete persa para a presidência...” ou seja, esse dinheiro... e quem mandava, até então, nesse dinheiro, era o burocrata lá em cima junto com o presidente, e a política [de cima] decidia. E a política [de priorização do primeiro grau] pôs o dedo nisso, uma mão inteira nisso, pra você ter uma noção da *repercussão* que isso dava e como isso incomodava quem estava na casa grande.

A proposta estabelecia que os parâmetros para a distribuição equitativa do orçamento deveriam partir da (a) média de processos distribuídos (casos novos) entre as duas instâncias no

último triênio, (b) e do acervo de processos pendentes, em especial quando houvesse diferença de 10% entre as taxas de congestionamento entre elas. E é oportuno situar aqui que, na proposta de resolução da distribuição equitativa do orçamento, é possível identificar a centralidade que o parâmetro da proporcionalidade do tamanho processual alcançou, sobretudo para se construir os conceitos de “demanda de trabalho”, “estrutura de trabalho”, “condições de trabalho” de “prestação do serviço de maior qualidade”, *na visão do que aquele movimento interno entende sobre o que é estruturação da prestação do serviço judiciário*, conforme é possível subtrair do trecho da Entrevista 41 (CNJ, 2022), e de muitos outros lugares na história de construção do CNJ nesta investigação, atraindo-nos a lançar o questionamento a esse movimento sobre até que ponto suas definições aproximam-se das definições dos usuários da Justiça:

Então, a escolha (...) “eu vou comprar ornamento para a casa grande ou vou dar dinheiro pra senzala? Não, eu vou deixar na casa grande”. E a política [de priorização do primeiro grau] meteu a mão nisso e disse: “peraí, não é assim, o orçamento é público, e o orçamento só tem uma finalidade: melhorar as condições, as estruturas de trabalho, para que o judiciário possa prestar o serviço de maior qualidade. Então, se é isso, o principal parâmetro que nós temos para a distribuição do orçamento é onde estão os processos! E se os processos estão em maior número no primeiro grau, o dinheiro tem que ir para o primeiro grau! [Tamanho processual] É o parâmetro de gestão do orçamento! Então, qual a finalidade do judiciário? Julgar processos. Para quê que serve o orçamento? Para ajudar que esses processos sejam julgados! E como é que a gente vai fazer isso? E, simplificando ao máximo, (...) em linhas, é isto: a finalidade... o orçamento tem que ajudar a área-fim! Então, tem que ser dirigido para a atividade-fim, proporcionalmente à demanda de trabalho. E a política [de priorização do primeiro grau], então, põe o dedo nisso e determina, pela primeira vez... o CNJ diz: “olha, o orçamento, agora, essa parte discricionária, você tem que seguir de forma equânime entre primeiro e segundo grau, observando o parâmetro principal, que é distribuição dos processos”.

De toda sorte, a partir dos parâmetros propostos para a distribuição equitativa do orçamento, a Entrevista 41 (CNJ, 2022) também detalha que essa proposta buscava delimitar às presidências dos tribunais no processo de tomada de decisão da alocação desse orçamento:

Então, (...) os tribunais precisam, no começo do ano, em síntese, dizer assim: “chegou o orçamento”. Então já sei, “o orçamento do tribunal é [hipoteticamente] vinte milhões”, então, vamos lá, distribui... atende ao plano de obras<sup>98</sup>... sobrou quinze, dos quinze, dois terços dos processos estão no primeiro grau, então, dois terços [do orçamento] vão para o primeiro grau, dez milhões, cinco milhões, para o segundo [grau]. Dez milhões para o primeiro. Então, publica: “primeiro grau, você tem dez milhões, o que vocês querem que a gente faça?” Consulta pública, audiência pública, vamos ouvir o que os juízes querem e vamos criar uma gestão participativa para investimento desse dinheiro. Então, está lá isso escrito, com todas as linhas, na Resolução.

---

<sup>98</sup> A proposta também estabelecia que essa alocação deveria ser implementada, sem prejuízo da destinação já prevista, obrigatoriamente, para garantir: (c) alinhamento ao plano estratégico do tribunal, (d) plano estratégico de tecnologia da informação e comunicação, conforme normatização já estabelecida pelo CNJ e (e) prioridades estabelecidas no plano de obras, conforme normatização já estabelecida pelo CNJ.

Além disso, a proposta de resolução estabelecia que os tribunais deveriam instituir um comitê orçamentário para cada instância, com atribuições de (a) auxílio na captação das necessidades ou demandas, (b) de promover encontros para discussão e priorização dessas necessidades ou demandas, (c) auxílio na elaboração do orçamento, (d) auxílio na execução do orçamento, acompanhando projetos, iniciativas e contratações (documento 105, 2013, p. 37-38). Para a composição do Comitê Orçamentário de primeiro grau, a proposta aprovada foi de, no mínimo, acompanhar a mesma composição do Comitê Gestor Regional da Política e, para a definição da composição do Comitê Orçamentário de segundo grau, a presidência de cada tribunal faria tal definição, assegurado de que, no mínimo, um desembargador e um servidor fosse indicado pelas suas respectivas associações, sem direito a voto. Ainda na visão da Entrevista 41 (CNJ, 2022), “ouvir os juízes de primeiro grau, (...) ouvir quais são as demandas orçamentárias, (...) [significava] A introdução do orçamento participativo no Judiciário...” Outra vez, desse modelo de governança participativa, é possível identificar o quão interna às instituições judiciárias se tornava essa participação, privilegiando, acentuadamente, a visão da magistratura e dos serventuários na destinação do orçamento público da Justiça, com quase nenhuma, se não nenhuma, participação do usuário.

Então, nesse momento, teve um movimento legal de os juízes se interessarem por orçamento, pela importância do orçamento. E ter uma noção de orçamento, pra gente não ter de ficar na mão dos técnicos, porque a percepção que se tinha era que, como essa parte do orçamento é uma parte muito técnica e ficava na mão dos burocratas do lado da presidência... e um burocrata, pra ele se manter no cargo, ele tinha que agradar quem? O presidente. E quem mais? Os próximos presidentes. Ou seja, os desembargadores. E isso até hoje é assim, gente. A política [de priorização do primeiro grau] veio colocar uma vírgula aí. Mas, no mundo real, é assim que funciona. O cara está lá no cargo de comissão, ele quer se manter ali, por óbvio, então, pra se manter, ele quer agradar quem está ali, e como é uma caixa preta – era! – pelo menos era uma caixa preta o orçamento do judiciário, de cada tribunal, o cara escolhia aonde investir... (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Por fim, é importante destacar que a proposta de resolução estabeleceu a obrigatoriedade da transparência pública da proposta orçamentária e do detalhamento das despesas para as duas instâncias em sítio eletrônico de cada tribunal, na íntegra. “E mais! Esse orçamento tem que ser publicado no *site* dos tribunais, transparência!” (Entrevista 41, CNJ, 2022). A Entrevista 41 detalha que, diferentemente da primeira resolução, pela ousadia da proposta de distribuição equitativa do orçamento, houve certa discussão, mas conseguiu ser aprovada, nascendo, portanto, a Resolução 195, de 03 de junho de 2014, tendo o exercício orçamentário para 2015 o início da implementação da política. A Entrevista 41 (CNJ, 2022) situa que, apesar da busca de todas essas garantias à primeira instância, o grande desafio por trás da proposta estava no fato de o “juiz [de primeiro grau] não entende[r] bulufas de orçamento”, uma herança cultural da falta de transparência e de democratização interna na gestão dos recursos da Justiça. Destaca, também, que “a gente, na época,

fez um monte de curso pra juiz sobre orçamento. Eu me lembro que eu fui falar sobre orçamento no judiciário no TRT do Rio, a Anamatra fez um curso, me chamou pra ministrar um curso lá”. Nesse movimento formativo, detalha que a burocracia técnica especializada na área de orçamento era importante para ajudar a explicar como se estabelecia esse campo da gestão no âmbito do Poder Judiciário e que a importância da magistratura à frente desse movimento era, especialmente, política entre os pares, no incentivo a engajar que a magistratura de primeira instância se interessasse pelo tema, visando que a implementação da proposta prosperasse: “[nesse movimento pedagógico] levei o pessoal técnico, porque eu não sou técnico, aprendi um pouco, então levava o pessoal técnico para ajudar na parte técnica, eu falava mais da importância política, de a gente, de o juiz conhecer o orçamento.” Portanto, esse movimento formativo era importante, em especial, a fim de que a primeira instância ganhasse autonomia no papel de gestora da parte orçamentária que lhe era garantida.

#### **11.3.2.4 Garantindo a aprovação da proposta sobre a distribuição da força de trabalho**

Vencida mais uma etapa plenária, restava pautar “o grande coração da Política”, a proposta “mais importante”, nos termos e na visão da Entrevista 41 (CNJ, 2022), que se referia à proposta “sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus” (documento 145, 2016), a equalização da força de trabalho. O GT planejava pautá-la para o mês de agosto daquele ano, após o recesso judiciário de julho, especialmente porque se tratava de uma proposição com muitos detalhes técnicos, passando por ajustes pelo DPJ: “a equalização [da força de trabalho] era para pautar em agosto, ainda estava faltando alguns ajustes, aqueles anexos são  *muito* complexos, o DPJ trabalhando junto, a gente finalizando, então a nossa estratégia era pautar em agosto (...)”. No entanto, no meio do caminho, chega um evento inesperado: “nesse meio tempo, veio o fato novo que foi a aposentadoria do ministro Joaquim. Ele, de uma hora pra outra, nos surpreende com a ‘calça na mão’ de que estava pedindo aposentadoria a partir de, parece, começo de julho” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Era um evento que se mostrava desfavorável, especialmente “porque a gente vislumbra dificuldades com o próximo [presidente do CNJ]”. O ministro Ricardo Lewandowski assumiria a presidência e, portanto, havia um temor, pela proximidade que ele tinha com a “resistência” à política de priorização do primeiro grau, isto é, com a Justiça Estadual, com o TJSP e com o Colégio de Presidentes: “A gente já vislumbrava que o Lewandowski teria resistências ou poderia [permitir] resistências, dada a proximidade dele com a Justiça Estadual. Alguns presidentes já estavam se mostrando insatisfeitos, o Colégio de Presidentes já estava mostrando alguma resistência” (Entrevista 41, CNJ, 2022).

Um aspecto que a Entrevista 36 (TJSE, 2021) ajuda a situar é que a proposta sobre a distribuição da força de trabalho “Era um modelo muito parecido [com o do TJSE], eles fizeram algumas adaptações que ficaram melhores ainda, (...) mais justas, eu acho”, e que um dos pontos de central polêmica estava em se exigir “distribuir os *gastos* com o cargo de comissão e função de confiança também entre primeiro [e segundo grau]”:

E aí (...) foram feitos [processos participativos] para as associações, não é, magistrados, servidores, todo mundo (...) [para] meter o sarrafo ou dizer que tá bom, que tá ruim, etcetera e tal. E aí, nesses [processos participativos], veio uma coisa importante, que não estava no nosso projeto [do TJSE], nem no projeto do Elo Group (...). E aí foi uma sugestão das associações. Este é o pulo do gato, porque tornou a resolução bem mais complexa: que não é só [distribuição] de servidor entre primeiro e segundo grau, baseado na demanda de casos novos, mas também distribuir os *gastos* com o cargo de comissão e função de confiança entre primeiro grau [e segundo grau] em função de casos novos. (...) Fizeram essa formatação, incluindo isso, que eu concordo – não adianta você dar só as pessoas e não dar também a qualidade da força de trabalho, os cargos de comissão, os recursos... (Entrevista 36, TJSE, 2021)

A Entrevista 41 (CNJ, 2022) também confirma que a redistribuição de cargos e funções comissionadas entre as duas instâncias era um recurso para equalização que não havia sido previsto nos bastidores do GT, especialmente por se tratar de uma estatística ausente no Justiça em Números: “[no início da proposição da política de priorização] a gente nem tinha entrado ainda na análise (...) das funções de comissões e cargos de confiança, e não chamou atenção porque os FCs e CJs não existiam no Justiça em Números, a gente introduziu esse dado no Justiça em Números só depois da institucionalização da política”.

Dada a circunstância do anúncio de pedido de aposentadoria do ministro Joaquim Barbosa, os atores em torno do GT se mobilizaram, rapidamente, para pedir pauta da proposta de resolução da distribuição da força de trabalho para a última sessão plenária do presidente: “eu falei pra ele: ‘eu vou pedir pauta desse processo, e essa aqui é a mais importante delas, então eu precisava que o senhor pautasse esse processo pra última sessão da sua história no CNJ’ (...)” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Após sua análise da versão final da proposta, o presidente Joaquim Barbosa a pautou, na sua última sessão plenária, em agosto de 2014. Ainda assim, pela ocasião da chegada de novos integrantes conselheiros, o GT já previa que haveria pedidos de vista da proposta, impedindo-a de aprovação. Imaginando esse cenário de resistência, houve a proposição de uma estratégia – a antecipação de votos, caso houvesse um pedido de vista: “aí eu falei pro ministro Joaquim: ‘como é sua última sessão, eu vou lhe pedir mais um apoio: se tiver pedido de vista, antecipa o seu voto? Se o senhor tiver convencido... se tiver pedido de vista e o senhor tiver convencido, antecipa o seu voto, que vai ser fundamental já deixar o voto do senhor...’” (Entrevista 41, CNJ, 2022). O pedido de vista veio, conforme era previsto; no entanto, a estratégia de antecipar o voto permitiu que a proposta sobre a equalização da força de trabalho saísse aprovada daquela sessão:

E aí deu exatamente isso. Chegou na última sessão do ministro Joaquim, ele pautou o tema, iniciou a votação, e dois conselheiros pediram vista (...). E aí foi um momento sensacional, que eu guardo na memória, de quando o ministro Joaquim falou assim: “ok, há pedido de vista, mas eu gostaria de antecipar meu voto, como é a minha última sessão, então eu vou votar favorável”, deu lá as razões dele. E quando ele acabou de votar, o ministro Falcão pediu a palavra: “também estou convencido e eu vou votar a favor, eu também já vou antecipar meu voto, porque eu não sei se vou participar da próxima [sessão]”. E aí começou os conselheiros todos a anteciparem o voto e, salvo engano, oito anteciparam o voto. Então, já estava aprovada. Já tinha maioria, já tinha maioria. Então já saiu da sessão aprovada. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

A proposta que saiu aprovada da última plenária na presidência de Joaquim Barbosa seguia os mesmos parâmetros daquela da distribuição equitativa do orçamento, mas tratava-se de uma proposta tecnicamente complexa, tentando prever diferentes situações alocativas e com potencial de provocar uma grande ruptura cultural na gestão alocativa de força de trabalho no Poder Judiciário. Ela estabeleceu que a “quantidade total de servidores das áreas de apoio direto à atividade judicante de primeiro e de segundo grau deve ser proporcional à média de processos (casos novos) distribuídos a cada grau de jurisdição no último triênio”, assegurando que, quando a taxa de congestionamento de um grau de jurisdição superasse 10 (dez) pontos percentuais a do outro, “o tribunal deve providenciar a distribuição extra de servidores para o grau mais congestionado”, ampliando, temporariamente, a lotação, em busca da redução de casos pendentes (documento 145, 2016). Além disso, a proposta também estabeleceu regra para distribuição da força de trabalho entre as unidades judiciárias do mesmo grau de jurisdição, cabendo ao tribunal a responsabilidade de agrupá-las conforme critérios de semelhança, a fim de se cumprir o que se conceituou na proposta de “lotação paradigma”, que se refere ao “quantitativo mínimo de servidores das unidades judiciárias de primeiro e de segundo graus”, podendo ser implementada considerando-se a quantidade média de casos novos ou de outro parâmetro definido pelo tribunal. Cumprida a lotação paradigma, a proposta também disciplina sobre o número excedente de servidores, para trabalhar o incentivo no aumento da produtividade das unidades judiciárias, especialmente para tratar “acúmulo extraordinário de processos, discrepância significativa entre as taxas de congestionamento de unidades judiciárias semelhantes ou para atingimento de metas locais e nacionais” (documento 145, 2016).

A proposta também estabeleceu a quantidade máxima de servidores que deveria ser destinada às áreas de apoio indireto à atividade judicante, ou seja, às áreas de apoio administrativo, que deve “corresponder a, no máximo, 30% (trinta por cento) do total de servidores”. (documento 145, 2016). E, conforme reivindicação das associações, a proposta também disciplinou que a “alocação de cargos em comissão e de funções de confiança nas áreas de apoio direto à atividade judicante de primeiro e segundo grau deve ser proporcional à média de processos (casos novos)

distribuídos a cada grau de jurisdição no último triênio” (documento 145, 2016), exigindo que essa alocação “deve considerar o total das despesas com o pagamento dos cargos em comissão e funções de confiança, e não a quantidade desses cargos e funções”, “de modo a garantir a alocação de cargos em comissão ou funções de confiança em todas as unidades judiciárias, em número suficiente para assessoramento para cada um dos magistrados de primeiro e de segundo graus (documento 145, 2016). Seguindo essa mesma direção, a proposta de resolução estabeleceu, também, a equalização das carreiras dos servidores do segmento da Justiça Estadual das duas instâncias: “As carreiras dos servidores de cada Tribunal de Justiça devem ser únicas, sem distinção entre cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança de primeiro e de segundo graus.” (documento 146, 2020, p. 125).

#### **11.4. “a gente conseguiu construir um cenário, uma força, uma rede”: contornando a resistência da Gestão Ricardo Lewandowski à política de priorização do primeiro grau**

Em setembro de 2014, chega à presidência do CNJ o ministro Ricardo Lewandowski. A ousada proposta de equalização da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, aprovada, aguardava a sua última fase burocrática no pleno – a finalização do pedido de vistas.

Então, ela saiu aprovada da [última] sessão, mas com a trava burocrática de dois conselheiros que... “ok, teoricamente não queriam se precipitar, queriam votar com mais calma, não tem problema nenhum”. Mas já saiu aprovada dali. Então isso dava força pra resolução, que ela já está aprovada. É uma questão formal agora. Historicamente, no CNJ, ainda que mude a cadeira, o voto já dado contou. Então, a única possibilidade era alguém voltar atrás e eu não conhecia essa possibilidade no CNJ, né, de alguém voltar atrás, de ser convencido [do contrário, depois]. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

De toda sorte, a projeção do ambiente político da Gestão Lewandowski não era dos melhores, porque, além da proximidade do novo presidente com atores resistentes às bandeiras da política de priorização do primeiro grau, havia uma relação histórica muito conflituosa entre Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski, que se iniciou, em especial, nos episódios do Mensalão no STF e, portanto, havia-se dúvidas nos bastidores do movimento pela priorização do primeiro grau sobre se a nova gestão escolheria dar andamento nas agendas construídas sob a Gestão Joaquim Barbosa:

havia uma animosidade muito grande entre o ministro Lewandowski e o ministro Joaquim no STF, que vinha lá do Mensalão (...). Então a gente tinha um conflito histórico ali que a gente, então, tinha muito receio de como é que o ministro Lewandowski ia dar seguimento naquelas bandeiras que eram do ministro Joaquim. Então todo o cenário mostrava que a gente ia ter problemas com o ministro Lewandowski. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Conforme se aguardava naqueles bastidores, a Gestão Ricardo Lewandowski chegou mudando todo o ambiente político que havia sido construído na gestão anterior, destaca a Entrevista 41 (CNJ, 2022), especialmente a relação com os conselheiros:

o Lewandowski chega no CNJ com uma bandeira super... como é a expressão que eu poderia usar... (...) eu acho que o ministro Lewandowski interpretou que aquele grupo de conselheiros era um grupo *do* ministro Joaquim, (...) indicado por ele, isso é interpretação minha. Então ele chegou com uma guerra aberta contra o grupo que estava lá (...), inclusive com alguns discursos que ele havia velado contra o ministro Joaquim das reuniões administrativas, que a gente fazia reuniões antes da sessão.

Nesse novo ambiente político ao CNJ, a nova presidência centralizava o discurso de que o Conselho se tornou um órgão repressor dos tribunais, que vinha se voltando para prejudicar a imagem do Poder Judiciário: “Então ele dizia que era sessão secreta, queria acabar com aquilo e que os tribunais estavam sentindo que o CNJ era... como é que era... que era um discurso dos tribunais, do Colégio de Presidentes... que o CNJ era um órgão repressor (...) que não dialogava com os tribunais” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Sob essa nova agenda discursiva e relacional ao Conselho, a nova gestão iniciou a sua resistência à política de atenção ao primeiro grau, especialmente travando o andamento final da proposta sobre a equalização da força de trabalho: “e aí veio [a sessão seguinte] e nada de ele pautar, (...) chegava a sessão seguinte, e não pautou, setembro, nada, outubro, nada... ‘mas, peraí, ministro’, aí a gente começou a cobrar” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Iniciaram-se as cobranças em plenário, que enfrentavam a indiferença do novo presidente: “‘olha, temos uma resolução, que tá com um pedido de vista, importante, ela já está *aprovada* pela maioria, mas queremos ouvir a contribuição dos colegas que pediram vista, eles devem ter muita coisa a acrescentar, nós queremos voltar ao julgamento’. E ele ignorava, ignorava solenemente.” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Como se tornou evidente que o presidente Ricardo Lewandowski mostrava resistência quanto a retornar à pauta o normativo sobre a equalização da força de trabalho, os personagens conselheiros envolvidos com o tema tentaram desenvolver outra estratégia: o Regimento Interno do CNJ prevê que, se determinada quantidade de conselheiros assinar um ofício solicitando que um processo entre em pauta plenária, a presidência tem de pautar, destaca a Entrevista 41 (CNJ, 2022):

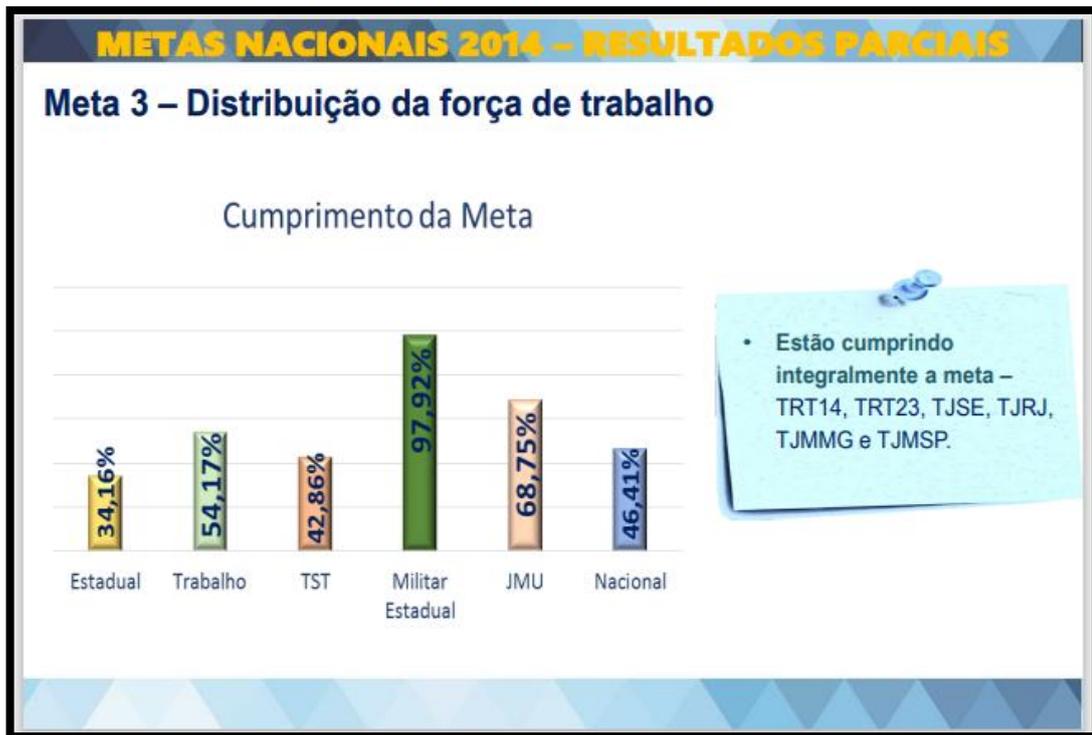
(...) começou a subir a temperatura em torno desse tema... (...) aí nós fomos atrás de argumentos [institucionais] para reverter isso aqui. (...) E tinha outros temas também que ele tinha travado, alguns processos disciplinares. Então, mandamos a lista de processos para ele assinada por aquele número de conselheiros que estava no Regimento (...), porque, na verdade, nós montamos ali uma (...) barricada. Quando o Lewandowski veio pra guerra, nós fizemos uma barricada com alguns conselheiros e começamos a nos proteger, e é natural, se ele vem pra guerra, nós temos que entrar na guerra, e aí a gente mandou um ofício pra ele, dizendo, inclusive, dessa resolução, “olha nós queremos que fosse pautado” (...). (Entrevista 41, CNJ, 2022)

O novo presidente não mudou a sua indiferença: “ele ignorou!”, exclama a Entrevista 41 (CNJ, 2022). E, então, as cobranças se intensificaram nas sessões: “oh, presidente, nós mandamos um ofício sobre tal tema – e sempre elegia um porta-voz na sessão, a gente revezava para não ser o foco, para diluir o... – e ele sempre ríspido e ignorava: ‘eu recebi’” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Outra estratégia que pensou o grupo de conselheiros foi veicular na imprensa que o presidente do CNJ estava descumprindo o Regimento Interno, detalhando temas que não estavam entrando em pauta plenária, inclusive disciplinares:

    aí nós mandamos pra imprensa, dizendo: “olha, o presidente do CNJ descumpre o Regimento Interno”... a imprensa já estava, já tinha esses climas, já tinha noticiado essa mudança no CNJ (...) bloqueando os julgamentos importantes (...). E aí ele ficava com mais ódio ainda, ele chegou a reclamar em plenário que a gente vazava pra imprensa assuntos internos. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Mesmo assim, o presidente não retornou à pauta o processo referente ao normativo. “E a guerra ficou estabelecida. E ele colocou na cabeça dele que ele não colocaria esse processo [em pauta] até que o fim da... até que todos saíssem, até que todo o ‘grupo do ministro Joaquim’ saísse de lá. E ele não pautou!”, detalha a Entrevista 41 (CNJ, 2022). Enquanto isso, o relatório parcial das Metas Nacionais para 2014, divulgadas em novembro de 2014, na ocasião do VIII ENPJ (**Figura 19**), revelava o baixo cumprimento da Meta referente à equalização da força de trabalho, sobretudo no segmento da Justiça Estadual:

    Eu acho que, quando eles foram cumprir a Meta [3/2014] que eles perceberam o tamanho do problema, na verdade o que aquilo representava, que era o fim da casa-grande... aí que eles foram, caiu a ficha e disseram “opaaa, isso aqui vai acabar com a casa-grande, então vai acabar com a gente, então isso aqui precisamos trabalhar contra”. (Entrevista 41, CNJ, 2022)



**Figura 19.** Resultados parciais da Meta 3/2014 – estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim

Fonte: documento 107 (2014).

Nota 1: Resultados de cumprimento apurados até setembro de 2014.

Nota 2: *Slide* de apresentação dos resultados parciais das Metas Nacionais de 2014 no VIII ENPJ.

Com efeito, em resposta àqueles movimentos por priorização à primeira instância que se fortaleceram e se institucionalizaram sob a Gestão Joaquim Barbosa, e como sinal da sua aliança com a ala mais conservadora da magistratura, é possível perceber que a Gestão Ricardo Lewandowski adotou diferentes estratégias para dispersá-los, enfraquecê-los. Em fevereiro de 2015, na oportunidade do Encontro do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça, ministro Lewandowski anuncia que estava criando um Conselho Consultivo, formado pelos Tribunais de Justiça de todo o país, “para auxiliar a Presidência do CNJ nas tomadas de decisões administrativas que impactam o funcionamento da Justiça Estadual”, na sensibilidade de se “ampliar o diálogo para análise de matérias relacionadas à Justiça Estadual e a magistratura” (documento 147, 2015). Assim, em março de 2015, para aumentar a influência dos presidentes de Tribunais de Justiça nos rumos da política de priorização do primeiro grau, a presidência do CNJ publica a Portaria nº 29, de 24 de março de 2015, que cria o Conselho Consultivo, “formado pelos integrantes ativos do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça”, “com o objetivo de auxiliar a análise das propostas normativas e demais matérias que causem impacto na gestão financeira e administrativa dos Tribunais de Justiça”, “Considerando o teor da Resolução CNJ 194,

de 26 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição” (documento 148, 2015).

Além disso, a presidência publicou, no mesmo dia, a Portaria nº 30, criando “o Conselho Consultivo da Presidência do CNJ para assessoramento na análise de assuntos de interesse direto da Magistratura Nacional”, “com o objetivo de auxiliar a análise das propostas normativas e de mais matérias que causem impacto direto nos interesses da Magistratura Nacional” (documento 149, 2015), em que convocava para a sua formação os presidentes da AMB, da Ajufe e da Anamatra, em busca, certamente, de influência entre as associações nacionais, uma vez que eram atores convidados para atuar na Rede de Priorização do Primeiro Grau: “até então a gente já tinha criado um Comitê, tinha o Comitê Gestor da Política de primeiro grau dentro do CNJ, e aí no Comitê Gestor a gente trouxe todas as associações, elas sentavam com a gente no CNJ” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Parte integrante do Comitê Nacional, a presidência buscava dificultar os trabalhos de implementação da Política que tentavam se articular por ali, relata a Entrevista 41:

as primeiras reuniões foram até engraçadas, né, na época terríveis e hoje engraçadas, porque eu, Saulo, a nossa barricada de proteção, de um lado, e a equipe do CNJ também que já tinha comprado a ideia, as associações... E a turma do Lewandowski também fazia parte do Comitê e não queria que nada andasse, então, era um clima horrível, e as associações estupefatas com aquele cenário dentro do Conselho Nacional, uma política aprovada querendo ser implementada – e o Comitê Gestor tinha esse papel de gerir e de fazer a Rede, os diálogos, e os contatos com os Comitês Gestores de cada um dos tribunais para gerir a Política – e o freio da turma do Lewandowski que não queria que nada acontecesse, às vezes da boca pra fora dizia que era importante, mas, na prática, tudo que a gente propunha eles travavam: “ah, eu vou falar com o presidente...”, “não consegui falar com o presidente”, “o presidente tá muito ocupado”, sabe, e ali enrolando, então foi assim uma... foi até uma surpresa ele ter autorizado o primeiro encontro dos Gestores da Política. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

#### **11.4.1 Construindo um cenário contra a resistência da Gestão Lewandowski**

##### **11.4.1.1 Em busca de apoio da Corregedoria Nacional**

Para combate àquele ambiente desfavorável à política de priorização do primeiro grau, os atores em torno do movimento tentaram construir um cenário alternativo, conectando os recursos institucionais que tinham à disposição e aproveitando as oportunidades políticas que surgiam. Entre eles, a busca de apoio dos atores em torno da Corregedoria Nacional, sob a gestão da nova ministra corregedora, que assumiu o órgão ainda em 2014: “aí chegou o novo corregedor... a ministra Nancy, que foi uma *grande* parceira da política (...) e, lógico, tinha um bom ambiente ali com o ministro Lewandowski, mas tinha também as suas dificuldades, um pouco podada por essa postura dele.” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Entre os recursos institucionais que tinham, estava a busca pelo cumprimento da Meta 3/2014, em especial, porque os bastidores da Corregedoria Nacional trabalhavam para tal: “a ministra Nancy, até então ela muito discreta, nunca tinha se posicionado

com relação à Política ali, (...) mas atrás dela, a equipe dela, que eu conhecia, lógico, os juízes, a equipe era muito motivada, eram juízes de primeiro grau muito motivados com a Política.” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Além da oportunidade de perseguir o cumprimento da Meta 3/2014 pela Corregedoria Nacional, havia também o recurso de se cobrar a implementação da política por esse mesmo campo, inclusive a equalização da força de trabalho, por se tratar de uma linha de atuação já instituída pela Resolução nº 194/2013, em que se estabelecia a Corregedoria Nacional como parte do Comitê Nacional. No entanto, a falta de apoio da presidência e a demora na publicação do normativo que continha todos os detalhamentos dos cálculos de como implementá-la, tornavam-se estratégias para o não-cumprimento da equalização da força de trabalho pelos tribunais:

a Política já estava em vigência, a equalização da força de trabalho já era uma diretriz, elas nasceu na 194, já tinha a Meta de 2014, que já previa a equalização, que já estava aprovada por todos os presidentes, mas o *detalhamento* de como seria a equalização, quais exatamente... qual seria esse cálculo, vinha na [resolução], então era a desculpa que os tribunais tinham, precisavam, para não cumprir, para não fazer nada... Mas não tinha como cobrar a implementação da Política porque não tinha apoio do novo presidente. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

#### **11.4.1.2 Convocando a Rede de Priorização do Primeiro Grau**

De toda sorte, a Resolução 194/2013 – assim como a Resolução 195/2013 – era um recurso institucional à disposição para mobilizações criativas de um cenário favorável à política de priorização do primeiro grau. Em maio de 2015, o Comitê Gestor Nacional da Política, cuja presidência havia sido garantida pelos autores da Política, organizou a 1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau, convocando a representação dos comitês gestores locais da Política, na oportunidade da chegada da Reunião Preparatória para o IX ENPJ, que ocorreu em paralelo: “nós fizemos o primeiro encontro, fizemos um primeiro encontro da política de primeiro grau, muito contrariadamente o Lewandowski topou fazer, foi, mas muito contrariado” (Entrevista 41, CNJ, 2022). O objetivo político daquela Reunião era mobilizar toda a magistratura de primeira instância representante na Rede para criar meios que ajudassem a direcionar a implementação da Política: “é chegada a hora de dar concretude à Política de Priorização do Primeiro Grau, de transformar em realidade os planos de ação, para que a primeira instância seja estruturada e receba o investimento necessário para aperfeiçoar os serviços prestados à sociedade.” (documento 108, 2015), conclamava o conselheiro Rubens Curado, presidente do Comitê Gestor Nacional. À 1ª Reunião da Rede, foi criado o “Plano de Gestão da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição.” (documento 109, 2015), tendo como principal produto o Guia de Implementação 2015/2016, composto por itens que possibilitassem a avaliação da Política em escala nacional. Nesse Plano, também estava a busca de articulação entre a Rede de Governança

Colaborativa do Poder Judiciário e a Rede de Priorização do Primeiro Grau, com o objetivo de se pensar Metas Nacionais para aprovação no Encontro Nacional vindouro (documento 109, 2015). Como forma de continuar propagando a existência da política, ainda na oportunidade da 1ª Reunião da Rede foi dado o “início a uma campanha nacional de comunicação composta por vídeo e e-mail institucionais destinados a todos os magistrados e servidores, além de cartazes e folders encaminhados aos tribunais.” (documento 109, 2015).

Na abertura dessa 1ª Reunião da Rede, o ministro Ricardo Lewandowski dava um recado sobre o cuidado que a sua Gestão tinha de não interferir na autonomia dos tribunais. E a Entrevista 41 (CNJ, 2022) detalha que, coincidentemente, o evento ocorreu às vésperas de uma correição de muita repercussão da Corregedoria Nacional no TJBA, em que se revelou na imprensa e em matéria institucional as desigualdades significativas da força de trabalho nas duas instâncias e se divulgou a determinação da Corregedoria para que o Tribunal implementasse a equalização da força de trabalho:

E ela faz uma inspeção na Bahia, uma correição na Bahia, e ela determina nessa correição, na véspera do encontro da Política, desse primeiro encontro da política de primeiro grau, também está tudo no *site* do CNJ, ela faz uma determinação na correição, constatando a disparidade entre o primeiro e o segundo grau, determinando que o Tribunal de Justiça, no prazo que ela deu, (...) fizesse a equalização. Isso caiu na Bahia como uma bomba! A imprensa noticiando os números, as diferenças: “o desembargador tem quinze assessores e o juiz de primeiro grau tem nenhum”, essas coisas, esses absurdos que giravam em torno do tema. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

Para ajudar a fortalecer o propósito político do evento e para declarar que a Corregedoria era favorável à política, a corregedora nacional pediu a palavra para se pronunciar quanto a ela: “e aí teve o episódio nesse encontro que foi sensacional, e isso foi uma das poucas vezes que o Lewandowski ficou mais contrariado ainda, que teve a ver com a ministra Nancy” (Entrevista 41, CNJ, 2022). A ministra Nancy Rodrigues anuncia ao plenário da primeira instância naquele evento que, com base na política de priorização do primeiro grau, determinou que o TJBA fizesse a equalização da força de trabalho:

E no dia do encontro da Política de Primeiro Grau (...), ela me chamou e disse assim: “[redacted], cê me dá a...”, toda... era a Corregedora Nacional de Justiça... e admiro a... simplicidade dela, a educação dela: “[redacted], você me permite que eu faça uma manifestação, que eu queria noticiar o caso da Bahia”. Aí eu disse: “ministra, é tudo o que eu quero” (risos), “é tudo o que eu sempre sonhei que a Corregedoria Nacional viesse... é óbvio que sim!” (risos). Aí ia ter o encerramento – e o Lewandowski, paralelamente, fazendo o discurso de que o CNJ não pode ofender a autonomia dos tribunais, bá, bá, bá, todo aquele discurso que está por trás de quem não quer nenhuma mudança. E aí, no encerramento, o Lewandowski presente, a ministra Nancy então (...) faz o anúncio de que foi determinar ao Tribunal de Justiça [da Bahia] que fizesse a equalização da força de trabalho em noventa dias, ou algo parecido, “determinação da Corregedoria com base na Política de Primeiro Grau”! O plenário veio *abaixo* de satisfação e o Lewandowski queria *morrer* (risos). Ele pôs a mão na cabeça e disse “meu Deus do céu”. Então, assim... foi um apoio maravilhoso da ministra Nancy

à Política porque isso repercutiu, repercutiu, e a “Corregedoria Nacional vai cobrar”, não a [futura resolução] 219 ainda, mas nós já temos instrumento de equalização na Meta [3/2014], na [Resolução nº] 194. (Entrevista 41, CNJ, 2022)

#### 11.4.1.3 Propagando os investimentos desiguais entre as duas instâncias

Enquanto a Gestão Lewandowskia avançava na criação de um ambiente político para enfraquecer a política de priorização do primeiro grau, uma rede de atores, do outro lado, usava diferentes instrumentos para denunciar a perpetuação das desigualdades estruturais em diferentes casos, mesmo com políticas e diretrizes de equalização já em vigor, como a equalização do orçamento e a Meta 3/2014: “a analogia é ele querendo represar a água, mas a água estava vazando, não tinha como segurar a represa dele!” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Entre os principais atores, estavam as associações profissionais locais, que ajudavam no monitoramento do cumprimento pela presidência dos tribunais dessas políticas e diretrizes, recorrendo ao CNJ com pedidos de providências, conforme foi um caso de repercussão do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, indica a Entrevista 41 (CNJ, 2022) (**Boxe 20**).

#### **Boxe 20.** Caso de resistência da implementação da equalização da força de trabalho no TJPI.

E, paralelamente, teve um caso também, em que a ministra Nancy foi super parceira na Política, que chegou ao CNJ, (...) um procedimento, eu não me lembro a origem, eu não sei se foi a associação de lá, a associação dos juizes de lá do Piauí, pedindo abertura de procedimento porque o Tribunal de Justiça do Piauí não tinha cumprido a Meta e não estava cumprindo a equalização da força de trabalho. E o Tribunal de Justiça do Piauí na época era um dos *piores* do Brasil, era um *desastre* aquilo ali. E esse processo caiu pra mim, aí a gente começa a trabalhar o Tribunal de Justiça do Piauí. E aí eu fui lá no Piauí, tive lá reuniões com o novo presidente, que tinha acabado de assumir, era super contrário, era aquele desembargador superconservador, ou seja, agarrado na casa-grande e... primeiro a gente fez uma reunião dentro do CNJ (...). E, nessa reunião, a gente chamou lá para dialogar [os autores do pedido de providências], (...) [eu] queria entender as dificuldades, e eles vieram, mostraram os dados e tudo mais. E eu me lembro que – [eram] informações que eles... sobre o Tribunal que nos trouxeram – eram assim: a-ter-ro-ri-za-do-ras com essa discrepância, eu não vou lembrar detalhes, mas algo aproximado eu vou lembrar. E aí, depois da reunião, chamei a imprensa do CNJ, peguei esses dados, colocamos na matéria e publicamos, que era o tamanho da discrepância não de servidores, mas agora de FCs e CJs<sup>99</sup>, o número era mais ou menos este: o Tribunal de Justiça do Piauí tinha, pagava do orçamento total de CJs e FCs, (...) a soma né de... acho que era em torno de 20 (vinte) milhões de reais, na época e, desses vinte milhões, também se for isso, é um número muito aproximado, 12 (doze) milhões estava no segundo grau, era em torno eu acho que de vinte desembargadores, e 12 milhões ali eram gastos, investidos ali, pra vinte desembargadores, para gabinete de vinte desembargadores, e sobrava oito milhões pra *cento e noventa Varas*. Quando eu vi: “não, isso aqui tem que ser publicado, isso aqui é o óbvio, confirma o motivo de todo esse movimento”. E aí, no procedimento, veio a determinação, eu levei para o plenário, para o Tribunal de Justiça cumprir, e não tinha a [resolução] 219 ainda, cumprir a equalização (...). E virou uma *guerra* do Tribunal de Justiça pra não cumprir. Aí, logo depois, eu fui lá no Tribunal de Justiça, fizemos uma outra reunião lá sobre como eles deveriam cumprir, conversei muito com o presidente, (...) e isso gerou uma reclamação dele para a ministra Nancy... [Porque eu havia dito]: “presidente, essa briga é da presidente anterior, ela já se comprometeu, não interfira nisso, porque, até agora, a cobrança está em cima dela”, eu acho que ele estava assumindo, ou estava a assumir, “porque, se não, o senhor vai atrair o problema pro senhor, o problema vai mudar de rumo pro senhor, deixa que ela cumpra, depois o

<sup>99</sup> Funções comissionadas e cargo em comissão.

senhor ajusta do jeito que o senhor quiser, no segundo passo, porque, se não, o problema vai... o senhor vai atrair pro senhor o problema do CNJ”. Ele ficou com *ódio* de mim. E foi reclamar para a ministra Nancy e ligou para a ministra Nancy, pedindo uma audiência lá no gabinete dela no STJ pra reclamar de mim. Ela: “Não, muito bem, você vem aqui, eu vou marcar tal dia, então venha aqui pra gente lhe ouvir”. E ela me liga: “[REDACTED], eu marquei com o presidente tal dia e eu quero que você esteja junto, ele vem reclamar de você, então eu quero que você venha junto”, “ótimo, ministra, eu estarei aí”, só que ela não contou para ele que eu estaria lá, e aí quando chega lá na reunião do gabinete dela, quando ele entra na sala, ele dá de cara comigo e com a ministra Nancy ao lado. Ele queria *morrer*. Ele já veio com todo o discurso pronto, pra me xingar de todo o nome, e quando chega lá eu tô do lado esperando. (risos) (...) Então, assim, a ministra Nancy foi uma grande parceira também. E aí ele perdeu todo o rebolado, e aí ele foi, fez lá as críticas, que não podia ser assim e assado; aí ela: “Então, presidente, eu entendo as dificuldades e tudo mais, mas qual é o prazo que o senhor precisa pra cumprir? Eu vou dar o prazo que o senhor quer, mas eu preciso que, no prazo, esteja cumprida a determinação do plenário”.

Fonte: Entrevista 41 (CNJ, 2021).

#### 11.4.1.4 Integrando o Justiça Aberta ao SIESPJ

Em aliança com a Corregedoria Nacional, é possível identificar que o movimento pela priorização do primeiro grau nos bastidores do CNJ encontrou outra oportunidade de conexão de recursos disponíveis para somar na construção de um cenário institucional favorável à política, naquele contexto de resistência da Gestão Lewandowski a ela: a integração do Sistema Justiça Aberta ao SIESPJ. “A Corregedoria Nacional de Justiça modernizou o sistema operacional do Justiça Aberta que, a partir de 2016, funcionará de forma completamente integrada ao banco de dados do programa Justiça em Números” (documento 150, 2015). A ministra Nancy Andrichi assinou o Provimento n. 49, de 18 de agosto de 2015, em que, entre outras inovações, conferia poderes à Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento de integrar os dados do Sistema Justiça Aberta ao SIESPJ, inclusive com discricionariedade para alterar os dados, “na forma prevista na Resolução CNJ nº 76, de 2009” (documento 151, 2015). Publicado o referido provimento, o conselheiro Rubens Curado, o coordenador do Comitê Nacional da Rede de Priorização do Primeiro Grau, integrante da referida Comissão Permanente, aprovava, poucos dias depois, em Procedimento de Competência de Comissão, aquela integração e, portanto, ganhava a competência de gerir o Sistema Justiça Aberta (documento 150, 2015). Mediante essa integração, anunciava-se, em especial, que os bastidores do DPJ se preparavam para, a partir do Justiça em Números 2016, trazer “a relação das unidades judiciárias de primeiro grau (ex.: varas e juizados especiais), com a indicação do número de processos e número de servidores”, além disso, anunciava-se também que, no Relatório vindouro, “Inspirado nas políticas de atenção ao primeiro grau, todas as variáveis relacionadas a despesas com recursos humanos passarão a ser segregadas por grau de jurisdição.” (documento 130, 2015, p. 15).

Enquanto aqueles bastidores preparavam-se a e divulgavam aquela integração, ao Justiça em Números 2015 criavam uma seção chamada de “Análise comparativa dos indicadores de 1º e

de 2º Graus”, em que trouxeram, pela primeira vez, “análises comparadas dos principais indicadores de litigiosidade por tribunal, distinguindo-se os índices alcançados no primeiro e segundo graus de jurisdição.” (documento 130, 2015, p. 15). Mais especificamente, considerando-se que “Uma das linhas de atuação do Conselho Nacional de Justiça refere-se à Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (...)”, aquela nova seção se voltava para “compreender o fenômeno da litigiosidade e dos recursos humanos disponíveis no Poder Judiciário, trazendo análises sobre os principais indicadores de desempenho, divididos de acordo com cada ramo de justiça, *comparando-se* o resultado do 1º grau e do 2º grau”<sup>100</sup> (documento 115, 2015, p. 37, meu destaque). Para ajudar a deixar vivo o movimento pela equalização da força de trabalho, sobretudo, “diante de tais dados, espera-se compreender como os recursos humanos estão distribuídos, e ainda, como tal organização impacta nos resultados globais.” (documento 115, 2015, p. 37).

#### **11.4.1.5 O retorno da proposta de equalização da força de trabalho ao plenário**

Ademais, uma vez que a priorização da primeira instância já era ideia que se tornou uma política judiciária permanente e uma bandeira das associações nacionais da magistratura, os atores ligados a esse movimento também conseguiam influenciar algumas indicações de conselheiros que eram favoráveis à política de priorização, quando da chegada da necessidade de renovação de cadeiras no Conselho: “eu saí do CNJ, mas a ideia ficou, e as associações compraram [a ideia]; depois que já tinha saído, tive reuniões na AMB, que me convidava para falar da política, virou uma bandeira da AMB, [porque] nos TJs o problema [da desigualdade entre primeiro e segundo grau] era muito grave” (Entrevista 41, CNJ, 2022). Naquele momento da história, a AMB contava com o apoio político das associações nacionais e de conselheiros de outros segmentos, uma vez que se perpetuava como representação de 1º grau da Justiça Estadual indicações influenciadas por um grupo conservador do TJSP (Entrevista 41, CNJ, 2022). De toda sorte, a entrevista 41 (CNJ, 2022) destaca que o movimento conectou diferentes atores e recursos, que considera que “(...) a gente conseguiu construir um cenário, uma força, uma rede em prol da política que já não dependia de uma pessoa A, B e C. Já era uma política do Judiciário”. Então, garantida a indicação de novos conselheiros favoráveis à política, que contavam com o apoio de uma rede de atores e que tinham à disposição diferentes recursos para atuar no ativismo do movimento pela priorização do primeiro

---

<sup>100</sup> Os principais indicadores são (documento 115, 2015, p. 37): casos novos por magistrado, casos novos por servidor, carga de trabalho por magistrado, carga de trabalho por servidor, o IPM – o Índice de Produtividade dos magistrados, indicador que computa a média de processos baixados por magistrado em atuação, o IPS-Jud – Índice de Produtividade dos Servidores da Área Judiciária, indicador que computa a média de processos baixados por servidor da área judiciária, IAD – Índice de Atendimento à Demanda, que “verifica se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos.” e taxa de congestionamento.

grau nos bastidores do Conselho, eles seguiam na busca por destravar a proposta de equalização da força de trabalho: “aí eu tenho que ressaltar a atuação do conselheiro [REDACTED] Carlos Eduardo, (...) comprou essa política com unhas e dentes, foi um dos atores importantes para convencer o Lewandowski para pautar esse tema, o Carlos Eduardo, o Tadeu Alkmin e as associações...” (Entrevista 41, CNJ, 2022). O que se garantia, em especial, nas novas indicações de candidatos à cadeira no Conselho eram ex-presidentes das associações nacionais da magistratura e ligados ao novo movimento.<sup>101</sup>

Em fevereiro de 2016, dada a renovação quase majoritária de conselheiros, Ricardo Lewandowski forma o novo Comitê Gestor Nacional da política de priorização do primeiro grau, designando um representante de cada Comissão Permanente, além dos atores já previstos em resolução, para compor o Comitê. Na oportunidade dos novos conselheiros ativistas pela política estarem parte do novo Comitê Gestor Nacional, na falta de apoio da Gestão Lewandowski à implementação da política e na resistência de pauta da proposta de equalização da força de trabalho, trabalhava-se a mobilização, em parceria com o DPJ, da primeira Pesquisa de Opinião dos Magistrados do 1º Grau, que objetiva levantar a avaliação da magistratura de primeira instância de todos os segmentos sobre a implementação da política pelos tribunais e sobre suas condições de trabalho atuais (documento 97, 2016). A pesquisa ocorreu entre o final do mês de março e final do mês de abril de 2016. Enquanto a pesquisa estava aberta a toda a magistratura de primeira instância, seja pelo constrangimento do cenário em constante criação que se formava a favor da política, seja pela renovação de toda a cadeira de conselheiros que atuou na Gestão Joaquim Barbosa, conforme interpreta a Entrevista 41 (CNJ, 2022), o presidente Ricardo Lewandowski levou para plenária a finalização da tramitação da proposta sobre a equalização da força de trabalho. Nasce, portanto, o “filho mais aguardado”, nos termos da Entrevista 36 (TJSE, 2021), a Resolução 219, de 26 de abril de 2016, sob o discurso em plenária de Ricardo Lewandowski de que a aprovação do normativo significava a perda do viés exclusivamente disciplinar do CNJ: “O CNJ amadureceu bastante, perdeu o viés exclusivamente focado em questão disciplinar, e hoje estamos decididamente voltados ao planejamento estratégico do Judiciário. É um caminho sem volta, e essa resolução é exemplo material (...)” (documento 117, 2016).

Além de retornar a resolução à plenária do CNJ quase dois anos depois da sua aprovação em 2014, poucos dias antes da sua saída da presidência, “aí é uma percepção pessoal, ele, [Ricardo Lewandowski] por pressão [dos presidentes de tribunais] (...), disse: ‘olha, em vez de ser feito em 15 dias, para começar a trabalhar [na implementação], deu seis meses’”, destaca a Entrevista 36

---

<sup>101</sup> A exemplo de Tadeu Alkmin, ex-presidente da Anamatra, e Fernando Mattos, ex-presidente da Ajufe.

(TJSE, 2021). Ricardo Lewandowski publicou a Resolução nº 243 de 09 de setembro de 2016, concedendo o prazo limite de implementação do disposto na Resolução 219 até 1º de julho de 2017, deixando a “guerra pela implementação” para a gerência da presidência vindoura da ministra Cármen Lúcia.

#### **11.4.1.6 A Resolução nº 221, de 10 de maio de 2016**

Em meio às mobilizações pela construção de um cenário de luta contra a resistência da Gestão Lewandowski à política de atenção ao primeiro grau, logo após a aprovação final da proposta de equalização da força de trabalho, em 10 de maio de 2016, o presidente leva ao plenário do Conselho uma proposta de resolução que “institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça” (documento 145, 2020, p.165). Uma proposta que foi desenvolvida pela própria presidência, ela sugere uma definição de democratização ou, nos termos do normativo, de “gestão participativa e democrática”, para o contexto do Poder Judiciário, “método que enseja a magistrados, servidores e, quando oportuno, jurisdicionados a possibilidade de participar do processo decisório por meio de mecanismos participativos que permitam a expressão de opiniões plurais e a visão dos diversos segmentos e instâncias (...)” (documento 145, 2020, p. 166). Grosso modo, não se tratava de uma nova proposta de democratização na participação da construção das Metas Nacionais e das políticas judiciárias, tratava-se de uma compilação de diferentes papéis e mecanismos de/na participação e construção de políticas no CNJ, normatizadas em diferentes resoluções e portarias, sobretudo na Resolução 198/2014, que instituiu a nova Estratégia Nacional (2015-2020), no Regimento Interno e na política de atenção ao primeiro grau, além de diferentes práticas já consolidadas. Além de enumerar as diferentes possibilidades existentes de mecanismos participativos, a proposta preocupava-se em fixar em resolução as etapas de formulação das MNs e das políticas judiciárias, dando destaque à atuação da Rede de Governança do Poder Judiciário, no processo de condução da construção das MNs (**Boxe 21**), e destacando que as políticas judiciárias “têm de ter origem em estudos e análises técnicas do CNJ”, e “delineadas por Conselheiros, por Comissões Permanentes, pela Corregedoria Nacional de Justiça e pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça” (documento 145, 2020, p. 169), e que “O processo participativo poderá ocorrer em pelo menos uma das etapas de formulação das políticas judiciárias (elaboração e desenvolvimento da proposta).” (p. 170).

Em discurso em plenária, Ricardo Lewandowski define que a proposta era uma resposta às “queixas de magistrados e servidores que não são consultados sobre as metas ou políticas eleitas pelo CNJ” (documento 152, 2016). Além disso, oportunamente, buscando diminuir as

repercussões avaliativas sobre a coordenação de implementação da política de atenção ao primeiro grau sob sua presidência no CNJ, Ricardo Lewandowski destacava que a proposta se tornava relevante, uma vez que os resultados da pesquisa de opinião realizada com os magistrados de primeira instância indicava que parte significativa dos “magistrados entrevistados não participavam das ações movidas pelos comitês regionais da Política de Atenção ao Primeiro Grau dos tribunais” (documento 152, 2016). Finalmente, a proposta indicava tentativa de dar alguma resposta a diferentes pautas de “democratização” em especial os reivindicados pelo Colégio de Presidentes da Justiça Estadual e pelas as associações nacionais da magistratura, com as quais buscou se aliar – especialmente resposta à AMB, que aguardava pauta do pedido de providencias submetido em nome do movimento Diretas Já nos Tribunais. Com efeito, o presidente da Ajufe, à época, integrante do Conselho Consultivo da presidência de Ricardo Lewandowski no CNJ, destacava que a proposta espelhava o debate que há muito tempo há entre as associações sobre a democratização do Poder Judiciário e que, portanto, “É sem dúvida uma importante transformação em todo o Judiciário brasileiro, uma democratização interna que vai aflorar resultados positivos e significativos para o futuro do Poder Judiciário (documento 152, 2016).

#### **Boxe 21.** Etapas do Processo participativo para a formulação das Metas Nacionais

Art. 5º O processo participativo para a formulação das metas nacionais do Poder Judiciário compõe-se das seguintes etapas:

I - elaboração de proposta inicial de metas pelos integrantes da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário - RGCPJ, em reunião preparatória promovida pelo CNJ;

II - desenvolvimento de processos participativos promovidos pelos representantes da RGCPJ nos tribunais, para manifestação de magistrados e servidores, e das áreas técnicas relacionadas;

III - consolidação das sugestões relacionadas às metas nacionais pelos representantes da RGCPJ em cada tribunal;

IV - envio das sugestões a que se refere o inciso III deste artigo à análise dos subcomitês, quando houver, e aos comitês da RGCPJ;

V - abertura de prazo não inferior a 48 horas para manifestação de integrantes dos subcomitês e comitês, em caso de opiniões divergentes quanto às metas nacionais;

VI - análise das manifestações a que se refere o inciso V deste artigo e consolidação e divulgação da proposta de metas nacionais pelos subcomitês e, posteriormente, pelos comitês, sob a coordenação de órgãos componentes do comitê gestor nacional;

VII - apresentação de propostas de metas nacionais para análise e sugestões do CNJ, em reunião preparatória que antecede o Encontro Nacional do Poder Judiciário, em conformidade com o disposto na [Resolução CNJ 198 de 1º de julho de 2014](#).

§ 1º A atuação da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário prevista neste artigo deverá observar as competências estabelecidas para as estruturas de governança previstas na [Portaria CNJ nº 59, de 23 de abril de 2019](#). (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

§ 2º Ato normativo do Conselho Nacional de Justiça disciplinará os requisitos e a forma de aferição do cumprimento do disposto neste artigo pelos tribunais, estruturas de governança da RGCPJ e por seus representantes.

Fonte: documento 146 (2020, p. 169).

#### 11.4.2 Preparando-se para a “guerra” pela implementação

Apesar de a Gestão Lewandowski garantir um prazo estendido para a obrigatoriedade da implementação da equalização da força de trabalho, a Resolução 219 normatizava que os tribunais, no prazo de 120 dias, tinham de apresentar ao CNJ “os estudos realizados com vistas ao cumprimento desta Resolução, acompanhados dos respectivos planos de ação e cronogramas.” (documento 146, 2020, p. 126). Mesmo parecendo que havia uma intenção favorável por parte da gestão atual à política de atenção ao primeiro grau e à democratização interna, por levar à plenária a proposta de equalização da força de trabalho e uma proposta de gestão participativa e democrática na construção das Metas Nacionais e das políticas judiciárias, o cenário local se revelava dificultoso para a sua implementação, especialmente agora que estava com a principal peça no jogo – a Resolução 219. Os resultados da pesquisa de opinião com a magistratura de primeira instância sobre a implementação da política revelavam que, “Mesmo que tal obrigação já estivesse expressa há quase dois anos, a pesquisa demonstra que a grande maioria dos juízes respondentes – 73,9% – ainda não conhecia o trabalho desempenhado pelos comitês gestores regionais no âmbito dos seus tribunais” (documento 97, 2016, p. 22), e que havia tribunais sem comitês gestores implantados. Além disso, denunciava-se no relatório que “grande contingente dos respondentes não identificou reflexos positivos das cúpulas dos tribunais em relação à política” e que, reunindo os diferentes resultados da pesquisa, a conclusão a que chegavam era que “a ausência de apoio dos tribunais incide sobremaneira na avaliação tanto sobre os resultados da política, quanto sobre o conhecimento do trabalho dos comitês e a avaliação do seu trabalho.” (documento 97, 2016, p. 31). Então, iniciou-se, mais articuladamente, uma guerra pela implementação, destaca a Entrevista 41, (CNJ, 2022): “aí o trabalho da implementação já foi uma outra guerra”.

Enquanto a ‘guerra’ pela implementação da equalização da força de trabalho se estabelecia no nível local<sup>102</sup>, nos bastidores do CNJ, os atores em torno do movimento pela atenção ao primeiro grau se articulavam para prosseguir construindo estratégias para impulsionar os tribunais a

<sup>102</sup> Alguns relatos sobre o que acontecia no nível local pós-publicação da Resolução 219, no Episódio 12.

trabalharem pela implementação de toda a política, buscando oportunidades no fortalecimento de recursos que conheciam como “impulsionadores de política pública”, nos termos que emprega a Entrevista 40 (CNJ, 2022). Na expressão da Entrevista 36 (TJSE, 2021), instrumentos para mexer na vaidade e no orçamento: “a gente precisa mexer na vaidade [porque], se a gente não mexer (...) no orçamento do tribunal, você não consegue fazer as coisas” (Entrevista 36, TJSE, 2021). Especialmente, o Selo Justiça em Números e as estatísticas de produtividade do Relatório Justiça em Números. Com a chegada da Gestão Cármen Lúcia, essas estratégias encontraram espaço institucional no Conselho. “[Lewandowski] deixou no colo da ministra – franzina, magrinha – Cármen Lúcia (...). Ela disse [batendo as mãos em um tom de satisfação]: ‘se virem!’. Não arregou! Olha, [ela] é corajosa! Não arregou!”, detalha a Entrevista 36 (TJSE, 2021).

#### **11.4.2.1 “O Selo diz o que a gente é”**

Ainda em 2013, na Gestão Joaquim Barbosa, ano em que foi lançado o IPC-Jus, enquanto o GT construía as proposições de uma política permanente para a priorização do primeiro grau, nos bastidores do DPJ criava-se um estímulo a fim de que os tribunais enviassem dados mais fidedignos para a construção do Relatório Justiça em Números, chamado de Selo Justiça em Números. Conforme situa a Portaria nº 186, de 17 de outubro de 2013, o Selo Justiça em Números nasceu diante da “necessidade de assegurar a qualidade dos dados estatísticos no âmbito do Poder Judiciário, sobretudo, os referentes ao Relatório Justiça em Números, nos termos da Resolução CNJ nº 76, de 12 de maio de 2009.” (documento 104, 2013). Nos termos da Entrevista 40 (CNJ, 2022), “ele nasceu com o objetivo de... ‘gente, esses dados aqui estão muito...’, os dados do Justiça em Números, ‘gente, esses dados do Justiça em Números são muito [fazendo um semblante de reprovação]... a gente precisa melhorar esse negócio’, ‘então vamos fazer o prêmio Justiça em Números’”. No início, era uma “coisa super boba”, “era uma coisa bem simples (...)”, qualifica, ademais, a Entrevista 40. “O Selo era tipo assim: ‘gente, como é que a gente vai resolver isso [dos dados]? (...)’, é um incentivo, né, a ideia de incentivo, ‘então vamos criar um selo, selo ouro, prata, diamante, não sei quê (...). ‘Então faz aí, desenha um selo’... ‘Ah, desenhou...’. Eu nunca imaginei que ia dar certo como deu...”, adianta a Entrevista 16 (CNJ, 2019). Inicialmente, a premiação se voltava a laurear, em diferentes categorias, tribunais que cumprissem prazos de envio de dados e de correção dos dados, que implantassem integralmente as Tabelas Processuais Unificadas, que criassem o núcleo de estatística conforme a Resolução nº 49/2007 e que apresentassem boas práticas de extração de dados (documento 104, 2013).

A primeira edição do Selo Justiça em Números ocorreu em 2014. Em 2015, ano que entrou em vigor a obrigatoriedade do cumprimento da equalização do orçamento, o Selo se tornou uma

oportunidade para ajudar na luta pela implementação da política de priorização do primeiro grau. O objetivo geral da premiação foi estendida, passando a reconhecer a “excelência na produção, gestão, organização e disseminação das informações administrativas e processuais dos tribunais brasileiros”, que significava, além de buscar o aprimoramento dos dados enviados pelos tribunais, também “promover a transparência na gestão judiciária” (documento 153, 2015), incluindo como requisito de premiação a disponibilização dos documentos comprobatórios previstos na Resolução 195/2014 em sítio institucional, além de outros requisitos de transparência relacionados ao orçamento, tornando o Selo um instrumento de monitoramento da equalização do orçamento entre primeiro e segundo grau. No entanto, ocorre que, no decorrer desses anos de premiação, os tribunais foram difundindo um significado diferente ao que foi definido originalmente para o Selo, o de “produtividade”, nos termos da Entrevista 32 (TJPA, 2020), o de “A Corte (...) trabalha diuturnamente pelo aprimoramento da prestação jurisdicional oferecida à população”, o de “eficiência do Judiciário (...) na área-fim”, nos termos de uma matéria institucional do TJSP (documento 154, 2019). A Entrevista 32 (TJPA, 2020) conta que, “quando a gente ganhava esse Selo ouro aí, saía na imprensa local que “TJPA é Selo ouro na prestação jurisdicional”. E isso oportunizou emergir um movimento político-criativo que pode ser identificado de “o Selo diz o que a gente é”, ou seja, empresta significado para o que é o tribunal com um todo: “Se eu ganhei um Selo bronze, eu sou um tribunal bronze, agora se eu ganhei um Selo ouro, eu sou um tribunal ouro”, emprestando o entendimento da Entrevista 43 (TJAP, 2019).

A Entrevista 32 (TJPA, 2020) explica que o nome da premiação – “Justiça em Números” – permitia que se fizesse essa reapropriação interpretativa do significado do Selo, porque “Relatório Justiça em Números” significava o mesmo que “relatório da produtividade” para os tribunais – e isso deve estar diretamente ligado à centralidade que o IPC-Jus passou a ganhar na estrutura do Justiça em Números desde 2013 como o principal avaliador do “melhor” e do “pior” tribunal, e pelo protagonismo crescente como “medida de política pública” –, além da proximidade que há entre a sua publicação e a outorga do Selo:

(...) todo mundo o estava transformando para outra coisa por causa do *nome* do Selo, que era Selo Justiça em Números; aí, no mesmo mês, saía o Relatório Justiça em Números, que é a produtividade; então, era natural fazer essa associação: o mesmo nome, Relatório Justiça em Números – produtividade –, Selo Justiça em Números, como não vai fazer a associação? Tanto que mudaram o nome do Prêmio, agora que está mais caracterizado [como produtividade], mas aqui também tinha confusão (...), mas o nome tinha uma mensagem subliminar ali, entendeu? Mas as pessoas ficavam orgulhosas, empolgadas aqui também, tanto que, quando nós saímos do ouro para o prata, parecia que tinha um velório aqui... gente, parece que tinha morrido alguém da família!

A Entrevista 40 (CNJ, 2022) ajuda a situar também que esse movimento político-criativo se estabeleceu em torno do Selo Justiça em Números porque os tribunais são laureados em um

campo muito estratégico, que é o Encontro Nacional do Poder Judiciário, oportunidade na qual todos os presidentes dos tribunais brasileiros se reúnem, o que favoreceu torná-lo um instrumento de visibilidade e de competitividade:

*Ab, esse deu certo. Ih, esse funcionou, (...) de repente, estava todo mundo atrás desses... Mas a gente nem imaginava que ia dá tanto sucesso. E aí eu acho que deu muito sucesso pelo local onde ele passou a ser divulgado, porque o Encontro Nacional do Poder Judiciário... que é isso, né? Que é o evento que reúne todos os presidentes, e o presidente não está sabendo muito o que está acontecendo, mas ele quer ganhar um troféu. Aí deu certo.*

Na mesma direção, a Entrevista 36 (TJSE, 2021) destaca que o Selo se tornou um instrumento político-criativo pelo potencial que ele tem de atingir a natureza vaidosa da magistratura, que o torna um recurso de poder:

*é porque mexe sutilmente com a vaidade. Nós somos *vaidosos*, o Judiciário é *bastante* vaidoso. Agora, você pode usar a vaidade pro bem ou pode usar a vaidade pro mal, né? A gente tem que deixar claro pra mente deles: “presidente, o senhor é vaidoso! O juiz é vaidoso... aquela toga preta, aquele negócio americano que se usa, aquilo ali é vaidade pura! Agora, eu não me importo que o senhor seja vaidoso e entregue uma prestação jurisdicional top!” (Entrevista 36, TJSE, 2021)*

A Entrevista 19 (TJCE, 2019) destaca que esse movimento “o Selo diz o que a gente é” repercute na sociedade, que passou a avaliar os tribunais pelo nível de Selo que ele ganha – “[o Selo impacta] pela repercussão que gera na sociedade (...), é significativo para a sociedade”. É possível identificar que esse movimento dos tribunais em torno do Selo significava uma criatividade alternativa de ofertar uma avaliação do que era “melhor” e “pior” tribunal, haja vista que o Selo, diferentemente do IPC-Jus, não era gerado de um parâmetro, conforme gera o método DEA, mas de uma soma simples de requisitos que, a depender do intervalo alcançado por qualquer tribunal, este recebia uma das categorias de avaliação, sem necessidade de competir, necessariamente, com outros tribunais para tal. Com efeito, os bastidores do movimento pela priorização da primeira instância em torno do Conselho perceberam que a premiação tinha o potencial de se tornar uma sanção criativa, a fim de incentivar o cumprimento de políticas judiciárias pelos tribunais: “como não tem sanção, não tem nenhuma punição, não tem nada, aí você não cumpre, não. Eu acho que a ideia desses prêmios ela ajuda nesse sentido”, pontua a Entrevista 24 (TJCE, 2019). Em 2016, provavelmente diante das evidências quanto às dificuldades de implementação local dos comitês regionais da política de atenção ao primeiro grau, o Selo ganhou um novo objetivo: “viabilizar e estimular a participação de magistrados de todas as instâncias e de servidores no processo de formulação das políticas do Poder Judiciário, mediante mecanismos de gestão participativa e democrática”, em que se acresceu o requisito de haver implantado e mantido em funcionamento o Comitê Gestor Regional, previsto na Resolução 194/2014, além de requisito de realização de atividades, “com ampla participação de magistrados e servidores de todos os graus de jurisdição

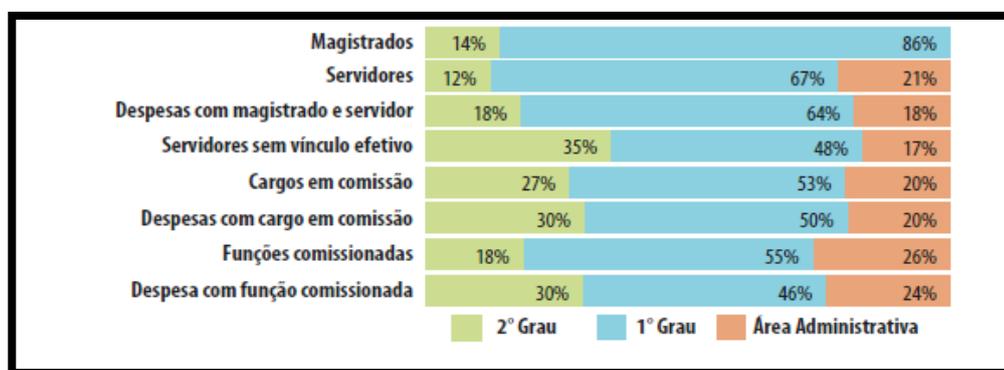
(...) na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ” (documento 118, 2016), conforme as linhas de atuação da Resolução 194/2014 e o princípio de democratização previsto na Resolução 198/2014, que instituiu o planejamento estratégico do Poder Judiciário 2015-2020.

Em 2017, em especial, na oportunidade de um ambiente político diferente que chegava com a Gestão Cármen Lúcia, o Selo passou por transformações importantes. Entre elas, tornou-se obrigatória a participação de todos os tribunais na concorrência às modalidades de premiação – antes, concorriam ao prêmio somente os tribunais que se inscreviam para tal. Entre os objetivos específicos da premiação, acresceu-se o de promover a “melhoria da gestão judiciária” e o de “contribuir para o aprimoramento da prestação jurisdicional” (documento 116, 2017), para se acrescer, também, o cumprimento da Resolução 219/2016, uma vez que entrava em vigor a obrigatoriedade do cumprimento da equalização da força de trabalho, e, como resposta à criatividade avaliativa alternativa criada pelos tribunais, os resultados dos tribunais no IPC-Jus. Da mesma forma, consolidou-se a edição de 2018.

#### **11.4.2.2 Fonte de monitoramento da política de atenção ao primeiro grau: o Relatório Justiça em Números a partir de 2016**

Em 2016, em outra cena, e em íntima conexão com a história de transformações do Selo Justiça em Números, “o que está se desenhando é uma revolução, (...) [que] está no fato de o magistrado, de o servidor, passarem a se enxergar nos números da justiça, com importantes resultados nos seus modos de trabalhar (...)” (documento 119, 2016, p. 14), anunciava-se no Relatório Justiça em Números, que trazia muitas evoluções, especialmente “níveis de detalhamento, ainda desconhecidos em nível nacional”, possibilitadas pela vinculação do Sistema Justiça Aberta ao SIESPJ, a exemplo do detalhamento das “características das unidades judiciárias, dos magistrados e servidores, além de coletar as características agregadas da litigiosidade de cada uma das varas, juizados e tribunais brasileiros”, e o retrato, pela primeira vez, do tempo de duração dos processos no Poder Judiciário. Nessa edição, consolidando-se o Justiça em Números, gradativamente, como o principal instrumento de monitoramento do cumprimento da política de atenção ao primeiro grau, a seção “Análise comparativa dos indicadores de 1º e de 2º graus” de 2015 torna-se em seção “Política de priorização do primeiro grau em números”, em que, pela primeira vez, inspirado pela recém-Resolução 219/2016, que normatiza sobre a equalização da força de trabalho, desvelava-se que “Nos cargos em comissão é que estão as maiores diferenças” (documento 119, 2016, p. 51) entre as duas instâncias, que, “De forma inédita, as despesas com cargo em comissão e função comissionada puderam ser separadas entre: 1º grau, 2º grau e área administrativa”, permitindo-se expor, com evidências estatísticas, “que, apesar do 2º grau deter

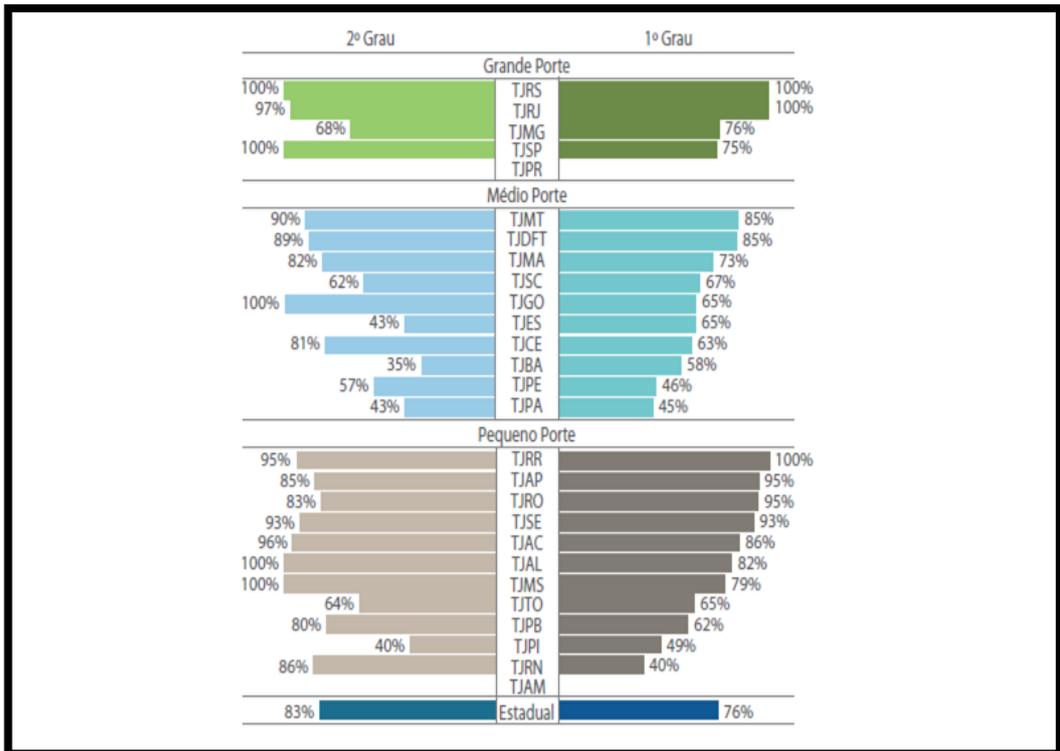
14% do número total de magistrados, 12% do total de servidores e 18% do total gasto com ambos, esta instância abarca 30% das despesas com cargos em comissão e com funções de confiança, o que demonstra que a alocação dos mais altos cargos ocorre na sua área judiciária.” (documento 119, 2016, p. 36) (**Figura 20**).



**Figura 20.** Percentual de despesas e recursos humanos no Poder Judiciário por cargo e instância (ano-base 2015)

Fonte: documento 119, 2016, p. 36

Quando comparada com a edição de 2015, aquela nova seção comparativa entre 1º e 2º grau, além de haver se tornado uma seção com muito mais detalhamentos descritivos comparativos entre as duas instâncias, estava descrita com uma linguagem mais ativista em defesa da primeira instância, a exemplo da descrição dos resultados do indicador de produtividade dos magistrados e dos servidores, em que se discursava que a produtividade crescente da Justiça é um reflexo da produtividade em constante crescimento do 1º grau – mesmo em meio às desigualdades estruturais ainda existente entre as instâncias: “A produtividade dos magistrados está em constante aumento, e este resultado positivo é um reflexo do desempenho do 1º grau. No 2º grau, por sua vez, o índice tem oscilado na série histórica, sem ser possível constatar existência de tendência.” (documento 119, 2016, p. 53). Na mesma direção, devido à novidade de se separar as despesas com recursos humanos por grau de jurisdição, o DPJ conseguiu calcular, pela primeira vez, o IPC-Jus do 1º e do 2º grau, isolando nesse cálculo apenas a força de trabalho que atua diretamente na tramitação processual (**Figura 21**). Essa nova política comparativa da eficiência em cada instância ajudava a revelar que “a depender do tribunal, é possível que alguns dos servidores da área judiciária, dos cargos em comissão e das funções comissionadas precisem ser remanejados do 2º para o 1º grau” (documento 119, 2016, p. 105). Com efeito, era só início da batalha pela implementação da democratização da gestão e da alocação dos recursos da Justiça.



**Figura 21.** IPC-Jus da área judiciária separado por instância e tribunal (ano-base 2015)  
 Fonte: documento 119 (2016, p. 135).

## Episódio 12. A repercussão de uma ecologia político-criativa nos tribunais brasileiros (2019-2020)

– Olha, nós temos que trabalhar em cima das nossas fraquezas, identificar onde tem que melhorar. Assim que a gente chegar, vamos logo sentar e ver isso aí...

Notas de campo, 2019

– Aqui, a gente pensa as metas. Lá, a agente pensa a estratégia, como atingir a meta. A gente tem que diagnosticar se o juiz está bem, investigar o que está acontecendo com ele, por que ele está produzindo menos. Fazer o levantamento de todas as varas.

Notas de campo, 2019

– Hoje o que a gente percebe é uma efetividade maior nessa análise pós-resultado: “Nós estamos ruim. O que que nós vamos fazer para melhorar?” E aí o que foi o que aconteceu? Nós tivemos na gestão anterior uma gestão muito estrutural, que tratou temas, com a técnica, mas tratou temas... Resolução 219, tema de reestruturação, não é? E quando foi essa gestão do atual presidente, ele fez uma escolha, (...) uma bandeira que foi inédita: produtividade. Foi a primeira vez que nós tivemos um presidente que tivemos assim: “olha, o nosso objetivo central, o nosso foco é produtividade, produtividade”

Entrevista 29, TJCE, 2019

Pela primeira vez, “a Justiça solucionou mais processos que o número de ações ingressadas no Judiciário” (**Figura 22**), anunciava em tom de satisfação a diretoria do DPJ/CNJ, na oportunidade de lançamento do Relatório Justiça em Números 2019 na 2ª RPPJ em agosto de 2019. Anunciava ainda que “a produtividade média dos magistrados cresceu 4,2%, atingindo o maior percentual da última década (...)”, cresceu tanto em sentenças quanto em baixas – aliás, o número de sentenças havia chegado ao ápice da série histórica (**Figura 23**). Por outro lado, a política pela equalização da força de trabalho entre 1º e 2º grau ainda travava a sua batalha local pela destinação de pessoal e de recursos orçamentários conforme a proporção de casos novos (**Figura 24/Figura 25**). A carga de trabalho dos servidores de primeira instância ainda é o dobro da carga de trabalho dos servidores de segunda instância (**Figura 25**). Esses resultados indicam que alguma coisa está acontecendo, pela primeira vez, na ‘casa-grande’, como a implementação de políticas de democratização na alocação dos recursos da justiça para o aumento da produtividade processual. Além disso, indicava que, após o movimento pela priorização da primeira instância conseguir institucionalizar, finalmente na história, uma política de democratização de gestão e de alocação de todos os recursos da justiça entre 1º e 2º grau, isso desafiava o movimento a continuar construindo

uma próxima fase: a fase da guerra pela implementação e do reparo dos efeitos indesejados do que foi criado.

**Movimentação Processual**

# Movimentação processual

Pela primeira vez, o Relatório Justiça em Números indica que houve queda na quantidade de processos pendentes nos órgãos do Judiciário brasileiro. A redução do estoque indica que a Justiça solucionou mais processos que o número de ações ingressadas.

- O estoque de processos pendentes ao final de 2018, em todos os órgãos do Poder Judiciário, foi de 78.691.031 ações, o que representa queda de 1,2% em relação a 2017.
- O total de casos novos ingressados foi de 28.052.965 processos, o que aponta para redução de 1,9%.
- Por segmento de Justiça, destaca-se a redução em 861 mil processos ingressados na Justiça do Trabalho.
- O aumento de 3,8%, no número de processos baixados, totalizando 31.883.392, também impactou na queda histórica do acervo.
- O número de processos pendentes de execução fiscal caiu 0,4% em 2018. Foi a primeira redução em dez anos, totalizando 31.068.336 processos sem baixa.

5

COORDENAÇÃO DE APROVIAÇÃO | 2126-5472 | imprensa@cj.jus.br

**Figura 22.** Divulgação dos resultados do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) – Movimentação processual.

Fonte: documento 132 (2019, p. 5)

Nota: Versão *Press Kit* do Relatório Justiça em Números distribuída na 2ª RPPJ, em agosto de 2019.

Aumento da produtividade

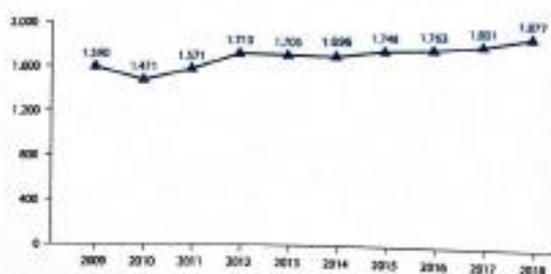
# Aumento da produtividade

A produtividade registrou os maiores valores já medidos nos últimos 10 anos, com crescimento tanto da produtividade individual (média por magistrado e servidor), quanto na global (total de baixados e de sentenças).

- Em 2018, houve aumento no número de processos baixados, que chegou a 31.883.392.
- A produtividade média dos magistrados cresceu em 4,2%, atingindo o maior percentual da última década, com média de 1.877.
- O número de sentenças também cresceu – em 2018, foram julgados quase 1 milhão de processos a mais do que no ano anterior (2017).
- O número de sentenças chegou ao ápice da série histórica: 32.399.651.
- Em média, cada juiz julgou quase 8 casos por dia útil do ano.

Crescimento da produtividade ocorreu em todas as instâncias: 1º grau, 2º grau e tribunais superiores.

## Série histórica do índice de produtividade dos magistrados



8

COORDENADORIA DE IMPRESSÃO | 2026-5472 | impressao@trf.jus.br

**Figura 23.** Divulgação dos resultados do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) – Aumento da produtividade

Fonte: documento 132 (2019, p. 8)

Nota: Versão *Press Kit* do Justiça em Números distribuído na 2ª RPPJ, em agosto de 2019.

# Prioridade na porta de entrada

A demanda processual por servidor lotado no segundo grau de jurisdição superou a demanda do primeiro grau, porta de entrada de demandas na Justiça brasileira. O dado representa os primeiros resultados da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, iniciada pelo CNJ em 2014.

- O 1º grau de jurisdição concentra 94% do acervo processual.
- Em 2018, o percentual de servidores do Judiciário no 1º grau foi de 85,5% do total de servidores de 1º e 2º grau. Para atender à política judiciária, deveria seguir a proporção dos casos novos, ou seja, 86,6% ao considerar somente os processos no 1º e 2º grau.
- A carga de trabalho do servidor da área judiciária do 1º grau ainda é quase dobro do servidor do 2º grau: são 602 processos por servidor do 1º grau para 312, na segunda instância.

**Figura 24.** Divulgação dos resultados do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) – Prioridade na porta de entrada

Fonte: documento 132 (2019, p. 10)

Nota: Versão *Press Kit* do Justiça em Números distribuída na 2ª RPPJ, em agosto de 2019.

## Prioridade na porta de entrada

- Os cargos em comissão e as funções comissionadas destinadas ao primeiro grau ainda não estão equivalentes ao fluxo processual. No 1º grau, estão 70% dos cargos em comissão e 77% das funções comissionadas.
- Em agosto de 2019, o CNJ lançou o Painel de Acompanhamento da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, com dados semestrais sobre a aplicação das diretrizes. Acesse aqui: [painels.cnj.jus.br](http://painels.cnj.jus.br)

### Retrato da força de trabalho no 1º grau



**Figura 25.** Divulgação dos resultados do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) – Prioridade da porta de entrada/ parte 2

Fonte: documento 132 (2019, p. 11)

Nota: Versão *Press Kit* do Justiça em Números distribuída na 2ª RPPJ, em agosto de 2019.

## 12.1. Em busca de contornar o êxito precário do movimento por democratização: lançando o Prêmio CNJ de Qualidade<sup>103</sup>



**Figura 26.** Capa da Cartilha do Prêmio CNJ de Qualidade  
Fonte: documento 120, 2019.

“Este é um momento importante: trazermos para dentro da pauta do Conselho Nacional de Justiça a necessidade de investirmos na qualidade da prestação jurisdicional de todos os tribunais”, iniciou situando o secretário especial de programas de pesquisa e gestão estratégica do CNJ, Richard Pae Kim, magistrado de primeira instância da Justiça Estadual paulista, em certo momento da programação da manhã da 1ª RPPJ, em maio de 2019, no painel “lançamento do Prêmio CNJ de Qualidade”. Composto também o painel, o presidente da Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, juiz de primeira instância da Justiça Federal e ex-presidente da Ajufe, conselheiro Fernando Mattos, e a diretora do DPJ, a servidora Gabriela Soares. Após brevíssima apresentação do que seria tratado no painel, o conselheiro Fernando Mattos tem a palavra e identifica-se como o presidente da comissão que se formou em torno do projeto criativo que ali estava para ser lançado. Tratava-se do Prêmio CNJ de Qualidade: “(...) as composições que

<sup>103</sup> As falas dos atores foram recuperadas do documento 155 (2019, vídeo).

se sucederam, nos últimos quatro anos, elas sempre tiveram muito presente esta angústia, no sentido de ter um selo que [refletisse] (...) a qualidade da prestação jurisdicional”, destacou o conselheiro. Mais especificamente, o personagem anunciava a substituição de nomenclatura de Selo Justiça em Números para Prêmio CNJ de Qualidade: “esta nova modelagem, não mais do Selo Justiça em Números, mas sim do selo CNJ de Qualidade, [vem para] estimular mais ainda os senhores e as senhoras na obtenção desse prêmio, reconhecendo sempre o esforço que os senhores e que todo o Poder Judiciário têm feito”. A Entrevista 40 (CNJ, 2022) ajuda a situar que a substituição da nomenclatura do prêmio significa, naquele momento da história, o avanço da dimensão da resposta que os bastidores pela busca de cumprimento de políticas judiciárias precisaram criar ao avanço do movimento “o Selo diz o que a gente é”:

(...) o Selo Justiça em Números, ele, em algum momento, antes de ele virar Prêmio CNJ de Qualidade, ele não era mais o “Selo Justiça em Números”, ele já tinha absorvido critérios que não tinham mais nada a ver com o Justiça em Números. Ele tinha absorvido critérios de... (...) ele já tinha outros aspectos que iam muito além do dado estatístico do Justiça em Números. Então, aquele nome... tinha governança participativa na política de gestão de metas [para exemplo]... Então ele tinha várias coisas que não combinavam. Então, essa coisa do nome foi muito nesse sentido também de harmonizar o que a gente estava fazendo com o nome do título, né? Surgiu disso. (Entrevista 40, CNJ, 2022)

O Prêmio CNJ de Qualidade havia sido instituído um dia antes do evento pela Portaria nº 88, de 28 de maio de 2019. Sob um movimento de “a gente sentiu a necessidade de [a premiação] ser uma coisa maior”, nos termos da Entrevista 40 (CNJ, 2022), e de, nas palavras do secretário especial, “o Conselho Nacional de Justiça, entendendo que precisava avançar na avaliação (...) [da] execução dessas políticas judiciárias”, documenta-se na cartilha voltada para divulgar o Prêmio que o objetivo daquele projeto criativo era voltado a “estimular os tribunais brasileiros na busca pela excelência na gestão e planejamento; na organização administrativa e judiciária; na sistematização e disseminação das informações e na produtividade, sob a ótica da prestação jurisdicional” (documento 120, 2019, p. 3). Seguindo na sua apresentação, o conselheiro Fernando Mattos situa que a estrutura de critérios ao Prêmio foi “resultado de uma consulta pública. (...) o Conselho Nacional de Justiça recebeu mais de 3 mil sugestões, (...) 85% dos participantes eram servidores do próprio Poder Judiciário, ou seja, foram sugestões feitas pelo próprio Poder Judiciário”. Entre fevereiro e março de 2019, o CNJ lançou para consulta pública uma minuta da portaria que estabeleceria a nova composição de critérios de avaliação do que ainda estava nomeado de Selo Justiça em Números. Pela primeira vez, critérios para o Selo foram disponibilizados para consulta pública, o que oportunizava ao conselheiro de 1ª instância anunciar que “Nós revisamos então todo esse sistema [da premiação], com o apoio, inclusive, das senhoras e dos senhores de todos os

tribunais do país e levamos em consideração cada uma das indicações para chegarmos então a esse produto que hoje é apresentado (...).”

Os itens de avaliação foram categorizados em três eixos – governança, produtividade e transparência e informação. No eixo governança, o destaque de pontuação estava para o cumprimento de políticas, como a equalização da força de trabalho, a informatização do processo judicial, a participação de magistrados e servidores na elaboração das metas nacionais e a atenção integral à saúde de magistrados e servidores. No eixo produtividade, eixo que trazia muitas novidades à composição da premiação, em que todos os itens tinham pontuação elevada e, praticamente, o mesmo peso, o destaque estava para o alcance das melhores posições no IPC-Jus e, pela primeira vez, a diminuição na taxa de congestionamento, a obtenção dos menores tempos médios de tramitação dos processos pendentes, o alcance dos melhores índices de conciliação, o cumprimento de cada meta nacional, julgamento de processos antigos, entre outras políticas de direcionamento de produtividade processual. Finalmente, o eixo transparência e informação voltava-se, em especial, a avaliar a extração de dados conforme as Tabelas Processuais Unificadas, a observância do prazo para envio dos dados conforme estabelece a Resolução 76/2009, e a posição alcançada no ranking da transparência.

**Tabela 7.** Áreas de avaliação do Prêmio CNJ de Qualidade, 2019

Áreas de avaliação	Definição da abrangência da avaliação
Eixo governança	Itens que avaliam funcionamento de unidades e comissões, implantação de resoluções, utilização do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e estrutura na Área de Tecnologia da Informação, práticas socioambientais, capacitação, ações voltadas à saúde de magistrados e servidores, respostas às demandas da ouvidoria e gestão participativa na formulação de metas nacionais.
Eixo produtividade	Aqueles que conseguem solucionar mais processos com menos recursos disponíveis, conciliar mais, manter menor acervo de processos antigos, cumprir com as metas nacionais, reduzir a taxa de congestionamento e obter maior celeridade processual.
Eixo transparência e informação	Exige-se envio dos dados estatísticos validados, observância às Tabelas Processuais Unificadas e ampla transparência ao cidadão.

Fonte: documento 120, 2019, p. 3.

Conectando o que estava vivenciando nessa cena da experiência de campo à histórica de construção institucional do Conselho, é possível perceber que aqueles atores estavam criando uma resposta muito mais estratégica ao movimento “o selo diz o que a gente é”, que diz respeito ao deslocamento pelos tribunais do sentido de “qualidade da prestação jurisdicional” que se buscava em instrumentos como o IPC-Jus, que era o incentivo de realocação de recursos para maior produtividade processual, ao Selo Justiça em Números. Isso fica evidente em um trecho de fala do conselheiro Fernando de Mattos:

Nós temos um segundo eixo, que é produtividade, capacidade de solucionar mais processos com menos recursos disponíveis, e aqui nós temos uma grande parte do eixo o IPC-Jus, o Índice de Produtividade Comparada. *Muitos tribunais, muitas vezes, não dão ênfase ao IPC-Jus, por conta do Selo Justiça em Números, mas o Índice de Produtividade Comparada, o IPC-Jus, ele mede exatamente a capacidade que os tribunais têm de entregar o melhor serviço com o menor número de recursos possíveis, recursos orçamentários, financeiros, humanos e materiais.*

Apesar da oportunidade que aqueles bastidores favoráveis pela democratização da gestão e da alocação dos recursos da Justiça daquele momento da história tinham para direcionar a gestão dos tribunais a persegui-la sob uma “ótica complexa”, havia um desafio a enfrentar: “(...) a gente estava aumentando o número de itens a ser cumprido, (...) a gente tinha medo de aquilo não funcionar”, detalha a Entrevista 40 (CNJ, 2022). A conclusão a que chegaram aqueles bastidores, portanto, foi que “a gente tinha que lançar mão de artefatos que motivassem, tentassem que as pessoas tivessem interesse em continuar buscando aquilo, né? (...) de fazer com que as pessoas continuassem engajadas com o que a gente queria.” (Entrevista 40, CNJ, 2022). Após a apresentação das áreas de avaliação pelo conselheiro, chegava a hora de, finalmente, anunciar que “o Prêmio traz uma nova forma de [avaliação]”, cujo objetivo é “identificar *os melhores tribunais do país* sob a ótica complexa que contempla questões variadas de organização e desempenho do tribunal.” (documento 120, 2019, p. 3, meu destaque), nos termos que se documenta na cartilha. Para continuar engajando os tribunais a buscarem o prêmio, foi articulada uma estratégia de competição à avaliação, estratégia idealizada dentro do próprio DPJ (Entrevista 17, CNJ, 2019). Em resumo, conforme melhor detalha-se na cartilha, a estratégia definida foi que “poderão ganhar premiação os 59 tribunais de melhor desempenho. Os 31 tribunais de pior desempenho não ganharão.” (documento 120, 2019, p. 6). Era uma proposta de avaliação muito diferente do que se garantiu, até então, para o antigo Selo Justiça em Números. Os bastidores do movimento pela priorização da primeira instância que conseguia se perpetuar conseguia trazer a lógica do movimento comparativo da produtividade relativa dos tribunais para criar o novo formato da premiação.

Para se alcançar as categorias do Prêmio, os dados dos tribunais seriam aferidos pela chamada “pontuação relativa”, que “é definida pela razão entre a pontuação total do tribunal e a pontuação máxima que ele poderia alcançar, em razão do segmento de justiça a que pertence” (documento 120, 2019, p. 3), ou seja, uma proporção definida de tribunais estava destinada a alcançar cada categoria de premiação (diamante, ouro e prata). Além disso, havia duas novas categorias: “Excelência”, destinada a premiar o tribunal que conseguisse alcançar 95% da pontuação relativa de seu segmento, e a “Melhor do Ano”, destinada a premiar o melhor tribunal de cada segmento, desde que alcançasse o mínimo de pontuação relativa de 60%. Recordo-me que,

a partir do momento em que o conselheiro começa a detalhar a nova forma de avaliação, a plateia caiu em um intenso murmúrio, de repente. “Parecido com a metodologia do IPC-Jus” (Nota de campo, 2019), definia um ator próximo a mim. O conselheiro Fernando de Mattos justificava que o novo formato geraria um “esforço mais competitivo, uma competição saudável” dos/entre os tribunais, uma vez que “presidentes e administrações desejam o prêmio”, um instrumento de “estímulo e reconhecimento”. Outra novidade que anunciava o conselheiro tratava-se do período de avaliação: resultados alcançados no segundo semestre do ano anterior e primeiro semestre do ano atual. Ou seja, não havia mais tempo de corrigir o que foi feito em 2018 e parte do que seria feito em 2019 não entraria para pontuar. Havia também a novidade da natureza correicional da premiação, em que se atribuiria “a penalidade de até 20 pontos para cada determinação não cumprida que tenha sido apontada nos relatórios de inspeção da Corregedoria Nacional de Justiça” (documento 121, 2019). Pela cena de murmúrio intenso e infundável que se formou naquele auditório, compreendi que aquele instrumento, além de muito significativo àqueles atores presentes ali, foi a proposição que mais impactou os atores presentes naquele evento. “Pelo burburinho da plateia, já percebo, então, que as administrações já estão se dirigindo aos seus juízes e servidores [quanto às] recomendações, para que observem exatamente esses novos critérios”, findou sua participação o conselheiro.

Com a palavra, e em meio ao murmúrio incessante da plateia, a diretora do DPJ detalhava, com muita propriedade técnica, os requisitos avaliativos do que identificava de “selo repaginado”. Um destaque especial que fazia estava nos requisitos de pontuação do cumprimento da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, em que houve o cuidado de se acrescentar ao novo prêmio o requisito “funcionamento [do] comitê orçamentário direcionado à política de primeiro grau”. Nessa oportunidade, esclarece que a grande diferença do novo prêmio é que, agora, avalia-se o “conteúdo e [o] resultado”, ou seja, “não basta mais enviar o dado, não é esse o grande desafio, é enviar o dado, com qualidade”, quer dizer, “é fazer a reunião [do comitê orçamentário], mas que, nas atas das reuniões, a gente consiga identificar ações que são realizadas pelos comitês, para fazer a pontuação; então, é importante (...) que, no registro da ata, contenha as ações efetivamente realizadas pelo comitê”. Além disso, fazia o destaque para o aumento de valia de 25 (vinte e cinco) para 50 (cinquenta) pontos “para que a gente avalie a efetividade da política na resolução 219”, com destaque para, no cumprimento da distribuição equitativa da força de trabalho entre 1º e 2º graus, a inclusão do cumprimento “dos cargos em comissão entre 1º e 2º grau, da mesma forma observando o limite máximo de 30% na área administrativa”. Portanto, “atendendo a todos esses requisitos aí, consegue ganhar os 50 pontos”, conclui a diretora do DPJ.

É possível interpretar que não se tratava somente de se criar um instrumento de avaliação de cumprimento de políticas públicas democratizantes em resposta àquele movimento dos tribunais de definição de “qualidade na prestação jurisdicional” em torno do antigo Selo Justiça em Números. O Prêmio CNJ de Qualidade surgia como efeito do ‘êxito precário’ da implementação local de um conjunto de políticas democratizantes da gestão e da alocação de recursos da justiça que foram criadas ao longo da história, entre as quais, destaco, a equalização da força de trabalho, e o indicativo de fraqueza ou inexistência de instrumentos de sanção para tratar o não cumprimento da implementação de políticas judiciárias pelos tribunais. Em julho de 2019, conforme regra a Resolução 219/2016, era o limite de tempo máximo para a revisão da alocação da força de trabalho entre 1ª e 2ª instância pelos tribunais: “Art. 24. A distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança, na forma prevista nesta Resolução, será revista pelos tribunais, no máximo, a cada 2 (dois) anos, a fim de promover as devidas adequações.” (documento 146, 2020, p. 126). No entanto, desde o início, a implementação da equalização da força de trabalho vem sendo manobrada pelos tribunais, ajuda a situar a Entrevista 36 (TJSE, 2021). “E aí eu vou lhe contar detalhes de bastidores do meu e de outros tribunais”. A Entrevista 36 destaca que participou, ativamente, por meio de trabalhos de consultoria, em diversos tribunais do segmento da Justiça Estadual, da fase de projeção da implementação da equalização da força de trabalho, esse privilégio se deu pelo fato de ser um dos construtores da Resolução 219. “chama o [REDACTED] ele que participou desse negócio todo e trouxe esse problema pra gente” [risos] (...)”. Conta que, nessa fase de preparação para a implementação, “Muitos presidentes, pelo país afora, meio que: ‘não tem o que fazer, né..., vou fazer alguma coisinha aqui..., ‘vou fazer nada, vou ver se o CNJ vai inspecionar mesmo...’”.

No caso do TJSE, detalha que, na época da publicação da Resolução 219, o novo presidente do Tribunal havia recentemente tomado posse. “Aí, ‘o que fazer?’ (...) alguns assessores nossos aqui, disseram: ‘presidente, vamos mais devagar, vamos ver como o CNJ se comporta...’ A Entrevista 36 detalha que, no caso do TJSE, “50% da resolução a gente já tinha cumprido, que era a distribuição do quadro de servidores, não tinha problema, porque, nos outros [tribunais], tinha esse problema. A nossa parte era realmente distribuir as funções e cargos de comissão entre 1º e 2º grau”. E essa era a grande resistência do Tribunal, uma vez que a perda de orçamento e de pessoal na 2ª instância seria significativa. Diante da resistência do Tribunal, a Entrevista 36 conta que uma saída que propôs foi a implementação gradual: “Aí eu disse: ‘Presidente, é o seguinte: (...) vamos fazer. Não vamos fazer o todo, mas fazer um planejamento, um plano de ação de atingir a meta em 5 anos, mas vamos entregar isso’, porque fazer de uma vez só realmente a pancada era grande.” A proposta imediata do TJSE foi apresentar ao CNJ a redução de

25% de todos os cargos de comissão do Tribunal, da área administrativa e do 2º grau, e pegou todo esse valor e transformou tudo em cargo de assessor do 1º grau. Então, hoje, a gente tem entre dois e cinco assessores de primeiro grau. É uma situação, em termos de quantidade, excelente, só que o salário é menor do que no 2º grau, porque lá [no primeiro grau] tem 400 [juízes] e aqui [no 2º grau] tem 30 [juízes]. Veja: a relação de casos novos entre 1º e 2º grau, no país, é algo muito parecido, entre 90/10, 89/11, é muito parecido. Então, essa redução é muito drástica, mas fizemos o plano de ação, mandamos para o CNJ, o CNJ disse: “começaram a fazer”.

A Entrevista 36 conta, também, que, nessa época, essa foi a solução que conseguiu difundir entre os tribunais para os quais foi convidado a prestar consultoria, uma vez que a resistência era muito grande – “Quem foi que o CNJ caiu de pau? Quem disse que não ia fazer: [T] de] São Paulo disse que não ia fazer e outros tribunais disseram que não iam fazer.” A Entrevista 36 destaca que a sua valia para os tribunais estava especialmente no fato de os tribunais o definirem como um personagem que “sabia como o CNJ vai nos inspecionar”:

o cara [que] trabalhou na resolução do CNJ, ele sabe como é que o CNJ vai nos fiscalizar, e pode nos ajudar a criar um caminho e dizer: “olha, não vou fazer tudo porque eu não posso, eu, como presidente, peguei esse problema agora, mas posso negociar com os meus pares e dizer, ‘Olha, vamos fazer aqui uma política de médio e longo prazo, para ir implementando’”.

Nessa caminhada pelos tribunais de justiça, a Entrevista 36 (TJSE, 2021) destaca, além disso, que havia um conceito limitado de “2ª instância” entre os desembargadores, no sentido de que a enxergavam somente como sendo a estrutura de seus gabinetes: “uma coisa que eu desmistifiquei muito: muitos deles só imaginavam “2º grau” como somente o gabinete de desembargador. O 2º grau é muito maior do que gabinete de desembargador. Então, tinham outras áreas para mexer”. E o fato de conseguir desmistificar que 2ª instância se referia a todas as áreas do tribunal foi uma ação que ajudou a convencer os tribunais a, pelo menos, adotar a implementação gradual da equalização da força de trabalho: “Eu fui convidado por, pelo menos, 5 tribunais para ajudar a fazer. E todas as vezes que eu chegava nos tribunais eu já desmistificava algumas coisas, dizendo: ‘olha, existe alguns caminhos, mas o pior é fazer nada.’” As propostas de equalização da força de trabalho foram se definindo, portanto, proporcional

ao passo e ao tamanho político que o presidente do momento queria dar. Mas, assim: com dores terríveis pra fazer, né? Porque eles [os presidentes/os desembargadores] sempre se defendem... “veja, eu sempre tenho o meu assessor, a pessoa que vive comigo, que batalha comigo, que merece ganhar 20 [mil reais], eu vou tirar... eu vou dizer que ele tem de ganhar 16 [mil reais]?” “Olha, presidente, é melhor o senhor dizer que ele tem que ganhar 16 do que o CNJ vir e dizer que ele tem de ganhar 10, tem que conversar com ele”. Isso eu sempre aconselhava. Alguns diziam: “não vou colocar 16, vou colocar 18”, “o braço político é do senhor”, aí eu dizia aos presidentes o que eu achava. Aí muitos diziam: “olha, carta branca, fora o gabinete do desembargador”.

Nessa corrida política por propostas de implementação, a Entrevista 36 (TJSE, 2021) destaca que sua grande parceira foram as associações locais da magistratura. Conta que, “Para você

ter uma ideia, teve tribunal que me contratou, porque quem ia me contratar era a associação!” Nessa disputa, aconselhava que achava prudente atender aos chamados dos presidentes, uma vez que já negociava direto com quem “tinha o poder da implementação”: “aí eu disse: ‘olha, é melhor eu ir [para tribunal], porque quem tem o poder de fazer são eles!’ E aí chamavam as associações e participavam de todo o processo. Mas muitos foram aprendendo”. Além das contratações, havia uma parceria muito intensa entre os técnicos da área de planejamento dos tribunais, especialmente entre os integrantes da Rede de Governança, que foram muito centrais nesse momento de pensar a implementação: “Quando [os colegas nos convidavam] (...), a gente faz o favor de colaborar uns com os outros, porque a gente sabe o quanto foi difícil chegar até aqui! Até hoje, depois de tantos resultados positivos da política, a gente ainda é muito mal visto por algumas pessoas, é difícil!”.

É oportuno situar que essa estratégia de se criar um instrumento competitivo de avaliação do cumprimento de políticas judiciárias democratizantes mostrava-se frágil para direcionar o avanço no cumprimento de políticas muito sensíveis ao movimento por democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça, como a equalização da força de trabalho, porque era possível obter boa avaliação geral mediante bom desempenho em outros requisitos menos onerosos para o setor mais resistente. No caso do TJRO, por exemplo, apesar do bom desempenho do Tribunal segundo os parâmetros de produtividade do CNJ, a Entrevista 12 (TJRO, 2019) destaca que a equalização da força de trabalho ainda é um problema que é tratado com pouco interesse político: “nós temos um problema aqui em Rondônia muito grave, que é relativa à Resolução 219, que é relativa à equalização entre o 2º grau e o 1º grau. E nós somos um Tribunal de péssimo desempenho na Resolução 219”. E, na sua visão, esse desinteresse político se esconde por trás dos bons resultados que o Tribunal dispõe em outras áreas de avaliação do CNJ:

Então, aqui, por outro lado, se o Prêmio é importante, a gente tem pontuação suficiente pra ser premiado correspondente ao Selo Ouro. Mas nós não vamos adiante por conta da 219 e não existe um movimento intencional do Tribunal em fazer essa equalização da 219, que nos permitiria mudar de patamar na premiação. Então, qual a minha visão? Se os nossos esforços gerenciais nos permitiram não cair de nível, “ah, eu não preciso mexer nisso aqui, não, porque é mexer em caixa de marimbondo”, então, talvez essa ambição pela premiação tenha sido arrefecida pelo fato de que “ah, o que a gente tem aqui dá pra ganhar o Selo Ouro, dá pra ganhar a pontuação correspondente”, mas a gente não mudaria de nível, entendeu? principalmente porque o nosso eixo transparência é muito bom, não é suficiente de cobrir a ponto de a gente ganhar o máximo, mas a gente fica no mesmo patamar e tá bom demais. (Entrevista 12, TJRO, 2019)

### **12.1.1 Mais estrutura de trabalho às varas de Infância e Juventude<sup>104</sup>**

A perpetuação do ‘êxito precário’ da implementação local de um conjunto de políticas democratizantes da gestão e da alocação de recursos da justiça que foram criadas ao longo da

---

<sup>104</sup> Parte das falas foram recuperadas do documento 155 (2019, vídeo).

história foi possível também de perceber na oportunidade de apresentação das metas para 2020, em que setores da primeira instância, como o setor que atua em matéria de infância e juventude, tentavam se organizar para buscar a priorização das políticas de estruturação para suas unidades judiciárias. Na Gestão Dias Toffoli, juízes/as de primeira instância integrantes do Fórum Nacional de Infância e Juventude (Foninj) ocupavam posição estratégica no Conselho. Entre eles/as, o conselheiro Luciano Frota, juiz do Trabalho de primeira instância, atual presidente do Foninj, e a juíza auxiliar da presidência do CNJ, Livia Cristina Peres, juíza de primeira instância da Justiça Federal. No palco da 1ª RPPJ, compondo a mesa de apresentação de proposta de metas para o tema, com a palavra, o conselheiro situou que o Foninj estava sendo “resgatado nessa gestão do ministro Dias Toffoli”, e definiu que “é um Fórum que está se estruturando pra ser, de fato, um grande locus de discussão de matérias ligadas à infância e juventude no Poder Judiciário”, com destaque para “o objetivo de atuar na interlocução das coordenadorias da infância e juventude dos estados”. Na oportunidade, destacou que o Foninj estava construindo um movimento diagnóstico sobre a estrutura de trabalho e dos projetos vigentes de varas e coordenadorias de infância no segmento da Justiça Estadual. Conforme consulta pública que articulou o CNJ, o conselheiro destacava que havia duas propostas de metas voltadas ao tema. A primeira, a de que “os Tribunais de Justiça devem julgar apelação em processos [ou seja, situados em 2ª instância] que envolvam adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, restritiva de liberdade, no prazo de 45 dias, contados da distribuição junto ao Tribunal”. A segunda, a de que “os tribunais de justiça devem *implementar, com prioridade, o processo eletrônico nas varas da infância e juventude*, até o final de 2020”.

## 12.2. As lacunas e os efeitos contraditórios das políticas democratizantes

### 12.2.1 Na definição dos parâmetros de “acesso à justiça”



**Figura 27.** Reunião setorial dos integrantes da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, Comitê Gestor da Justiça Estadual, na 1ªRPPJ para as Metas Nacionais 2020. 29.05.2019. Fonte: Pesquisa de campo, 2019.

Avançando para a próxima cena, chegamos à sala da reunião setorial da Justiça Estadual. A assessora da área de planejamento do TJSP coordenava a reunião – o TJSP era o atual líder do Comitê do Segmento da Justiça Estadual na RGCPJ. A reunião era assessorada por técnicas do DGE/CNJ. A coordenadora iniciou os trabalhos, apresentando a pauta da reunião. O primeiro ponto de discussão era destinado a sanar possíveis dúvidas sobre o glossário das MNs 2019, definidas em 2018. O segundo ponto tratava-se da sugestão do CNJ sobre a nova composição do indicador “acesso à justiça”, que era um dos componentes do Índice de Efetividade da Justiça, previsto para avaliar a Estratégia Nacional 2015-2020, que estava se findando. O terceiro ponto da pauta referia-se a avaliar os novos temas de MNs apresentados nos painéis da manhã. Como não havia demandas quanto à primeira pauta, a reunião já iniciou sobre a nova composição do indicador “acesso à justiça”. O Comitê tinha de avaliar os parâmetros sugeridos pelo Conselho e/ou sugerir novos. Lendo um caderno de instrução, a coordenadora situava os parâmetros sugeridos (**Boxe 22**):

**Boxe 22.** Sugestão de parâmetros pelo CNJ quanto à nova composição do indicador “acesso à justiça”

“(…) já em relação à primeira dimensão [do Índice de Efetividade da Justiça], acesso à justiça, será necessário desenvolver um novo indicador, que leve em consideração alguns parâmetros’ – e aí eles sugerem alguns, são aspectos pra gente discutir aqui: ‘(a) relação dos municípios-sede (comarcas, subseções judiciárias etc.), com a correspondência dos municípios abrangidos pela respectiva jurisdição; (b) distância dos municípios abrangidos e os municípios-sede; (c) número de unidades judiciárias instaladas e impulsionamento em cada município-sede; (d) dimensão territorial – áreas, metros quadrados entre os municípios-sede abrangidos; (e) população dos municípios-sede abrangidos; (f) municípios abrangidos que foram atingidos por meio da justiça itinerante e o número de visitas realizadas durante o ano-base; (g) número de casos novos nos municípios-sede durante o ano-base e outros indicadores sociodemográficos, tais como PIB, IDHM, que é o Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios. ‘Assim’ – o que eles esperam de nós –, ‘é esperado que os segmentos de justiça discutam sobre esses aspectos, a fim de definir quais parâmetros são mais apropriados, inclusive propor alterações necessárias ou propor novos parâmetros, que serão apreciados pelo Conselho Nacional de Justiça’. Esta é a segunda parte da reunião (...). Vocês conseguiram maturar essa ideia? Conseguiram pensar? É isso que nós vamos começar a discutir (...). Nós temos para essa discussão 30 minutos.”

Fonte: Pesquisa de campo, 29.05.2019.

Gerou-se um grande debate entre os integrantes do Comitê da Justiça Estadual. O BE do TJRS abriu o debate, informando que disponibilizou ao Comitê uma sugestão de parâmetro, defendendo que “o acesso tem que ser considerado em termos de classes socioeconômicas. (...) o quanto a justiça está disponível [geograficamente] é uma coisa, mas o quanto ela está sendo acessada (...) por todas as pessoas que necessitam deste acesso [é outra coisa]”. Em seguida, a BE representante do TJRR manifesta-se, pedindo esclarecimentos do que aquilo se tratava – “quero saber como a gente chegou aí. Isso é da onde, se é do planejamento estratégico, desculpa, estou perdida.” A BE coordenadora da reunião esclarece que “o CNJ colocou isso pra gente como sugestão. Todos receberam o caderno de instrução? É isso que eu tô lendo aos poucos. (...)”. Parte significativa dos presentes responde que não recebeu. “Esse caderno foi disponibilizado?”, pergunta o BE do TJPI. “Foi disponibilizado apenas para os coordenadores [da Rede]”, esclarece a BE coordenadora, “Essa parte é novidade pra gente, é um índice que eles resolveram trabalhar...”, detalha ademais. “Mas esse índice é uma nova meta ou é como o IPC-Jus?” pergunta um BE de outro TJ, sem compreender o que estava acontecendo. “É um índice, não é uma meta”, esclarece a BE coordenadora. “Ele está previsto nos macrodesafios [da Estratégia 2015-2020], [uma dimensão] que ainda não foi definid[a]. Então a ideia é construir hoje.”, tenta esclarecer a assessora do DGE/CNJ. “O tema central já estava pensado para a estratégia até 2020. Então é pra gente pensar, como último ano da Estratégia, renovar isso [esse índice previsto]... e 2020 tá aí”, complementa a BE coordenadora. O BE do TJCE se manifesta e questiona o critério geográfico para compor o indicador de “efetividade da justiça”, chamando atenção para os efeitos da Resolução 184/2013 e o direcionamento do investimento dos tribunais na informatização do

processo judicial – afinal, a proposta do CNJia de encontro com o atual projeto que se construía na gestão atual do judiciário estadual cearense em torno de reagregação de comarcas, a fim de aumentar a produtividade da primeira instância local:

**TJCE:** Eu só questiono aí, eu acho que... e é o entendimento nosso lá também [do Tribunal], você mensurar a efetividade da justiça como critério geográfico. Porque, na verdade, nós estamos, todos os tribunais estão investindo fortemente em tecnologia, em processo eletrônico, em videoconferência, aí você tem uma realidade em que algumas comarcas são pequenas, até pela resolução 184, que prevê a transferência dessas comarcas, aí você vai medir efetividade em uma comarca pequena, quando posso ter apenas um posto avançado pra realização das videoconferências, e prestar um serviço melhor e mais rápido em uma comarca maior. Então, eu acho que colocar critérios geográficos, mensurando efetividade, eu acho que vai na contramão de todo o investimento dos tribunais em tecnologia. Distância geográfica não quer dizer mais nada.

Em seguida, houve aplausos quanto à colocação do BE do TJCE. “Apoiado”, murmurava alguém na sala. “Mas não é só uma dimensão [a geográfica], ele é apoiado em três dimensões: a duração do processo e o... já está na descrição do...”, tentava lembrar a assessora de apoio do DGE sobre que havia outras dimensões para compor o índice de efetividade da justiça. “Eu só estou dizendo é que esse critério pode desvirtuar o que está se tentando dimensionar, entendeu?”, explica o BE TJCE, em resposta. Com a palavra, o BE do TJSE criticava sobre a defasagem daquele debate para se pensar a Estratégia Nacional que estava se findando, sendo que o que importava era pensar na nova Estratégia, nos novos temas de metas para 2020:

**TJSE:** Parece que eu voltei a dez anos atrás [risos na plateia]. Nós estamos começando a revisão da Estratégia, eu acho que é amanhã, né? Que teremos a primeira reunião. E esse Índice, se fosse pra ser exaurido, deveria ser a seis, sete anos atrás! Agora, temos de pensar o seguinte: vamos trabalhar isso agora pra frente... ou seja, não tem muita lógica a gente estar discutindo isso. Passamos rapidamente pelas metas pela manhã, pelas palestras, e vamos para o mais importante, que é a discussão das metas novas, né? Que é uma coisa pra gente discutir.

A BE coordenadora tentou ponderar que, “na verdade, nós estamos no finalzinho da Estratégia, provavelmente pensou-se nisso, né? Nós tocamos no assunto lá, era 2015, era outro pensamento, nós evoluímos, o tempo passou. (...) a gente está aqui agora para discutir exatamente isso: é pertinente ou não é? Esse é o ponto.” Em seguida, a BE do TJES também complementava a fala do BE do TJSE, ao recordar que o propósito pensado à época de construção da Estratégia Nacional 2015-2020 ao Índice de Efetividade da Justiça era quanto ao “sentimento do jurisdicionado com relação à justiça”:

**TJES:** a efetividade da justiça, dentro dos parâmetros pensados lá do planejamento estratégico, aliás, era um grande apanhado que faríamos com base em todos aqueles indicadores sugeridos pelo CNJ à época. E a efetividade, portanto, seria como se fosse um índice que trataria dessa grande abstração, que seria o sentimento do jurisdicionado com relação à justiça. Então a questão eminentemente territorial fica prejudicada. E digo mais: foram trazidas, ao longo da vigência do planejamento estratégico, algumas questões que precisariam ser [somadas pra esse índice]: a própria

acessibilidade, que veio como resolução posterior, com a questão da acessibilidade não só como uma questão física, mas as questões que são dela decorrentes, como a questão mesmo das deficiências de uma maneira geral (...).

O que estava sendo manifestado nesse debate relacionava-se ao quão a corrida por políticas estruturantes a partir de movimentos de comparabilidade da eficiência produtiva dos tribunais e pela transformação digital do processo judicial vinha reconfigurando o significado de acesso à justiça que, agora, estava intimamente relacionado às estratégias de busca por “julgar o processo mais rápido” e muito menos pela proximidade física da Justiça. Na oportunidade, ██████████ do TJAP alertou sobre a necessidade de se ponderar quanto ao caso de “população de baixa renda [que] não tem acesso à internet. Então, como é que vai fazer com esse acesso a essas pessoas? A justiça precisa ter essa base territorial, de estar próxima da sociedade”. Trouxe, em especial, a peculiaridade da dificuldade de acesso da população amazônica que, em grande parte, vive em lugares muito afastados do centro urbano e está em constante mobilidade: “nós temos de ter um censo do IBGE [para pensar isso], porque essas populações da Amazônia mudam muito, depende de... é muito sazonal na Amazônia.” É importante abrir parêntesis para destacar que o serviço judiciário da justiça estadual amapaense é pouco informatizado. Na minha oportunidade de visita, um ator me situava que o Tribunal ainda não havia aderido ao Processo Judicial Eletrônico, por exemplo. Então, é possível identificar que havia diferentes agendas de gestão naquele debate. A BE coordenadora chamava a atenção sobre a importância do que o presidente do TJAP fazia lembrar, das disparidades de “realidades”, sugerindo que a Rede não “fechasse os olhos” àquelas heterogeneidades:

**TJSP:** A gente precisa, na verdade, pensar a Justiça Estadual como um todo, é difícil esse exercício porque cada um tem a sua particularidade. Algumas coisas nós estamos bem. Todos estamos em comum. Mas tem algumas particularidades que a gente também não pode fechar os olhos. Se tem o acesso, é uma coisa, se não tem o acesso, não podemos mentir pra nós mesmos. A gente não deve estar conseguindo trabalhar o acesso em algumas regiões.

Situado em uma agenda de gestão local muito diferente, um juiz de primeira instância auxiliar da corregedoria do TJRO – que é um tribunal da região amazônica que se tornou referência em inteligência artificial – posicionou-se em outra direção, destacando que políticas institucionalizadas na região amazônica, como a justiça itinerante, para atender às populações mais afastadas de comarcas-sede, já se mostrava uma alternativa exitosa para acesso físico à justiça. Além disso, também destacou que o direcionamento das “soluções” que vem se tomando pela gestão local era, especialmente, investimento em informatização do processo judicial. Finalmente, alertou que, do ponto de vista comparado, o critério geográfico era “danoso” para se avaliar efetividade da

justiça para tribunais amazônidas, uma vez que as dimensões territoriais dos estados na região são muito elevadas:

**TJRO:** (...) Porto Velho, por exemplo, não é somente um dos maiores municípios do Brasil, ele é um dos maiores municípios do mundo. Então, de cara, assim, quando eu vejo alguma coisa relativa a “quilômetros”, “metros”, é uma coisa que me apavora. A questão das populações mais afastadas, nós temos o hábito de resolver com a justiça itinerante. E eu vou ao encontro do que o colega disse ali: as soluções que nós temos lá não são a de mobilização de infraestrutura, é mobilização de tecnologia. Então, me parece que, assim, e isso é uma realidade de Rondônia e de outros tribunais amazônicos, as áreas territoriais são muito grandes, essa conjugação de “quilômetro e área por jurisdicionado”, pra nós, ela é muito danosa...

Na sequência, o BE do TJRJ se manifesta e destaca que a relação município-distância-sede sugerida pelo CNJ a fim de medir acesso à justiça incentivava a construção desnecessária de unidades judiciárias, concordando que os parâmetros geográficos sugeridos não seguiam a tendência da transformação digital do processo judicial, além de incentivar a visão ultrapassada de que acesso à justiça, de que “transformação do judiciário”, significava mais “prédios, pessoas e juízes”.

**TJRJ:** Entendi a ponderação do [REDACTED] do Tribunal de Justiça do Amapá e acredito que temos de rever [essa ponderação]... Algo que há dez, quinze anos atrás, poderia ser verdade, hoje, não: todas as listas ali que seriam, em tese, né, indicadores, elas estão relacionadas a “município x distância x sede”. E a tendência é, cada vez mais, com a expansão do processo eletrônico, reduzir isso. Então se a gente for colocar como parâmetro... você vai medir efetividade com a perspectiva de alto custo, eu vou incentivar os tribunais a construir sede em locais que não demandam construção, com o custo agregado à construção dessas sedes. Então, como disse o colega ali, é fácil você resolver essas populações mais distantes, não só na área amazônica, mas nós estamos em um país de tamanho continental, com diversidade em cada canto desse país, você resolve com a justiça itinerante, você desloca uma equipe com competência, com qualidade, que, em tese, não justifica a necessidade de criação de uma unidade judiciária. E só olhando aí, não existe absolutamente nenhum indicador que se compactue com a realidade que se vê o judiciário para daqui a 10 anos. Ou a gente volta atrás, e volta tudo pro sistema de que transformar o judiciário, aperfeiçoar o judiciário, é construir mais prédio, juntar mais pessoas, agregar mais juízes, e não pensar em governança, e não pensar em gestão, não pensar em simplificação de rotina e automação do processo eletrônico... Desculpa, mas, sinceramente, eu não acho que isso seja um indicador efetivo de dosar acesso à justiça, até porque não dosa, você ter sede em um determinado município não significa dizer que as pessoas estão acessando a justiça naquele município, isso não representa facilidade de acesso à justiça.

“A ideia do acesso à justiça é permanente, óbvio, a gente está aqui por isso, mas os parâmetros que têm que ser repensados, na sua visão?”, pediu esclarecimento a BE coordenadora ao BE do TJRJ. “Perfeito”, respondeu ele. Em seguida, o BE do TJPR tem a palavra e coloca que também compreende que os parâmetros sugeridos pelo CNJ “são critérios típicos de ‘divisão judiciária por estados’” e defendia a ideia de que aquele diagnóstico geográfico poderia ser destinado para fins de base de dados estatísticos, para fins informacionais, mas que a medida de

“parametrização nacional” precisava de “estudo maior”. Na sua participação, destacou com mais veemência o impacto que a resolução 184/2013 e a resolução 219/2016 tinha para aquele critério geográfico para qualificar acesso à justiça para todos os casos do segmento da Justiça Estadual:

**TJPR:** Basicamente, esses critérios são critérios típicos de “divisão judiciária por estados”. Eu acho que o que o CNJ... ter uma base de dados, até para fins estatísticos, é interessante simplesmente os tribunais alimentando essa base de dados. Agora, pra fixação de critério universal, uma parametrização aí dessa questão, a gente já tem a resolução 184, eu acho que me parece assim que é assim um desafio, em face das dimensões continentais do país, a gente ter uma parametrização única, aí isso é realmente uma questão reservada de estados, em termos de atualização, e em regra as análises hoje de criação de unidades passam, necessariamente, pelo cumprimento da resolução 184, que é vinculante, (...) tem outras pessoas em jogo, como a Resolução 219, da força de trabalho... uma parametrização, se é isso que se busca (...) se é uma questão de dados estatístico de parametrização do CNJ pra efetivamente ter uma base de dados e informações de realidade é uma questão, agora, se vai buscar fixar parâmetros nacionais para o segmento da Justiça Estadual, acho muito complicado (...), essa questão de custo predial, essa questão das mais diversas. É importante haver um estudo maior, antes de fixar qualquer tipo de parâmetro ali ou de meta em termo de planejamento. Então, [precisamos nos perguntar], “a meta vai em que sentido?”

Na mesma linha argumentativa, com a palavra, o BE do TJAL destacou os efeitos que a Resolução nº 184/2013 já vem causando quanto à desativação de unidades judiciárias e o quanto isso vem se tornando desgastante do ponto de vista político no judiciário local:

**TJAL:** Só pegando o gancho aí do que o colega citou da Resolução 184. Inclusive, assim, caso lá de TJ de Alagoas: nós passamos por um processo realmente desgastante de desativação de unidades, inclusive indo até o CNJ também, com reclamação de interessados, né, dos municípios, mas que já teve decisão favorável sobre isso.

Em seguida, o BE do TJCE propõe, então, uma nova abordagem para a compreensão de “efetividade”, entendendo que ela se relaciona à “qualidade da prestação jurisdicional”, “ao poder de transformação do serviço prestado”, que busca “inverter a lógica” da proposta sugerida pelo Conselho, para a “lógica do cidadão”, que, na sua visão, pode ser aferida com a implementação de pesquisas de satisfação de atendimento com o usuário que já faz uso da Justiça:

**TJCE:** É uma contraproposta até. Porque, na verdade, é o seguinte, esse conceito de efetividade, ele realmente é um pouco subjetivo, [estamos aí] com indicadores de qualidade. A gente tem indicadores extremamente objetivos relacionados à eficiência, mas ainda o que nós estamos patinando é sobre como avaliar efetividade, a qualidade da prestação jurisdicional. Eu acredito que, talvez, esses parâmetros que estão aí, eles são tentativas, do ponto de vista interno do tribunal, avaliar se ele está sendo efetivo ou não. Mas aí eu questiono o seguinte: na realidade, efetividade, como está relacionada à qualidade, ao poder de transformação do serviço prestado, na verdade ele [o CNJ] tem que inverter a ótica e observar o que o cidadão tá achando. Então, talvez, o indicador mais próximo que a gente conseguisse mensurar isso aí seria ser uma avaliação de satisfação junto ao cidadão, a parte, não aquela satisfação supérflua, que só pergunta se você está satisfeito ou não, mas uma avaliação bem estruturada que a gente avalia atendimento, se o acesso foi bem... não importa como o acesso foi feito, mas se ele foi bem atendido (...), observar, na ótica do cidadão, se aquilo está causando impacto pra ele, porque nada disso aí vai mensurar isso.

A BE coordenadora, na oportunidade, acredita ser “excelente a ideia de inverter”, mas pondera que “a gente tem que pensar no cidadão que não foi atendido”, ou seja, no potencial usuário da Justiça, uma vez que a pesquisa de satisfação sozinha não consegue “cercar as duas coisas”. “É isso que tem de buscar. O bom atendimento medindo a qualidade, e eu tenho como medir perguntando se foi bem atendido (...). O problema é quem não teve o acesso. Temos de cercar essas duas coisas.” Em concordância com o aspecto apontado pelo BE do TJCE, a BE do TJRR enfatizou que era o momento da história no qual “a gente tem que começar a medir o impacto [da justiça para o cidadão], efetividade é impacto”, define. Para exemplificar o quanto percepção de atendimento era um parâmetro muito mais representativo para medir efetividade, em certos casos na região amazônica, mais que posição geográfica de unidade judiciária, destaca a experiência de comunidades ribeirinhas com a justiça itinerante local:

**TJRR:** Sensacional o que o senhor trouxe porque, eu já... a gente já tem conversado bastante sobre isso, inclusive na Rede também. A gente tem que começar a medir o impacto, efetividade é impacto. Então é um caso – o colega falou aqui de Rondônia: lá em Roraima nós também temos comunidades ribeirinhas, indígenas, agora refugiados da Venezuela e tudo mais. A gente vai até essas pessoas, e olha que interessante: se vai ao baixo Rio Branco, a uma comunidade ribeirinha, uma vez por ano, e tem uma comarca que faz parte desse município e que não é tão distante [da comunidade]. É só para exemplificar: os moradores de lá falam: “eu não vou até a Comarca, porque eu vou lá e ninguém olha na minha cara. Quando o juiz vem aqui, ele almoça na minha casa”. *Olha a percepção de acessibilidade.* “Então eu não vou lá, eu tenho disponibilidade pra ir, eu tenho como tá lá, mas eu prefiro que ele venha, porque a forma como a gente é atendido quando ele vem aqui é diferente”. Isso eu estou dando um exemplo bem discrepante, mas isso acontece também, acessibilidade não está em ter ou não comarca, mas em: como a gente está recebendo esse cidadão? Como a gente está atendendo esse cidadão? O indicador da qualidade, quando a gente fala da qualidade, não esse prêmio da qualidade que o CNJ tem (...), mas a qualidade é um conceito, e um dos parâmetros da qualidade é exatamente a percepção do usuário e é até trabalhar a expectativa do usuário. (...) o usuário é a sociedade, o que é melhor pra sociedade? (...) por favor, gente, vamos trabalhar o próximo [ciclo de] planejamento estratégico *impacto social*. A gente precisa fortalecer o Judiciário nessa área.

Na oportunidade, o BE do TJPI sugere que a discussão sobre “um índice novo” de efetividade da justiça seja transferido para se pensar o próximo ciclo da Estratégia Nacional, destacando que, na sua visão, já há, atualmente, talvez, muitas maneiras de avaliações correntes de efetividade, especialmente citando a existência de instrumentos de medição de eficiência já existentes, previstos inclusive no Prêmio CNJ de Qualidade:

**TJPI:** Eu queria fazer só uma sugestão de encaminhamento. Estamos partindo para o último ano do nosso ciclo. Eu queria resgatar uma parte importante da fala do [BE do TJSE]. Essa ideia do índice de efetividade surgiu no passado, muito antes do Prêmio CNJ de Qualidade e mesmo antes da versão mais atual do Selo. Então, eu acho que a gente já tem elementos bastante fortes hoje pra avaliar impacto, eficiência e até, quiçá, efetividade. Eu acho que não é o momento de trazer um índice novo no último ano, quando a gente vai começar o processo de planejamento. Sugestão é

suspender qualquer discussão sobre esse índice e remetê-la para o próximo ano, quando a gente for iniciar o nosso ciclo.

A sugestão de encaminhamento foi acatada por todos/as, entre aplausos, “é isso aí”, “perfeito”, “apoiado”, “unânime”. “Então o senhor propõe para o próximo ciclo do planejamento estratégico se pensar uma abordagem, uma modelagem...”, buscava concluir a BE coordenadora, registrando em seu caderno de anotação. Com a palavra, o BE do TJMT, buscando “agregar para uma discussão mais ampla do olhar do cidadão”, especialmente da visão “daquele que recorre à justiça”, sobre acessibilidade à justiça, e concordando em “colocar essa discussão para o próximo ciclo”, a necessidade do debate sobre as disparidades que existem entre os estados das custas processuais ao cidadão, além da necessidade de se tratar o problema de que parte considerável de pessoas que recorre a justiça não precisa do serviço da Assistência Judiciária Gratuita<sup>105</sup>, que, no caso do estado do Mato Grosso, chega a alcançar 80% da demanda:

**TJMT:** É só para reforçar essa questão de colocar também para o próximo ciclo... Mas agregar para uma discussão mais ampla, que é o seguinte, do olhar do cidadão, né, daquele que recorre à justiça, sobre a ótica das custas processuais, que são díspares: você tem custas hoje com variação entre os tribunais na ordem de 300, 400%, de valores de custas, e, ao mesmo tempo, um uso excessivo de quem não precisa da justiça gratuita. O caso específico do Mato Grosso é hoje a justiça gratuita contemplando, no caso das demandas, em torno de 80%, no Mato Grosso, são de justiça gratuita. Parte dessas pessoas usam a justiça gratuita sem...

Em concordância com a relevância do tema colocado pelo BE do TJMT, o BE do TJRS detalhou que “o nosso índice lá [de Assistência Judiciária Gratuita] é de 60%. Em termos financeiros, é 44%”. Além disso, concordou que, quanto ao debate sobre a definição de parâmetros para avaliar a efetividade da justiça, “estender essa discussão é totalmente válida, isso não vai maturar tão cedo assim. É um assunto bastante complexo.” “Muito [complexo]”, concordou a BE coordenadora. Aquele debate estava, portanto, longe de terminar.

### **12.2.2 Na definição de tempo razoável do processo**

No debate sobre aquele tema novo para a construção de meta nacional no Comitê da Justiça Estadual, houve um desdobramento diferente daquele que eu pensava que haveria em torno do tema. A BE coordenadora concede a palavra ao juiz auxiliar da presidência, atuante no Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do CNJ, que ficou responsável por defender o tema da infância e juventude ao segmento da Justiça Estadual. No seu discurso, reforçou a questão de nunca haver sido estabelecido MN para o tema, destacou a existência do Foninj, do qual é parte, e situou que o

---

<sup>105</sup> A Assistência Judiciária Gratuita é um serviço previsto no artigo 5º da CF, que atribui ao Estado a obrigação de garantir que o usuário incapaz de arcar com os custos processuais tenha o direito de acesso a um/a advogado/a, sem ter a necessidade de arcar com as despesas com sua contratação.

Secretário Especial, Richard Pae Kim, “pediu pra gente estabelecer metas nessa área de infância”, e “aí, eu fiquei encarregado de fixar algumas metas nessa parte do sistema socioeducativo e ela foi apresentada pra vocês” (Nota de campo, 2019). “Não”, alguém da sala fala. “Não foi? Ótimo, vou apresentar então agora”, dispôs-se o juiz auxiliar. Situava que a proposta estava relacionada ao tratamento da litigiosidade relacionada a cumprimentos de medidas socioeducativas em 2ª instância e que tinha o propósito de fixar o mesmo tempo máximo de tramitação previsto em lei para a 1ª instância, que era de 45 dias. Ele caracterizava que a proposta era inovadora, especialmente “porque ela não fixa meta para o juiz da primeira instância – normalmente, as metas são fixadas para nós juízes de primeira instância”. Além disso, situou que “tenho recebido muita reclamação lá no DMF com a demora no julgamento de recursos relacionados ao tema do sistema socioeducativo”, destacando que era comum o julgamento em segunda instância se estabelecer após o cumprimento de medida socioeducativa fixada. “Há casos que demoram *anos* pra ser julgado, aquilo que é prioridade absoluta, os tribunais... é igual quando é juiz da comarca lá, pequenininha lá, a parte da instância fica por último, quando, na verdade, deveria ser o primeiro”, fez sua crítica. “Aí, eu coloquei lá pra que todas as apelações, envolvendo adolescentes com liberdade restrita, sejam julgadas em 45 dias, depois do processo chegar ao Tribunal”. Fez uma comparação sobre que “se nós juízes temos 45 dias para receber a atuação, para interrogar o adolescente, para fazer a instrução, testemunha, perito, para o tribunal parece mel com açúcar!”.

Na oportunidade de fala, o [REDACTED] do TJAP destacou que o Tribunal tinha um fundo social destinado a ajudar crianças e adolescentes e destacou um caso de um adolescente em situação de vulnerabilidade social e que estava sendo auxiliado na área de esportes. “Nós deveríamos fixar metas nesse sentido, pra esses projetos sociais”, propôs. “Eu acho que, hoje, o Judiciário está indo muito para o lado social e está esquecendo o lado jurisdicional. Olha o que o senhor está propondo, que o CNJ abrace uma meta social em detrimento de um problema *jurisdicional*”, contrapôs o juiz auxiliar do CNJ. Com a palavra, um juiz auxiliar de primeira instância do TJPA concordou que “é preciso tomar cuidado pra não mudar o foco. Nosso foco são os processos. Nós já temos problemas demais no Judiciário, a gente não tem condições de arrumar mais problemas, de se ocupar de realização de políticas públicas (...). Já a proposta que o senhor colocou é razoável”. Trazendo sua visão técnica, a BE do TJSP, com a palavra, pediu um esclarecimento ao juiz auxiliar do DMF: “nós temos esse tempo sobre o quanto está durando esses processos?”, “*Mensurado, não*”, respondeu o juiz auxiliar do DMF. “Varia muito de tribunal para tribunal. O meu Tribunal aqui demora de três a quatro meses para julgar. Mas há tribunais que demoram *anos*”, situou. “Talvez, antes de formular essa meta com prazo, tem de ver se é um problema, de fato, comum a todo o Brasil”, propôs o BE do TJCE. “E se não for problema [comum], naquele estado que for

problema...”, tentou sensibilizar o juiz auxiliar do DMF. “Mas do jeito que o senhor tá falando é comum a todos”, disse o BE do TJCE. “Eu entendo que a importância dessa meta (...) é porque a competência da infância, ela fica esquecida mesmo, o Provimento 36 fala que o prazo de julgamento de processos de destituição de poder familiar... que na hora que você chega lá eles estão espalhados pela secretaria”, concordou uma representante do TJMG. “A minha preocupação com esse prazo de 45 dias... porque todos os processos eles vão pro MP, e, às vezes, passa meses lá no MP para voltar para o Tribunal, então eu acho que é um prazo... tem que dar uma suspensão do prazo?”, destacou uma juíza auxiliar do TJDFT. “Mas a gente não tem como estabelecer meta para o Ministério Público. A ideia é ficar no pé dos nossos colegas, dos nossos chefes...”, falou, em resposta, o juiz auxiliar do DMF. “É que eu estou achando esse prazo de 45 dias muito pouco, pra uma meta”, concluiu a juíza auxiliar do TJDFT.

Com a palavra, o juiz auxiliar da presidência do TJRS se posicionou quanto a que “eu tenho uma preocupação de lembrar que, sem pensar o conhecimento de qual é o prazo médio que se tem nos tribunais do país... (...) deve ter também algumas peculiaridades locais que eu só vou saber, se eu ouvir o meu desembargador lá, qual é a realidade e por que está demorando (...)”. “A ideia é que não há pressa de julgar [a matéria] no 2º grau”, retrucou o juiz auxiliar do DMF. “Não sei!”, enfatizou o juiz auxiliar do TJRS. “Mas eu estou te faland... isso é um dado, mas eu estou te levando um dado. E aí o que está acontecendo: adolescentes estão sendo absolvidos no Tribunal, depois de cumprirem *seis meses* de medida socioeducativa. Entendeu?” “Não sei! *Acho* que é, acho que é...” “Mas eu tô te falando! Não vim te trazer aqui cálculo da minha cabeça”, retrucou o juiz auxiliar do DMF. “Qual é o percentual? Qual é o percentual?”, perguntou [REDACTED] do TJRS, presente na reunião. “Não foi feito...”, respondeu o juiz auxiliar do DMF. “[REDACTED] do TJRS”, apresentou-se, e continuou:

teríamos de ter esses dados (...), pra ver qual é a medida, (...) cada tribunal tem a sua peculiaridade (...), lá no Tribunal quem julga essa matéria são as câmaras de família, o que isso significa? Que tem prioridade. Temos guardas, temos alimentos, temos demanda... acho que o prazo não ultrapassa. (...) A fixação específica do prazo me parece preocupante, *sem todos esses dados*, e me parece, com o devido respeito, um pouco açodado no ponto.

Tentando renegociar, o juiz auxiliar do DMF sugeriu que “A questão do *prazo* podemos trabalhar isso”, mas chamou a tenção para que “fazer uma *pesquisa* sobre efetivamente qual o prazo que os tribunais demoram para julgar é complexo, isso não vai ser de uma hora para outra”, e tentou recorrer ao recurso da moralização: “A questão é a seguinte: eu não conseguiria dormir bem, se um adolescente ficasse internado mais de 45 dias...”. Em resposta, [REDACTED] do TJRS colocou que “No segundo grau, além do detalhe do MP, existe uma diferença (...): no nosso caso específico, temos matérias também relevantes conjugadas: alimentos, guarda, (...) e que têm toda

a prioridade”, além disso, destacou que quem controla a segunda instância não é o corregedor, como no primeiro grau, mas a presidência, e “existe um monitoramento, com o controle *mensal* de produtividade, prazo, tudo, isso há mais de cinco anos”. Em tom de ironia, perguntou o juiz auxiliar do DMF: “Hum... [REDACTED] controla. Qual é o prazo de julgar uma apelação de um adolescente que...”. “A média do Tribunal de Justiça [do Rio Grande do Sul] em geral do grau cível dá em torno de 150 dias, *cível geral, (...) todas as matérias*”, respondeu em prontidão [REDACTED] do TJRS. “*Cento e cinquenta dias*”, destacou em tom de preocupação o juiz auxiliar do DMF, “Mas veja bem: *cento e cinquenta dias* são cinco meses. O garoto já tá há 45 dias...”, tentou concluir. “Não, não, lá é prioridade”, recolocou [REDACTED] do TJRS. “A ideia é essa. A questão de *prazo*... aqui é uma reunião *preparatória*, talvez a gente possa pensar...”, tentou mostrar que estava aberto para negociação quanto à sua proposta o juiz auxiliar do DMF. “Se me permite só um adendo, perdão...”, pediu a palavra um gestor de metas, magistrado de 2ª instância do TJPR:

quero dizer ao doutor que, em coro ao colega do Rio Grande do Sul, que eu estou gestor geral das metas, e eu *sou* desembargador em câmara especializada no Paraná, onde essa matéria... *garotos*, pra usar sua expressão, com restrição de liberdade, na minha câmara, não aguardam nem sessenta dias para julgamento, entre trinta e sessenta. O que é que eu quero dizer? Eu quero dizer que o meu pensamento vai ao encontro do que disse o [REDACTED] do Rio Grande do Sul, eu acho que nós precisaríamos, eu não estou dizendo que eu sou *contra*, eu quero dizer que nós precisaríamos de mais *dados*, mais levantamentos, mais informações *nacionais* (...).

“Mas com relação ao *tema*, acho que todos... existe divergência? A divergência seria com relação ao prazo?”, tentou definir um entendimento o juiz auxiliar do DMF. “Não! (...) prazo é fundamental, prazo é fundamental”, rebateu [REDACTED] do TJRS. “Vamos levantar esses números! Vamos levantar todas essas situações! Não temos só jurisdição, não, nós temos cidadania, também! Vamos fazer esse levantamento, e, no segundo ano, se aplica a fórmula da execução em cima dos dados (...),” exclamou o BE do TJTO. “Igual [como foi feito com] a Meta da Maria da Penha”, complementou um BE do TJES. A decisão sobre a proposta se encaminhou no sentido de que o Comitê aguardaria os dados para a decisão sobre “qual a melhor medida”.

Há vários aspectos importantes que se manifestam nessa cena. No entanto, o grande destaque está na contradição que a força da evidência estatística ganhou para legitimar propostas de políticas judiciárias em torno de produtividade processual. Apesar do debate haver tratado de uma proposta muito sensível em torno do tema da infância e juventude, que é o prazo determinado em lei para a duração de processos de adolescentes que cumprem medida socioeducativa, é possível identificar o quanto mensurar *o prazo médio de duração que há na justiça* torna-se mais coerente, na visão daqueles atores, do que aquele parâmetro já proposto em lei. Não se trata, portanto, do quanto o debate em outra esfera, na sociedade, foi estabelecido como tempo razoável de duração do processo, mas do quanto, em média, o judiciário consegue atender à demanda. Em outras

palavras, a contradição que o movimento estatístico na construção de indicadores de produtividade comparada na justiça gera está no sentido de oportunizar a emergência de um movimento que condiciona o acesso à justiça à média do quanto o serviço judiciário consegue atender à demanda por justiça.

### **12.2.3 Na definição de aliança entre burocracias**

Situo-me aqui nos dias 1º e 2 de agosto de 2019. Conforme havia sido anunciado na oportunidade de lançamento do Prêmio CNJ de Qualidade, o DPJ organizou o III *Workshop* de Estatística do Poder Judiciário, no auditório do Tribunal Superior Eleitoral, em Brasília, DF. Conforme documenta-se na programação, o evento era destinado a “Servidores com formação em estatística e/ou que atuem na área de estatística/análise de dados nos Tribunais.” (documento 156, 2019), com o objetivo de “Reunir as unidades responsáveis por produzir estatísticas do Poder Judiciário para tratar de temas relevantes”, além de “nivelar os conhecimentos a respeito das ações realizadas pelo CNJ na área de produção da informação” e de “promover espaço para discussões” (documento 156, 2019). Participei do segundo dia do evento. Recordo-me que, no segundo intervalo, antes da plenária final, um comentário entre os técnicos os quais eu acompanhava chamou a minha atenção: referia-se ao episódio do 1º dia do evento que identificavam de “caça aos pontos”, um enquadramento que a diretoria do DPJ fez às perguntas da plateia sobre os requisitos do Prêmio CNJ de Qualidade. “Como assim não é um caça-pontos?”, questionava uma servidora sobre o formato de competição que foi estabelecido para o Prêmio.

III Workshop de Estatística do Poder Judiciário		2 DE AGOSTO DE 2019 (SEXTA-FEIRA)	
<b>LOCAL</b> Tribunal Superior Eleitoral, Setor de Administração Federal Sul, Quadra 7, Lotes 1/2, Auditório 1, subsolo - Brasília/DF  <b>DATA</b> 1º e 2 de agosto de 2019  <b>PÚBLICO-ALVO</b> Servidores com formação em estatística e/ou que atuam na área de estatística/ análise de dados nos Tribunais.  <b>OBJETIVO</b> Reunir as unidades responsáveis por produzir estatísticas do Poder Judiciário para tratar de temas relevantes; incentivar e fomentar o uso do software livre "R" na análise de dados e na geração de relatórios; nivelar os conhecimentos a respeito das ações realizadas pelo CNJ na área de produção da informação; promover espaço para discussões e apresentação de soluções e inovações no setor.  <b>IMPORTANTE</b> Os participantes deverão levar seus notebooks para acompanhamento do curso: "R para ciência de dados: um curso introdutório".	<b>1º DE AGOSTO DE 2019 (QUINTA-FEIRA)</b>		<b>Mesa-redonda: Ciência de Dados aplicada ao Direito</b> <b>Mediador:</b> Luiz Antônio Garcia, diretor do Departamento de Tecnologia do CNJ <b>Previsão do resultado final de uma ação judicial por meio de modelos de tópicos: um estudo de caso sobre ações possessórias</b> Hedibert Freitas Lopes, professor de estatística e econometria do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)
	<b>8h30</b> Credenciamento  <b>9h</b> <b>Solenidade de Abertura</b> Fernando César Baptista de Mattos, Conselheiro do CNJ Ministro Aloysio Corrêa da Veiga, Conselheiro do CNJ Maria Tereza Uille Gomes, Conselheira do CNJ Dr. Richard Pae Kim - Secretário Especial de Programas	<b>9h30</b> <b>R para ciência de dados: um curso introdutório</b> Professor Walmes Marques Zeviani, do Departamento de Estatística da Universidade Federal do Paraná.	<b>9h</b> <b>Agrupamento dos Precedentes Judiciais utilizando Processamento de Linguagem Natural</b> Igor Tadeu Stemler/ DPJ
<b>12h30</b> Intervalo para almoço	<b>14h</b> <b>Gestão de Tabelas Processuais Unificadas e Parametrização com Justiça em Números</b> Lucas Delgado/DPJ	<b>10h30</b> Intervalo para almoço	<b>12h30</b> Intervalo para almoço
<b>15h</b> <b>Utilização dos Painéis do CNJ - como eles podem auxiliar no processo de trabalho dos tribunais</b> Davi Borges, estatístico/DPJ Jaqueline Barbão, estatística/DPJ	<b>16h</b> Intervalo	<b>14h</b> <b>Grupos de Trabalho: propostas de aperfeiçoamento da produção de estatísticas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Grupo de Trabalho I: Replicação Nacional</b> Igor Guimarães, Alexander da Costa e Davi Borges</li> <li>• <b>Grupo de Trabalho II: Indicadores de Desempenho e de Produtividade</b> Igor Stemler e Rondon Porto</li> <li>• <b>Grupo de Trabalho III: Índice de Desempenho de Sustentabilidade (IDS)</b> Igor Caires, Filipe Pereira e Thastiane Rosa</li> <li>• <b>Grupo de Trabalho IV: Prêmio CNJ de Qualidade</b> Gabriela Moreira e Jaqueline Barbão</li> <li>• <b>Grupo de Trabalho V: Dimensão Acesso à Justiça no Índice de Efetividade da Justiça (IEJua)</b> Fabiana Andrade e Pedro Farage</li> </ul>	<b>16h30</b> Intervalo
<b>16h20</b> <b>Replicação Nacional</b> Igor Guimarães Pedreira, diretor técnico do Departamento de Pesquisas Judiciárias/CNJ Thiago de Andrade Vieira, chefe da Divisão de Gestão de Sistemas Corporativos Alexander da Costa Monteiro/DPJ	<b>17h20</b> <b>O Prêmio CNJ de Qualidade</b> Gabriela Moreira de Azevedo Soares, diretora executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias/CNJ Igor Caires Machado, diretor de projetos do Departamento de Pesquisas Judiciárias/CNJ Filipe Pereira da Silva, estatístico/DPJ	<b>17h</b> <b>Plenária para apresentação dos resultados dos grupos de trabalho, com propostas de aprimoramento (15 minutos para cada)</b> Dr. Carl Olav Smith Juiz Auxiliar da Presidência Gabriela Moreira de Azevedo Soares, diretora executiva do DPJ	<b>18h</b> Encerramento
<b>18h20</b> Orientações para o segundo dia.			

Figura 28. Programação do III Workshop de Estatística do Poder Judiciário.

Fonte: documento 156 (CNJ, 2019)

Ocorre que, em especial, no primeiro dia daquele evento, a “ideia era tentar detalhar (...) os requisitos do Prêmio” (documento 123, 2019 [vídeo]), do Prêmio CNJ de Qualidade, além de se criar uma oportunidade para sanar as dúvidas existentes em torno deles. Dirigindo aquele painel, os servidores técnicos do DPJ. A diretora do DPJ abriu as atividades e, antes de iniciar a sua apresentação, fez uma convocação política à burocracia da área de estatística dos tribunais presentes no evento:

Usem o Prêmio ao seu favor, usem o Prêmio pra melhorar as rotinas de trabalho de vocês, pra melhorar seus dados, pra pedir acesso às bases de dados [dos tribunais], vocês que são estatísticos, analistas, que não têm acesso ao banco de dados... é impossível vocês trabalharem sem ter acesso ao banco de dados. Então, usem essa ferramenta [o Prêmio] ao seu favor, para conseguir fazer um trabalho melhor. Já que é um sistema [a partir do qual] a gente consegue atenção da alta administração, então, com certeza, vocês terão mais força pra executar as atividades do cotidiano de vocês. A gente também já passou por dificuldades. Quando eu entrei no CNJ, eu não tinha acesso ao banco, e hoje tenho acesso a tudo! É uma conquista. Vocês podem utilizar esse [instrumento] a favor de vocês. (documento 123, 2019)

Foi possível perceber que havia um anseio político nos bastidores do DPJ de, na oportunidade do avanço do amadurecimento estratégico daquele instrumento, que era o “Selo

repaginado”, tentar construir uma conexão política mais forte e uma rede de apoio mais aproximada com os setores de estatística, na busca de direcionamento das agendas de gestão dos tribunais ao cumprimento das políticas judiciárias criadas no seio do CNJ. Após buscar situar o Prêmio como um instrumento para fortalecimento das áreas de estatística no nível local, a personagem então os convoca a participarem, na oportunidade do segundo dia de evento, de um grupo de trabalho destinado ao Prêmio, “um espaço para receber, com mais profundidade, as sugestões de vocês [sobre] o que que a gente pode fazer pra que esse Prêmio reflita de fato aqueles tribunais que tiveram um desempenho bom”. Aqui, é possível identificar uma tentativa de aproximação política com aqueles setores em torno daquele projeto de avaliação da ‘qualidade da prestação jurisdicional’, tentando torná-los protagonistas da sua construção. Além disso, na oportunidade de detalhar os requisitos, a diretora do DPJ chamava a atenção da plateia para o quão difícil era pontuar bem no eixo produtividade, indicando que aqueles atores eram os principais personagens no direcionamento estratégico da busca pelo ‘bom desempenho dos tribunais’:

Sobre produtividade... acho que é o [eixo] mais difícil (...). Produtividade é o mais difícil porque se tem vários itens diferentes a alcançar. Então, o tribunal que conseguir ir bem [no eixo] produtividade é porque ele realmente teve um desempenho muito bom: porque ele conseguiu baixar muito processo, sentenciar muito processo, conseguiu julgar o antigo, conseguiu conciliar, ele conseguiu vencer várias questões (...) que foram construídas ao longo do tempo e combinaram um resultado em determinado ano. Mas a gente sabe que não é uma tarefa fácil. Envolve comprometimento dos magistrados, dos servidores, pra você conseguir... (...) se eu fosse dar uma dica a vocês, seria: ataquem pela baixa [processual]. (documento 123, 2019)

Após as apresentações, foi iniciado o momento de receber as dúvidas daquela plateia de técnicos. A diretora do DPJ respondia às perguntas. Pela natureza dos questionamentos, aquele projeto, na verdade, ao contrário, mostrava-se um instrumento de conflito político entre a burocracia local e a central:

**Pergunta A:** sobre as Metas Nacionais: qual o sentido de penalizar um tribunal que cumpriu as metas nacionais, mas, na comparação com o seu segmento, não está nos intervalos dos quartis determinados [na Resolução do Prêmio]?

**Diretora do DPJ:** É no sentido de puxar pra cima mesmo. É tentar... só baixar o que entrou deixou de ser suficiente. Isso aí é o mínimo, baixar o que entrou, a gente quer mais mesmo, quer baixar 120%, baixar 130%. Então, é dar mais... é um prêmio, é uma concorrência. Então, no sentido que... é um prêmio e a gente tem que valorizar aqueles que se esforçaram mais mesmo.

[...]

**Pergunta B:** como podemos ter conhecimento antecipado das pontuações que o CNJ avalia, como é o caso dos dados de envio de informações de respostas da ouvidoria?

**Diretora:** Ah, gente, não tem como. Eu queria que vocês entendessem que isso é uma *premiação*. Não dá pra gente dá premiação dois meses antes. Ela vai deixar de ser premiação. Isso aqui não é um “cumpredec”, é uma forma de incentivo, a gente não pode fazer isso, infelizmente, até porque a gente nem tem os dados, tem parte dos dados que vai chegar só dia 10 de setembro, tem parte dos dados que vai chegar só 31 de agosto. Imagina se o DPJ, de tanta coisa que ele tem pra fazer,

ele ainda parasse pra fazer avaliações mensais do prêmio, a gente ia ficar doido (...).

[...]

**Diretora:** Gente, o prêmio é uma forma de a gente tentar melhorar. Então, eu fico meio chateada quando a gente chega... quando a gente ouve umas dúvidas assim que você vê que é só caça ao ponto, sabe? A gente está aqui entre técnicos, não vamos brincar de caça ao ponto, vamos brincar de caça melhoria da gestão, de melhoria das informações, tá? Se não, perde um pouco de sentido sobre o que a gente está fazendo. (documento 123, 2019, [vídeo])

Ao questionar os atores sobre a percepção que eles têm sobre o Prêmio, uma das contradições que apontam está no fato de nova metodologia da premiação ter a potencialidade de afetar o compartilhamento de boas práticas de gestão entre os tribunais, uma vez que “o resultado do tribunal ao lado afeta a minha posição”, destaca a Entrevista 10 (TJCE, 2019):

É sempre uma discussão lá no *workshop* da estatística, né? Esse [Prêmio] aí ainda é mais... não se trata só dos indicadores que o compõem, agora os tribunais concorrem: o resultado do tribunal ao lado afeta a minha posição e... É capaz dos tribunais falarem assim: “eu não vou te mostrar isso daqui porque, se você usar, você pode ser melhor que eu, entendeu? Eu estava olhando aqui a tua pontuação e você está só 0.4 [pontos] atrás de mim, de repente você usa isso aqui e passa. Não, não, vamos fazer assim: faça uma solicitação formal ao presidente”... e aí dá um chá de banho maria no... (...) Isso afeta a relação total, total. E veja: você está falando de um caso em que um tribunal contribui com o outro e colabora [o Selo Justiça em Números], mas: “ah, eu achei uma solução para determinado problema, tô aberto aqui, quem quiser entender, eu posso explicar e tal”. Agora [com o Prêmio CNJ de Qualidade], as pessoas estão se negando a fazer isso. Isso é um efeito colateral bem negativo.

Além disso, há o aspecto de que esse tipo de prática de comparação estabelecida ao novo prêmio tende a afetar a negociação na escolha de indicadores e fórmulas para a aferição de cumprimento de políticas judiciárias que seja favorável para um conjunto heterogêneo de tribunais:

Mas já tem um outro que é... todas as vezes que sentam os tribunais pra votar sobre como será o indicador tal, “ah, a fórmula desse indicador poderia ser considerando isso ou aquilo”. “Não, mas isso vai favorecer mais os tribunais do nordeste do que os tribunais de tal lugar. Então eu voto contra”. “Isso vai favorecer mais os tribunais que estão atrás de mim do que os que estão na frente, então, eles podem passar e eu caio posições e... não, não, vamos manter assim”.

Com efeito, esse aspecto foi muito notório na construção do percentual de cumprimento da Meta 3, entre os representantes do Comitê da Justiça Estadual, na 2ªRPPJ, que é referente à meta de produtividade na conciliação processual e que, afinal, era uma Meta que pontuava em dois quesitos no novo Prêmio, como índice de cumprimento de metas, na política de metas, e como índice de conciliação na fase de conhecimento, no Justiça em Números, ajuda a detalhar a Entrevista 29 (TJCE, 2019):

a gente tinha uma discussão de uma meta, que era a meta da conciliação, que um tribunal disse “olha, tem um problema na meta da conciliação, que é o percentual de conciliações em relação ao que foi julgado”, ele disse, “ó, nós estamos nos esforçando pra julgar e eu vou julgar mais, e aí vou perder esse indicador”, e aí eu apresentei uma proposta: se eu aumentar o meu julgamento em 30%, para o meu cidadão é bom? É excelente. Eu aumentei 10% as conciliações: pro cidadão é bom? É

excelente! Mas como aumenta mais o julgamento, a base, meu índice cai! E aí... de fato, você pode estar melhorando os dois e pode perder um índice. E aí eu fiz uma outra proposta – que foram duas votações, uma que era a minha proposta, e outra que era uma proposta eu acho de um rapaz do Rio Grande do Sul. E o que que a gente percebeu? Em determinado momento, havia uma convergência com essa mudança no indicador, e teve a participação de um dos tribunais, eu não lembro qual era, que ele fez uma proposta, reflexo do Prêmio: “olha, se a gente fizer isso, outros tribunais vão ter condição de cumprir a meta e a gente tem um esforço pra cumprir a meta e o Prêmio; se outros tribunais vão cumprir, a gente [o nosso esforço] não vai ter repercussão nenhuma”. Sintomaticamente, depois dessa colocação, é natural que você estimule a competitividade, as pessoas vão pensar em termos de competitividade, não penso na cooperância. E aí, mudou, o tribunal que já vinha batendo as metas... mudaram o entendimento, vieram com outra proposta mais apertada. (Entrevista 29, TJCE, 2019)

#### 12.2.4 Na definição dos parâmetros para aferição de produtividade comparada



**Figura 29.** Grupo de Trabalho II “Indicadores de Desempenho e de Produtividade”  
Fonte: Pesquisa de campo, 2 de agosto de 2019.

Avançando para outra cena, na tarde do 2º dia do *workshop* de estatística, os participantes se dividiram em diferentes grupos de trabalho, que ocorreram simultaneamente. Recordo-me que esses grupos eram abertos para quem quisesse participar, ou seja, eles não eram setorializados por segmento de justiça, seus integrantes podiam ser formados por técnicos de todos os segmentos. Pela imensa curiosidade que eu tinha de saber como se estabelecia a construção de indicadores de produtividade no Poder Judiciário, escolhi participar do Grupo de Trabalho II “Indicadores de Desempenho e de Produtividade”. Na programação, não havia detalhamentos sobre o que cada grupo de trabalho ia tratar. Esses grupos se formaram em diferentes salas. No GT II, havia um grande número de participantes. Identifiquei que havia responsáveis da área de estatística de todos os segmentos de justiça. Dois técnicos do DPJ se faziam presentes para dirigir a discussão que ali se faria. Havia, também, uma assessora para registrar as deliberações do GT. No avançar do debate,

alguém da sala se manifesta – é o momento no qual pude compreender qual era o propósito daquela reunião: “Eu tô meio perdida aqui na nossa discussão. A ideia que está sendo feita é criar um indicador a mais? É alterar o IPC-Jus? O quê que é? Eu confesso que eu não entendi muito bem...”, pergunta a BE 11. “IPC-Jus foi só um exemplo, né, de que a gente consegue comparar os tribunais de forma compatível. Agora a gente quer passar isso para as varas, encontrar uma forma de comparar as varas”, esclarece o Técnico 2 do DPJ. “Estou entendendo que a gente levantou os problemas específicos (...). [Mas] qual o objetivo do indicador? É um a mais?”, pergunta mais uma vez a BE 11. “Seria um indicador a mais, né? Porque hoje não existe um indicador que ele consiga comparar as varas”, detalha o Técnico 2 do DPJ. “Com qual objetivo?”, insiste a BE 11. “Qual o benefício, acho que é a palavra que... uma vez criado, o que é que vai ficar? O que que esse indicador vai trazer de valor para o tribunal, para o CNJ... (...) pra quem ele vai beneficiar? Quais são as pessoas pra quem ele vai trazer o benefício?”, tenta agregar na dúvida o BE 12. O Técnico 2 do DPJ situa que o indicador que estão em busca é para se tornar uma alternativa ao uso da taxa de congestionamento para comparação do desempenho das unidades de diferentes competências:

Hoje, a mídia, todo mundo compara as unidades judiciárias pela taxa de congestionamento. E é extremamente injusto, com a taxa de congestionamento, comparar uma vara de execução penal com a vara de execução fiscal, com uma vara cível, com a vara de família, de violência doméstica (...). Inclusive, a taxa de congestionamento tem um certo problema, porque é a taxa de congestionamento de um ano, o número de processos baixados *naquele* ano em relação ao acervo total que ele tem. Tem sugestões que, em vez de usar a taxa de um ano, [sugere] usar a taxa do tempo médio daquele segmento. Então, assim, tem conversa nesse sentido, porque nem todo processo é baixado em um ano, tem processo em que é muito normal durar mais de um ano...

Em resposta, o BE 12 situou que, na verdade, “Isso aí no caso é a necessidade, é uma resposta que esse indicador vai tentar trazer, pra atender essa necessidade. Qual o benefício que você quer alcançar com isso aí – pra que você possa traçar objetivos e você possa definir o que realmente vai conter o trabalho pra construir...”. Compreendendo qual era a dúvida, o Técnico 1 do DPJ responde: “A gente quer justamente reduzir o estoque, aumentar justamente a prestação jurisdicional, cada vez mais o processo julgado, esse é o objetivo maior.” Mais especificamente, o novo indicador de comparação de desempenho a ‘nível de vara’ ajudaria a influenciar os tribunais a melhor direcionar o diagnóstico a que unidade judiciária direcionar esforços para que se consiga atingir níveis maiores de eficiência, uma vez que os indicadores atuais não conseguem cumprir esse propósito, destaca o Técnico 2 do DPJ:

O que que acontece, por exemplo: pelo IPC-Jus, o modelo ele traz o número de baixados ideal, a gente verifica pelo modelo, ele é muito interessante... porque tem tribunais que ele precisa julgar nem a média da Justiça para ser eficiente. Não é impossível aquele tribunal atingir os 100% de eficiência, seria só aumentar um pouquinho. Só que os tribunais têm muita dificuldade de repassar isso para as varas. Qual vara eu posso cobrar mais, qual vara eu posso cobrar menos. Eu vou cobrar

de uma vara criminal, eu vou cobrar de uma vara cível, entendeu? O indicador seria exatamente para o tribunal ter essa gestão. O problema é que a gente vê... as pesquisas que a gente já realizou lá no DPJ, as pesquisas externas, que a gente foi *in locu*, ao comparar as varas, o grande problema é gestão.

Continua a detalhar o Técnico 1 do DPJ: “Ele vai cobrar de qual vara e dizer: ‘você que está inoperante? (...) a sua vara está mais lenta, tem algum problema aí, entendeu? (...) Porque, na realidade, tem que pensar como se fosse um sistema, é um sistema, onde todo mundo que está ali está contribuindo com [a produtividade d]o tribunal”. O propósito do grupo de trabalho era encontrar variáveis e um método estatístico que pudessem tornar possível a criação de um indicador para retratar a produtividade comparada das unidades judiciárias em todo o Poder Judiciário. O grande desafio era construir um indicador que pudesse comparar unidades judiciárias que tratam de temas muito distintos, especialmente na Justiça Estadual, que trata de muitas matérias. É possível perceber que aquele grupo estava sendo convocado pelo movimento comparativo da eficiência produtiva dos tribunais que se criou nos bastidores do CNJ para dar um passo que o movimento até o momento deixou sem direcionamento, que era a busca por políticas no nível local voltadas à democratização da gestão estratégica no tratamento da diversidade da litigiosidade e de capacidade produtiva.

“Eu tive, rapidamente, aqui, uma ideia: fazer um indicador único similar ao IDH, a gente pega a dimensão taxa de congestionamento, a dimensão tempo de processo e a dimensão IAD. Padroniza eles, faz uma média ponderada e chega a um indicador único”, deu a largada o BE 1 presente. “O problema todo é a medição do tempo aí. Você consegue...?”, avaliou o Técnico 1 do DPJ. “(...) cada um vai mandar o seu tempo médio, você vai padronizar, com a base de dados que vocês têm, vocês têm como saber o tempo máximo e o tempo mínimo...”, sugeriu o BE 1. “Mas, aí, e as varas? Porque você tem varas especializadas e varas...”, perguntou o Técnico 1 do DPJ. “Porque eu acho que tinha que categorizar esses tipos de varas, né? Porque eu estou mandando o tempo médio de várias competências [diferentes junto]”, continuou a contrapor o Técnico 1 do DPJ. “Porque o nosso maior problema é a competência, né, porque uma vara com um IAD que julga mais do que entra... tem varas que julga muito mais do que entra, agora tem varas...”, ajudou a contrapor o Técnico 2 do DPJ.

Com a palavra, a BE 2 levanta outro aspecto: “No Módulo de Produtividade<sup>106</sup>, por exemplo, são medidas as questões das audiências. Muitos magistrados alegam que demoram mais

---

<sup>106</sup> Segundo informa-se na página do CNJ, o Módulo de Produtividade Mensal (MPM), regulamentado pela Resolução CNJ n. 76/2009, é o sistema utilizado pelos tribunais para o envio mensal de informações relacionadas às suas respectivas unidades judiciárias, aos seus magistrados e ao seu quadro de servidores e auxiliar. Estas informações serão utilizadas para mensurar a produtividade dos tribunais sob diversos ângulos, além de ser um cadastro de serventias, magistrados, servidores e força de trabalho auxiliar.

para julgar seus processos porque tem que fazer muitas audiências, e aí as pautas ficam...”. Nesse momento, a BE 2 inicia o papel representativo das fragilidades do movimento comparativo da eficiência produtiva no tratamento da produtividade de diferentes rituais de trabalho jurisdicional: “Mas é que, na verdade, as audiências [como variável para mensurar produtividade] foram criadas porque alguns magistrados queriam colocar as audiências como uma [fase] de trabalho também, entendeu?”, esclareceu o Técnico 1 do DPJ. “Como faz a audiência, [significa que] são horas de trabalho que eles estão tendo também [para contar na produtividade comparada]?”, tentou compreender a colocação da BE 2 o Técnico 1 do DPJ. “Porque parece que existem algumas especialidades em que, obrigatoriamente, tem de fazer aquela audiência, e outras, não precisam. Então aqueles que não precisam fazer audiência... têm mais tempo para julgar os processos, né?”, situou especificamente qual era a sua questão a BE 2. “Mas seria qualquer tipo de audiência ou a gente separaria em audiências específicas?”, pediu a sugestão o Técnico 2 do DPJ, “tem audiência de conciliação, audiência de... outras...”, destacou. “Tem vários tipos de audiência”, balbuciou alguém na sala.

Na oportunidade, o BE 3 entende que não há como construir um indicador único para tratar competências muito diferentes, mesmo que seja pelo tempo médio, e sugere separar as varas conforme as suas semelhanças, observando suas competências materiais, para avançar o debate de se construir um indicador de comparação de produtividade:

Se você pega uma vara de execuções penais, ela tem... se for calcular o tempo dela, é totalmente diferente de uma vara de execução fiscal. (...) Se você for colocar as duas na mesma variável, é um transtorno (...). E aí o que eu acho é que a gente tem que ter *clusters*, (...) pra fazer as separações, pra (...) comparar os iguais. Então, nós temos assim: na Justiça nós temos várias competências materiais que precisam ser tratados dentro daquela competência material.

Na oportunidade ainda da palavra, o BE 3 chama a atenção que aquele debate tinha que ser feito com muito cuidado, uma vez que, “por força dessa imposição estatística”, o trabalho judiciário é significativamente afetado, especialmente a maneira como os magistrados tratam os processos e o quanto isso pode estar, também, afetando o fluxo processual do judiciário e a confiabilidade dos cálculos dos indicadores do SIESPJ. Para exemplificar, cita um caso que identificou em seu tribunal de manobras de baixa processual, a fim de que uma unidade judiciária conseguisse ficar “bem no indicador” (**Boxe 23**):

**Boxe 23.** Relato sobre o perigo da ‘imposição dos indicadores’

“E outro ponto que a gente podia tentar, que é uma preocupação, é a questão da fórmula da taxa de congestionamento, [especificamente] a questão do [processo] pendente [de baixa]. No pendente, hoje, nós temos uma entrada e saída de processos *baixados*. Por exemplo, a gente detectou que um processo foi baixado e foi arquivado setenta vezes. Então, a gente tem um volume de entrada e saída de baixados significativo, e aí isso pode trazer um erro no cálculo. Não sei se os tribunais estão mandando esse ‘baixado

que entrou como pendente' ou 'baixou e continuou baixando'. Mesmo que desarchive, continua baixado. Então, a gente, às vezes, está tendo um erro nesse cálculo... que o pessoal chama de 'reativado', mas é o processo desarchiveado. E aí a gente tem de fazer essa medida. No processo eletrônico hoje, o que acontece: por força da própria imposição dos indicadores que a gente vem colocando, os magistrados, eles têm baixado o processo, ele chega lá, baixa o processo; se a parte ficou desinteressada, eles arquivam o processo, se não, fica lá, continuou arquivado, ninguém procura o processo, ele tira da taxa de congestionamento dele, aquela unidade judicial está com a taxa de congestionamento bacana, porque por força dessa imposição estatística ele está baixando. Às vezes, há a questão de que ele precisa esperar um trânsito em julgado, não espera, baixa o processo, porque o trânsito em julgado espera enquanto baixado, ou cria um mecanismo de 'baixa provisória'. Então, os indicadores têm trazido uma condição, às vezes, de fluxo processual, que está modificando o trabalho da unidade, nós temos de saber interpretar isso, porque você está trazendo um erro no cálculo em muitas das análises estatísticas”

Fonte: Observação em campo (gravação própria 02.08.2019).

Continuando a expor sua percepção em relação a criar indicadores de produtividade para avaliar o desempenho de unidades judiciárias, o BE 3, na oportunidade, critica definir como variável, no modelo do IPC-Jus, a despesa global dos tribunais, a fim de mensurar a eficiência produtiva na Justiça, haja vista que o modelo considera custos que, na sua visão, não participam diretamente do “processo produtivo do processo judicial”, como uma “obra cara”. Essa colocação do BE 3 indica haver, provavelmente, um movimento institucional que reivindica a separação dos custos que são realmente destinados para investimento em cada segmento da justiça, ou até mesmo indica um entrave para destinação de recursos para políticas de estruturação do serviço judiciário local, ou, por fim, um incômodo do constrangimento de ter que desenvolver políticas de estruturação local sempre em observância ao impacto que isso traz aos resultados de desempenho do tribunal:

Outra questão que eu acho interessante é a gente não comparar o custo global, porque IPC-Jus compara o custo *global* (...). Vai lá e faz uma obra, a obra é cara. Esse custo da obra entra no todo que não participou do processo produtivo. Se eu achar que isso não participa do processo produtivo... deveríamos definir quais são as variáveis. Por exemplo, deveria entrar água, energia, materiais de expediente, o que realmente a gente consegue medir o que é específico para o processo, que é realmente o que a gente consegue separar (...). Porque qual é a dificuldade: você pega um custo global e começa a dividir isso por unidade judicial... Agora, quando você pega um custo que é da unidade judicial, você consegue trazer para dentro do IPC-Jus pra fazer um cálculo mais real.

Em resposta, o Técnico 1 do DPJ justifica que aquilo foi pensado em uma perspectiva mais ampla à época em que o IPC-Jus foi criado, indicando que se chegava a fase de “refinamentos” dos indicadores: “É porque esse refinamento... imagina assim: todo esse processo começou assim ó [no topo], e aí a gente está justamente... a gente vai poder refinar agora...” Em um tom de crítica que indica que essas políticas estatísticas têm que ser desenvolvidas com maior acurácia, uma vez que elas afetam todo o trabalho judiciário:

Esse processo assim “que começa em cima e vai refinando” [o problema é que] a própria estrutura judicial está se *adaptando* a ele [do que já começou em cima]... e a gente tem que começar a modificar, que é o caso dos processos desativados, ou reativados, né? A gente tem que começar também a ter essa percepção: como está a mudança de fluxo do Judiciário, devido a essas cobranças dos indicadores?

Sob um silêncio quanto à colocação do BE 3, o Técnico 1 concede a palavra para o BE 4, que pergunta sobre se o fator “experiência do magistrado” não seria importante considerar no cálculo do novo indicador de produtividade para nível de unidades judiciais: “(...) o que afeta a capacidade de produzir é a experiência (...)... é porque sempre existe um fluxo de entrada e saída de juízes, de servidores... seria algo a se pensar se esse fator afeta a produtividade do magistrado, não só do magistrado, mas da vara, da zona... (...)”. “Hoje a gente não considera [nos indicadores] e a gente ainda não teve estudo nesse sentido. (...) [mas] é a questão de gestão, né? O juiz, quando ele é juiz gestor, acredito que a vara flui bem mais e tem muito menos acervo”, tentou situar qual era o real fator a ser considerado, na sua visão, o Técnico 2 do DPJ. “Mas o tempo de afastamento dos servidores e do magistrado influencia [na produtividade], né?”, colocou em questionamento a BE 2, em destaque aos questionamentos dos critérios de avaliação de produtividade comparada por atores locais (**Boxe 24**).

**Boxe 24.** Relato sobre a complexidade na definição de produtividade comparada no nível local

“Lá [no TJ] de Pernambuco foi criado um programa para avaliar a produtividade das unidades e é feita uma premiação. Nesse programa, eles são avaliados pelo cumprimento da Meta 1, Meta 2 e a taxa de congestionamento. As unidades foram divididas em sete grupos, pelas competências, né? Apesar de algumas ficarem misturadas, mas o sete foi o máximo que a gente conseguiu, em razão de outras questões do programa. Então, a gente calcula a taxa [de congestionamento] média do grupo, das unidades que fazem o grupo, (...) e aquelas que estão com a taxa de congestionamento individual menor que a média, a gente considera como critério cumprido. Dessas que cumprem esses três critérios... a agente, inicialmente, começou o programa, elegendo a melhor unidade que tivesse o melhor IPS. Mas aí eles começaram a reclamar porque acharam que o indicador não estava muito justo... para aquelas unidades que tem o acervo já pequeno, que já tem unidades saneadas, aí já não consegue baixar tantos processos como aquela que tem um acervo muito grande ainda. Então, o que a gente fez foi fazer outro indicador: em vez de usar o IPS a gente estava usando o que a gente chamou de índice de redução do acervo, a gente mede a proporção de baixados da unidade, né, os baixados dividido pelo pendente mais os baixados, né, e depois divide pelo número de servidores. Então seria o número de redução de acervo por servidor. E aí melhorou, diminuiu mais a distância [entre elas]. Mas aí houve os questionamentos das unidades que tem servidor que passa muito tempo afastado, porque ele perdeu aquela força de trabalho, né? Então ele não vai mais conseguir baixar tantos processos, porque ele está com um servidor a menos, ou dois servidores a menos, naquele período. E aí a gente vai passar a considerar... (...)”

Fonte: Observação em campo (gravação própria 02.08.2019).

Com a palavra, a BE 5 destaca que seria importante para a composição do indicador o tempo de julgamento do processo e, na oportunidade da sugestão, destaca a necessidade, para fins

de comparação, de se excluir o tempo processual “que não depende da vara”, que é quando o andamento do processo depende da atuação de outros órgãos, como o Ministério Público:

É uma sugestão ali na primeira variável que [já] foi sugerida [sobre o tempo, que é tempo [de julgamento do processo]. Se for pegar só o tempo bruto, a data de atuação até a data de julgamento, é mais fácil de calcular todo mundo sabe, né, [mas] se for comparar as varas, tem uma parte desse tempo em que não está dependendo da vara julgar, por exemplo, quando o processo está no Ministério Público, quando não depende do juiz em si... [Então se deve] considerar esses tempos para tirar e formar o tempo líquido.

Em resposta, o Técnico 2 do DPJ destaca que a fragilidade de se “usar o tempo de julgamento [é que], às vezes, os tribunais eles focam no processo novo, aí entrou o processo, julga rápido, e o tempo dele vai ser baixinho, mas o tempo do acervo tá lá e aquele processo difícil ele está deixando”. No entanto, concluiu que, talvez, “a gente [possa] tentar usar os dois, né? [tempo de julgamento e tempo do acervo]”. Tentando agregar para as propostas já levantadas uma outra variável, na oportunidade de se resgatar no debate a variável ‘tempo processual’, o BE 6 propõe que, na sua visão, a única solução para se construir um indicador que busque comparar unidades que são distintas seria “combinar” a variável “tempo” com “classe e assunto” processual já catalogadas nas Tabelas Processuais Unificadas:

Pra mim, de forma bem objetiva, a gente está tentando comparar coisas bem distintas: vara criminal com vara cível, certo? No meu ponto de vista, o único jeito que eu vejo isso seria através de ‘tempo’, e isso combinado com classe e assunto. De acordo com... não sei se o CNJ faria uma média de assunto tal, classe tal, a média é essa e aí comparar, porque, veja bem, entre duas varas cíveis, eu posso ter uma vara que entra mais um assunto de uma classe mais pesada, demorada de se resolver (...). Então, até entre varas de mesma natureza a gente vai ter de levar em consideração também o assunto e a classe. Então, seria uma combinação de assunto e classe, com tempo. E, dentro do tempo, também tem um detalhe, eu tenho varas que tem metade dos servidores que deveria ter, (...) então eu tenho que ter todas as variáveis que interferem no tempo (...).

Na oportunidade, o BE 3 alerta sobre os riscos de gerar um indicador de produtividade comparada sob a variável “classe e assunto”, uma vez que essa escolha pode atrapalhar na lógica de fluxo de trabalho processual que cada unidade judiciária tem, desvirtuando o objetivo do indicador, que é a produtividade processual global, podendo favorecer certos tipos de matérias processuais e criar injustiças na comparação da produtividade entre as varas:

(...) eu vejo [risco], com relação ao objetivo da geração do indicador, (...) cobrar classe e assunto (...) [porque] atrapalha na identificação da forma como o magistrado trabalha na unidade. Então, o magistrado que gere a unidade de uma forma, por exemplo, trabalha de forma sequencial no processo: chega o processo mais antigo, ele vai trabalhando pelo mais antigo, então ele vai ter uma forma de representar o resultado de indicadores na unidade dele. Diferente do magistrado que separa por matérias para trabalhar na unidade. Então, (...) a gente tem que saber o objetivo de construir o indicador, ou seja, o indicador é pra quê? Pra avaliar a unidade judicial ou pra avaliar o processo? Pra avaliar o trabalho do magistrado, o andamento daquela unidade...? Porque há unidades que têm competências especializadas e tem unidades que têm competências diversas, são

varas únicas, e trabalham com todas as matérias. Então, nesse sentido, é que pode perder um pouco essa...

“Mas a avaliação é da unidade, da produção da unidade, da produtividade do...”, tenta situar o Técnico 1 do DPJ. “Ah, então, pronto, esse é o objetivo, então é analisar... se for fazer *cluster* por classe e assunto, pode cair nesse problema”, recoloca o BE 3. “Sim. Mas, de qualquer maneira, os assuntos que são mais, que estão atolando mais a vara, que são mais incidentes, aquela coisa toda, até vai servir como sinal, para dar um modelo de gestão.”, tenta ponderar o Técnico 1 do DPJ. Além disso, tentou ponderar quanto a “comparar no sentido de se a aquela vara é mais eficiente pra determinados assuntos... até para a questão da redistribuição e da gestão desse negócio”. Nessa oportunidade, o Técnico 1 do DPJ revela uma visão determinista que tem do trabalho judicial, quando define que quem direciona o trabalho do juiz é a estatística, é ela que torna o juiz “gestor”, uma vez que, na percepção do Técnico 1, o juiz não “nasce” para tal:

o juiz não nasceu gestor, ele [nasceu para] julgar, então cada um tem um método específico. Então, às vezes, quando ele começa a ver que a produtividade da vara dele... que determinados tipos de classe e assuntos estão ali também atolando a vara e não está dando vazão àquilo (...) aí vai ter que dar um jeito.

“Mas aí você vai estar comparando uma vara especializada e uma vara geral...”, contrapõe o BE 3. “O contexto da vara [mista] e especializada, isso eu acho que é pacífico pra todo mundo que a gente tem que fazer uma análise para cada tipo de vara especializada...”, tenta destacar o que ficou acordado o Técnico 1 do DPJ. “A questão é comparando vara mista: temos duas varas mistas, uma tem 80% de execução fiscal, e 20% de juizado, e a outra vara, ao contrário... o percentual de execução fiscal vai influenciar na memória de uma vara, né?”, detalha qual é o perigo o BE 6. “Mas aí, nesse caso, a gente [já] fez os grupos. Juntamos em grupos as unidades que podem ser comparadas”, esclarece sobre qual a real função da variável “classe-assunto”, que é ajudar a agrupar unidades semelhantes, o BE 7. Em sinal de compreensão do real objetivo de se usar a variável, o BE 3 situa a necessidade de, portanto, se agrupar as unidades sob a combinação em dois níveis: “Mas aí então você tem dois agrupamentos, [por competência] e também [por] ‘classe-assunto’”.

Imediatamente, o BE 8 destaca que outra variável que influencia na produtividade da unidade judicial é o número de partes envolvido no processo judicial, conforme “eles sempre comentam”: “(...) A gente tem o monitoramento por magistrados... eles sempre comentam que a quantidade de partes nos processos, muitas vezes, é algo que impacta bastante (...). Talvez, a classe, o assunto e o número de partes, os três, em conjunto, poderiam formar...” Em concordância, o BE 5 destaca que a variável sugerida é importante porque “influencia no número de audiências”. “Será que a gente poderia elencar quais variáveis poderiam entrar no modelo?”, pergunta o Técnico 2 do DPJ, na oportunidade do avançar das sugestões, “Seria o tempo de julgamento, o tempo do

acervo... E aí no caso da classe, (...) a gente usaria o nível 1, o nível 2, o nível 3...? Porque tem muito cadastramento errado (...), a partir do momento que a gente usar o nível hierárquico no terceiro nível, talvez tenha um viés menor de erro...”, tenta refinar o Técnico 2 do DPJ. “Eu acho que essa segmentação... o indicador perde muito, quando você segmenta demais. Eu acho que se perde perante o objetivo que se tem. Eu não segmentaria dessa forma. Eu fico restrita a essa condição...”, contrapõe a BE 9. “O problema todo é como comparar varas tão distintas... principalmente na Justiça Estadual...”, lembra o Técnico 2 do DPJ. “(...) lida com assuntos diferentes, como classes diferentes, né, a vara de execução fiscal, a vara de...”, complementa o Técnico 1 do DPJ. “Mas talvez não segmentar num nível tão baixo como classe. (...) [talvez] um agrupamento de classes, daquelas que se assemelham, porque segmentar demais vai perder informação”, insiste a BE 9. “Mas [o indicador] é justamente pra isto, pra não encarar todos os processos da mesma forma. Eu acho que o nível ‘classe’ seria o suficiente pra isso”, defende o potencial da variável o BE 10. Aproveitando a oportunidade, o Técnico 1 do DPJ defende que, em conjunto com outras variáveis, incluir a variável ‘classe-assunto’ ajuda muito mais na busca pela comparabilidade:

Ficou um ponto passivo que a gente ia separar as especificidades das varas, de ter uma variável dame de competência pra dizer o tipo da vara, acho que tem que ter essa especificação. Agora, quando se fala da classe, e no assunto, e já está especificando que aquela vara é daquela competência, a gente só vai trabalhar aquele conjunto de varas [que mais se assemelha], na hora de gerar o indicador dele... a gente tem o tempo e, se a gente tem essa classificação, já fica mais fácil, né?

Em síntese, nessa cena na qual a burocracia técnica do DPJ convoca os técnicos estatísticos dos tribunais para construir um indicador de comparação da produtividade relativa entre varas judiciais, além de indicar que o novo movimento comparativo dos tribunais brasileiros ganhou espaço prático e político abrangente na reconfiguração do trabalho judiciário e que precisava avançar em resposta aos efeitos que vinha gerando, como direcionar a gestão local para tratar a diversidade da litigiosidade com menos desigualdade e com políticas mais assertivas, revela a complexidade de se definir produtividade processual sob uma abordagem comparada, uma vez que o trabalho judicial é significativamente heterogêneo. Sobre isso, o destaque está no fato de que, enquanto a burocracia do órgão central, que é o CNJ, busca definir desempenho sob uma abordagem comparada que tenta descontextualizar tal definição quando busca por parâmetros que não consideram as diferentes peculiaridades existentes no trabalho judicial, a burocracia local tenta assumir o papel de preencher as lacunas da definição de produtividade que aquele movimento novo movimento comparado não deu conta, chamando a atenção de que produtividade processual depende de fatores que, quando desconsiderados, pode gerar distorções e desigualdades no tratamento do fluxo processual. Portanto, é possível perceber o quão central o novo movimento

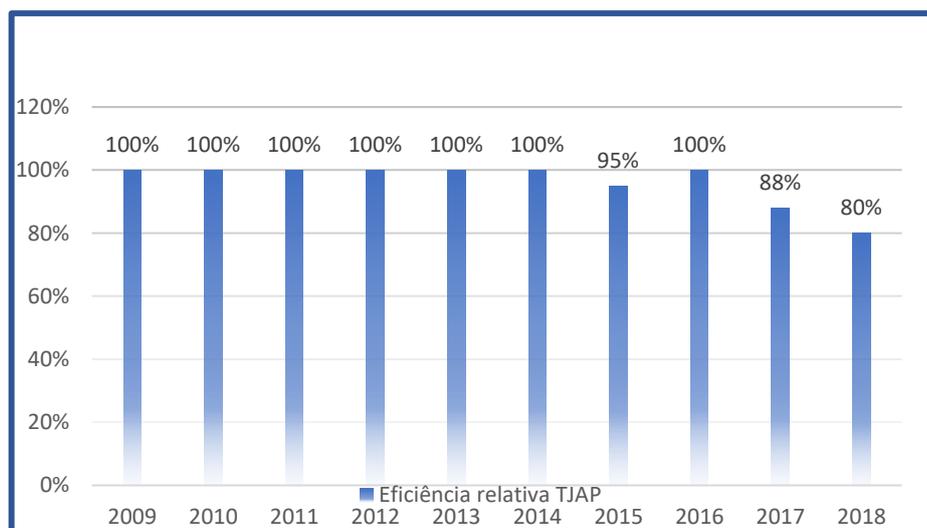
comparado da produtividade dos tribunais tornou o corpo burocrático em torno dos núcleos de estatística no desdobramento local contextualizado desse movimento.

### **12.3. “o melhor e o pior”: uma visita às transformações da agenda de políticas de gestão dos Palácios da Justiça**

Após a ocorrência da 2ª Reunião Preparatória, iniciei as visitas aos palácios da justiça. A escolha do período de visitação tornou-se muito estratégica, especialmente porque, nos casos que visitei, os resultados estatísticos comparados do Relatório Justiça em Números, em especial o IPC-Jus, o relatório parcial das metas nacionais, somavam-se aos impactos que o ‘novo’ instrumento de avaliação da ‘qualidade da justiça’ – o Prêmio CNJ de Qualidade – vinha gerando entre os atores da alta administração dos tribunais. Além disso, o ano de 2019 estava sendo um “divisor de águas”, nos termos da Entrevista 30 (TJPA, 2020), para a agenda de políticas de gestão aos tribunais que visitei. Minha primeira visitação foi ao Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Cheguei ao TJAP no dia 3 de setembro de 2019. Era também o dia de retorno ao trabalho dos participantes da 2ª RPPJ. Uma vez que a finalização do envio de documentos comprobatórios ao Prêmio CNJ de Qualidade se daria no dia 10 daquele mês, cheguei em um momento bem agitado no Tribunal. Fiquei grande parte da visitação ao TJAP na sala da Assessoria de Planejamento (Asplan). A sala recebia constantemente visitas de servidores de outros setores do Tribunal. Servidores da Asplan saíam constantemente para ir a outros setores. A sala da Asplan é relativamente pequena. Não havia divisórias que separavam seus integrantes, cada um/a na sua mesa, bem próximos uns dos outros, o que facilitava a tarefa da observação. Havia uma salinha pequena nos fundos, reservada para reuniões. Em certo espaço da parede, havia um quadro com vários papéis pregados com tachas: eram as fórmulas dos indicadores do Justiça em Números. Nas telas dos computadores dos servidores da Asplan, visualizava documentos com o símbolo do CNJ. Havia um servidor que visualizava uma página do sítio do Tribunal identificada de “Comitê Gestor do 1º Grau”. Eu fui convidada para ficar acomodada em uma mesa na qual o servidor que a ocupava estava em férias. Nela, havia um amontoado de papéis. Eram as atas das RAEs – Reunião de Análise Estratégica. Logo acima, estava uma lista de frequência com a titulação “12ª Reunião de Análise Estratégica – 2ª RAE/2019 – PEI 2015-2020, do dia 30/08/2019, 9h/12h”. Havia assinaturas de um corpo heterogêneo de atores. Entre eles, desembargadores, juízes e corpo técnico do Tribunal.

No segundo dia de visitação, ficou notório que havia um clima de muita tensão na sala da Asplan. O termo “Selo de Qualidade” estava muito presente nos diálogos entre os atores da Assessoria, acompanhado dos termos “eleição do Comitê Gestor”, “processo de eleição do Comitê Gestor”. Referia-se ao Comitê Gestor local da política de priorização do primeiro grau. Certo momento, alguém exclamava: “por isso estamos afundando do jeito que está!”. “O presidente me

chamou, pegou o Justiça em Números e me perguntou: ‘estão alimentando direito esse Relatório [Justiça em Números]?’”, comentava outro personagem. “Não... mas não é o número, número tem demais”, respondia outro personagem. “Eles estão catando números”, balbuciava alguém próximo a mim. Ocorre que, enquanto eu realizava entrevistas naquele dia, houve o evento no qual o presidente fez uma visita à sala da Asplan, em busca de respostas à seguinte indagação: “por que a gente baixou de nota?” Ele queria uma resposta e convocou todos os integrantes da Assessoria para uma reunião no outro dia logo cedo no seu gabinete. A Asplan estava construindo uma resposta ao presidente. A servidora estatística dialogava com outro colega, enquanto movia planilhas nos dois computadores à disposição da sua mesa de trabalho, tentando desenvolver comparações transversais e longitudinais com resultados estatísticos de outros tribunais do segmento. A pergunta do presidente referia-se ao IPC-Jus. O recente Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) apontava que o TJAP alcançou o seu menor resultado de eficiência relativa desde o ano-base 2009 (**Figura 30**) e vinha perdendo, gradativamente, posição no “ranking”. Mesmo que o TJAP ainda estivesse em posição relativa privilegiada, isso era significativo, uma vez que o Tribunal, por quase oito anos, figurava como o mais eficiente dos tribunais de pequeno porte.



**Figura 30.** Resultados de eficiência relativa TJAP (2009-2018)

Fonte: Própria pesquisa a partir dos relatórios Justiça em Números 2009-2018

Especialmente, tornava-se significativo porque, pela primeira vez, o Tribunal teria de explicar à imprensa, ao Judiciário do Amapá e ao órgão pleno qual o motivo da baixa consecutiva na eficiência produtiva da justiça amapaense. Isso era possível de interpretar, uma vez que a Asplan precisou realizar, pela primeira vez, aquele diagnóstico. Para somar à questão, havia o fato do temor de, pela primeira vez, o TJAP não conseguir ganhar qualquer que fosse a categoria de premiação do Prêmio CNJ de Qualidade, que seria laureado no Encontro Nacional, em novembro. Em 2018,

o TJAP perdeu de posição no Selo Justiça em Números, mesmo sendo um dos mais eficientes de seu porte. Desde o início da premiação, o TJAP era categoria ouro, mas foi rebaixado para categoria prata. Com a nova metodologia mais competitiva da nova premiação, com mais exigências de cumprimento de políticas, havia-se aquele temor. “A gente não vai pontuar nisso”, ouvia constantemente na sala Aplan. A Entrevista 9 (TJAP, 2019) revelava-me que, na sua visão, isso foi reflexo da dificuldade do Tribunal em cumprir com políticas importantes, como a equalização da força de trabalho, e que, mais que antes, isso começaria a se tornar um problema maior de gestão local:

Mas o que que foi [que aconteceu]: (...) todo mundo disse que nós perdemos [para o Selo Prata] por falta de informação, que foi uma informação equivocada, errada, e de fato foi. Mas teve também alguns problemas que foram justamente essa questão da gente... a falta de tato de mexer com pessoas. Mexer com pessoas é  *muito*  difícil, é  *muito*  complicado (...). O desembargador [REDACTED] vai ter problemas [de administrar a Resolução 219]: a gestão agora que saiu, ela teve muitos problemas também com lotação paradigma, que é o seguinte: o CNJ diz que tem que ter tantos servidores aqui... tira o servidor do segundo e põe no primeiro grau, que é a prioridade, “tira daqui, põe pra cá, dá o teu jeito, eu quero...” (...) tinha que ter, tinha que ter. (...) Essas medidas que foram feitas [*bruscamente*] que envolve pessoas é o resultado hoje de a gente não ter (o selo ouro ou diamante). E não vamos conseguir este ano, eu ainda não falei pra ele [ao presidente] com todas as letras. Isso é reflexo das dificuldades de cumprir as normas. (...) A gente não trabalhou legal essas mudanças (...). (Entrevista 9, TJAP, 2019)

Percebi que estava atravessando as portas da ‘casa-grande’ em um momento da história de construção institucional do CNJ, no qual tornava-se muito evidente, mais que qualquer outro período da história, os efeitos no nível local do movimento pela democratização da gestão e da alocação dos recursos da Justiça.

### 12.3.1 Tornando-se “o pior”

Cheguei ao TJCE, em novembro de 2019, em meio a um movimento técnico-político que se avançava no Tribunal, a fim de aumentar a produtividade do judiciário estadual cearense. O presidente, amparado por um diagnóstico que a Secretaria de Planejamento (Seplag) desenvolveu, preparava-se para ir ao Pleno, para propor um projeto de reestruturação da organização das unidades judiciárias de primeira instância; especificamente, um projeto de agregação de comarcas – uma espécie de transferências territoriais da tramitação processual. Esse projeto justificava-se pela “constatação de desequilíbrio na distribuição de unidades judiciárias em relação à média de casos novos, o que acarreta unidades subdemandadas e unidades superdemandadas”, além do “pleno funcionamento das audiências por videoconferência, o atual estágio de implantação do processo digital eletrônico” e “das prescrições normativas da resolução nº 184/2013 [que dispõe sobre a criação de cargos e unidades judiciárias] (...) [do] Conselho Nacional de Justiça” (documento

157, 2019). Desde a minha chegada, a coordenadora do núcleo de estatística concentrava-se na construção da apresentação das evidências estatísticas que embasavam aquele projeto. Houve um dia da semana da visitação no qual o Secretário não compareceu nas dependências da Seplag. “Ele está com o presidente hoje. O presidente preparou um almoço a todos os desembargadores para apresentar a ideia antes de ir a Pleno”, situou-me um dos servidores da Secretaria. Aquele era um dos maiores projetos estratégicos que a Seplag já havia desenvolvido na sua história. Ele ganhava força, especialmente, porque,

nacionalmente, ficou muito claro que o Ceará tinha problemas, né? E tinha mesmo. Os indicadores revelam. Na verdade, (...) era muito claro, porque nós estávamos como o pior dos tribunais em produtividade, e a gente veio com venda de liminar, com a Polícia Federal no Tribunal... Então, a imagem do Ceará estava a pior possível. (...) A gente precisava dar uma resposta. (Entrevista 26, TJCE, 2019)

Situo o início da história de repercussão do movimento comparativo da eficiência produtiva no TJCE em 2014 – ano no qual o IPC-Jus, pela primeira vez, foi organizado em forma gráfica de ranqueamento. Nesse ano, dos dez tribunais de médio porte, o TJCE alcançava a 6ª posição. Em 2015, ele se tornou o 3º tribunal mais eficiente em produtividade do seu porte. Em 2016, desceu uma posição, ficando em 4º. No entanto, nesta edição de 2016, quando se inicia o IPC-Jus por instância, o indicador revelava que a 1ª instância se posicionava na 7ª colocação entre os tribunais de médio porte, com 63% de eficiência relativa, enquanto que a 2ª instância havia alcançado a 5ª colocação, com 81% de eficiência relativa. Esse cenário começou a se tornar crítico em 2017, quando o tribunal despencou para a 8ª posição em eficiência entre os tribunais de seu porte, a eficiência relativa produtiva da 2ª instância caiu 19% e a produtividade relativa da primeira instância foi para a penúltima posição. Por fim, em 2018, além de permanecer na 8ª posição, a eficiência produtiva relativa da 2ª instância despencou para 47%. Portanto, “Foi muito impactante no trabalho que a gente vem desenvolvendo aqui no Ceará desde que a gente esteve como pior tribunal, né?”, situa a Entrevista 26 (TJCE, 2019). Da mesma forma, a Entrevista 29 (TJCE, 2019) destaca que o movimento comparativo da eficiência produtiva dos tribunais “foi importante, foi um movimento importante, porque gera o efeito interno, né? De mobilização interna”. A Entrevista 24 (TJCE, 2019) detalha também que a publicação do Justiça em Números é um momento muito aguardado, porque seus resultados “reverberam” no nível local:

(...) o Justiça em Números reverbera aqui também. Reverbera, reverbera, reverbera. Ele reverbera aqui. Ele reverbera aqui toda vida. Quando você não tá bem na fita ou quando acontece alguma coisa que você não sai 100%, geralmente em setembro, em outubro, tem que instalar um gabinete de crise, para tentar tratar, para explicar, para explicar para jornal e tudo mais.

Afinal, destaca a Entrevista 29 (TJCE, 2019), esse movimento comparativo da eficiência produtiva dos tribunais foi descoberto como o principal “caminho” avaliativo do pior e do melhor tribunal:

essa comparação já existia desde 2009, né, no início do Justiça em Números. Por que essa... por que esse [movimento] tem mais impacto hoje do que há dez anos atrás? Eu acho que hoje a pressão da imprensa é muito maior. Eu acho que hoje a imprensa ela usa muito mais os dados do Justiça em Números, usa muito mais o papel do CNJ, né? (...) Quando publica o Justiça em Números lá, a gente está sendo bombardeado aqui e gerando informação e... *no mesmo momento...* quando sai o Justiça em Números de lá, a gente já começa a... fica uma pessoa lá e outra... e eu fico de lá dando orientação, e o pessoal fica dando resposta. A imprensa ela encontrou o caminho das pedras para avaliar o Judiciário. Então, hoje, não é só “por sair lá no CNJ”, é porque a imprensa ela está de olho nisso. Então, gera isso. (...) Mas, gera, gera [repercussões] internamente e principalmente a imprensa... sai lá, a gente tá respondendo a imprensa local aqui, e não só no dia, não, a gente passa aí, brincando, um mês respondendo a imprensa. (Entrevista 29, TJCE, 2019)

A Entrevista 42 (TJCE, 2019) também detalha que, “quando sai o resultado, provavelmente a gente vai ser chamado para explicar o porquê o 18º e não o 17º, 15º ou 1º [no *ranking*] e há explicação para essas coisas”. Na visão da Entrevista 29 (TJCE, 2019), portanto, a visibilidade dos resultados comparados tem se tornado um instrumento de constrangimento à alta administração do Tribunal: “um fato importante pra registrar nisso daí, os resultados que nós tivemos... alguns resultados ao longo dos anos a gente percebe os presidentes já meio constrangidos quando veem o resultado, por causa da publicidade que tem hoje em dia”. Mais que a visibilidade que a mídia traz dos resultados comparados à sociedade, o constrangimento que gera entre pares é muito significativo. Esse constrangimento torna-se especialmente efetivo, significativo, porque isso gera visibilidade de “como eu estou para os meus pares”, para os outros tribunais. E isso, inclusive, gera um movimento em torno de “o que o outro está fazendo”:

Se a gente pega no começo do Justiça em Números... como os judiciários eles eram mais enclausurados, centrados em si mesmo, um presidente ele não estava preocupado com que o outro tribunal estava fazendo, se era melhor do que ele, ele não se preocupava com isso. Como agora o Judiciário, pela participação do CNJ e... tá indo além disso: os Judiciários se conversam entre si, então há preocupação externa, que não existia antes: um presidente está preocupado com o desempenho de outro tribunal, o presidente tá preocupado não é só com que o CNJ vai dizer, que você teve um desempenho ruim, é porque ele ficou feio frente aos outros presidentes, e a imprensa vai fazer essa comparação. Então isso começa a, pelo menos aqui, não sei como é que está nos outros tribunais, (...) alguns resultados negativos eles têm consequências internas fortes, uma mobilização. (Entrevista 29, TJCE, 2019)

Um instrumento que mostra muita força nesse movimento comparativo é o agora Prêmio CNJ de Qualidade, destaca a Entrevista 29 (TJCE, 2019): “Como hoje você sabe que vai ter no próximo ano [essa avaliação comparada da produtividade], o que que acontece: quando for no próximo ano, eu quero estar melhor (...). Aí contribuiu também pra isso daí a premiação, o Selo contribuiu bastante, o Selo em si contribui *muito*, não é pouco, não”.

Esse movimento comparativo da eficiência produtividade dos tribunais também vem gerando repercussões no caso do TJPA. Aliás, o “Ano de 2019 foi um divisor de águas para o Tribunal”, situa a Entrevista 30 (TJPA, 2020), ano no qual, pela primeira vez, o Tribunal criou efetivamente uma agenda política estratégica de gestão para aumentar a produtividade da primeira instância. “Todo [o] trabalho feito [em 2019] foi com o objetivo de melhorar a nossa produtividade, porque nós fomos os piores do Brasil [em 2018] (...)”, situa, também, a Entrevista 32 (TJPA, 2020). É possível acompanhar que, em 2014, o TJPA estava em uma posição relativamente favorável entre os dez tribunais de médio porte, na 5ª posição (74,4%). Em 2015 (ano-base 2014), o TJPA subiu uma posição. No entanto, o cenário muda a partir de 2016 (ano-base 2015): “o que aconteceu: a gente... em anos anteriores, surgiu esse negócio de produtividade comparada e o foco nas baixas processuais, (...) a gente foi muito mal em 2015” (Entrevista 30, TJPA, 2020). O TJPA despencou para a última posição, tornando-se o pior tribunal em eficiência produtiva. Pelo impacto desse resultado, o Tribunal iniciou uma política estratégica de foco nas baixas processuais, especialmente na adoção da Semana de Baixa Processual, para tentar reverter a situação:

e ano de 2016 a gente começou a dar ênfase na questão da baixa processual, só que o que que acontecia, a gente percebia que ia chegando no final do ano e o nosso volume de baixa continuava muito baixo, muito pequeno, e aí, em 2016, pensou-se na Semana de Baixa Processual, em que todas as unidades do Estado parariam as atividades para fazer baixa processual, pra poder o Tribunal ficar bem no CNJ. (Entrevista 30, TJPA, 2020)

Como resultado, a Entrevista 30 detalha que, em 2016, “foi o melhor ano de desempenho do nosso Tribunal”, o TJPA retornou para a 4ª posição, no IPC-Jus 2017. No entanto, em 2018 (ano-base 2017), o Tribunal retornou, outra vez, para a última posição no *ranking* do IPC-Jus, entre os tribunais de médio porte e o constrangimento tornou-se mais significativo:

Quando sai o relatório Justiça em Números, tem muita repercussão, porque quem tá lá para receber os resultados é o presidente entre seus pares: que presidente entre seus pares vai gostar de, entre todo mundo, estar como o pior tribunal do Brasil? É muito constrangedor, é muito constrangedor. Então, quando ele chega, ele tem que mudar essa realidade (...). (Entrevista 32, TJPA, 2020).

Um destaque muito importante que faz a Entrevista 30 (TJPA, 2020) é o fato de que esses resultados não alcançam apenas a relação entre tribunais, mas também a imagem da gestão da situação entre seus pares no nível local:

No Relatório de 2018, a gente ficou em último de médio porte no IPC-Jus. E Esse ano eles foram temerosos, porque a gente... o nosso quantitativo de baixa foi um pouco superior no ano anterior. Aí eles foram [temerosos] e a gente acabou não ficando em último, mas eles sabiam, “olha, a gente vai pra lá torcendo pra gente não ficar em último, é só o que a gente quer”, aí a gente ficou lá em antepenúltimo, aí eles voltaram aliviados. É porque tem muito do ego, né, a gente vai em reunião lá, a gente vê o presidente “mas como é que vai ficar a minha gestão, dizer que na minha gestão saiu esse resultado e...” tem muito disso, é simbólico, “eu era ouro, e agora...”

Na oportunidade do seu relato, assim como destacaram os atores do TJCE, a Entrevista 30 (TJPA, 2020) também situa a importância do movimento “o selo diz o que a gente é” nessa repercussão da comparação da eficiência produtiva entre os tribunais: “(...) uma coisa bem legal do prêmio é o *efeito* de quando sai o prêmio, de quando sai a premiação”. Detalha que esse efeito foi sentido especialmente em 2018, quando o Selo Justiça em Números já iniciava a sua transição para se tornar um instrumento de avaliação de cumprimento de política pública e, pela primeira vez, o Tribunal baixou da sua categoria invicta ouro para prata (**Figura 31**): “Saiu o prêmio, o Tribunal ganhou nada, aí todo mundo veio pro Planejamento: ‘Por que que a gente ganhou nada?’, ‘O que foi que aconteceu?’, ‘Vocês não previram?’, ‘Por que que a gente não trabalhou em prol disso, por que não trabalhou com aquilo, por que...?’ Tornou-se, portanto, um instrumento de alerta para a importância de políticas voltadas para a produtividade processual:

E eu falo hoje, já que a gente está mais próximo da presidência, eu falo pra eles, “olha, a gente não era Selo ouro na prestação jurisdicional, a gente nunca foi, a gente era Selo ouro na gestão de informação, uma coisa completamente diferente. Essa premiação do CNJ no formato que está é *muito* mais próximo a um selo ouro de prestação jurisdicional, agora sim”. E sabe por que a gente não ganhou? Porque a gente produz muito pouco, é só comparar com os outros tribunais, a gente produz pouco, a gente tem uma estrutura... para tribunal de médio porte, a gente produz pouco, a gente pode produzir mais. (Entrevista 30, TJPA, 2020)



**Figura 31.** Selos Justiça em Números recebidos pelo TJPA entre 2014 e 2018  
Fonte: Pesquisa de campo, janeiro 2020.

### 12.3.2 Em busca de se tornar “o melhor”: direcionando a política de gestão à primeira instância

Da mesma forma, esses reflexos também foram sentidos no caso do judiciário estadual do estado de Roraima, que é um tribunal de pequeno porte, relata a Entrevista 37 (TJRR, 2021): “No *ranking* do IPC-Jus, o nosso IPC-Jus era 55%, a gente era o último, os melhores com 100% e a gente era um dos piores, pior que a gente só o Piauí. E aí eu via que aquilo machucava as pessoas, mexia com a autoestima das pessoas aqui no Tribunal.” Conforme contextualiza a Entrevista 37 (TJRR, 2021), o TJRR, em 2014 (ano-base 2013), situou-se na penúltima colocação no ranking do IPC-Jus, entre os tribunais de pequeno porte, alcançando 55,3%, acima somente do TJPI, que, historicamente, é considerado o “pior” desempenho do país em eficiência produtiva. A busca pela produtividade, desde então, tornou-se a base das políticas estratégicas no TJRR, especialmente como oportunidade para impulsionar a implementação de políticas de grande resistência da administração dos tribunais, que é a equalização da força de trabalho:

Então, qual foi a minha escolha: se no planejamento estratégico ficou acordado, e foi um acordo feito com todas as partes, ninguém pode dizer aqui no Tribunal que não participou dos dois últimos planejamentos estratégicos, que foi um acordo feito com todas as partes, servidores, magistrados, terceirizados, estagiários, sociedade, sociedade civil organizada, todo mundo foi ouvido, então lá todo mundo disse que queria que o Tribunal figurasse bem nos *rankings* nacionais, queria ver na imprensa... então, por isso que isso se tornou algo que a estratégia [local] foi trabalhar, que veio do plano estratégico, então a gente caiu em cima do que o CNJ avaliava, de como o CNJ avalia isso, já que foi essa a escolha, eu tentava ficar com o que tinha de bom nisso que o CNJ trazia pra gente, eu peguei essa vaidade da cultura e tentei transformar em algo positivo: “querem brigar? Então, vamos brigar para julgar mais, vamos brigar pra estar em primeiro lugar no *ranking*, usa essa vaidade pra alguma coisa”, ou pelo menos pra não ter a humilhação de ficar em último, sabe?

Em 2015 (ano-base 2014), o TJRR saltou para a 3ª posição no ranking, entre os tribunais de seu porte, alcançando 91,2% de eficiência relativa. Na edição de 2016, o TJRR tornou-se o tribunal mais eficiente dos doze tribunais de pequeno porte existentes no país, com 100% de eficiência produtiva, com a primeira instância figurando-se como a mais eficiente entre os tribunais do seu porte (100%), e a segunda instância como uma das mais eficientes (95%). Desde então, o tribunal ficou reconhecido como um dos “melhores” tribunais do país, do ponto de vista comparado, conforme os parâmetros do Conselho.

Eu tentei usar esse elemento da cultura, eu tentei usar o que o CNJ... tentei dimensionar a força de trabalho em cima da demanda, “tem que fazer Meta 1”, “tem que fazer Meta 2”, eu tentava mostrar o quanto aquilo poderia ser benéfico pro Tribunal, entendeu? (...) Então, eu escolhi que era importante estar em primeiro lugar nos *rankings*, eu vou entrar em embate com o CNJ? Eu vou dizer aqui dentro que o CNJ está equivocado? Eu nunca vou chegar no diamante...

### 12.3.2.1 Preparando-se para redirecionar a agenda política estratégica local

Recentemente, esses reflexos do movimento comparativo da eficiência produtiva dos tribunais vêm desencadeando uma série de redirecionamentos da agenda política estratégica na gestão judiciária local a fim de aumentar a produtividade processual na primeira instância. “quando começou essa gestão, ainda na fase de transição da gestão anterior pra essa, eles tinham bem a noção e falavam muito isso: ‘olha, a gente vai plantar uma semente e colher frutos lá na frente’” (Entrevista 30, TJPA, 2020). No caso do TJPA que, em 2019, foi qualificado como os 31 (trinta e um) tribunais de pior desempenho do país na ‘prestação jurisdicional’, conforme os parâmetros estabelecidos no Prêmio CNJ de Qualidade, não alcançando qualquer categoria de premiação, a gestão local firmou redirecionar sua política de gestão para atender aos requisitos de cumprimento de políticas, objetivo que potencializa políticas de priorização à primeira instância que já estava em curso, estas últimas motivadas pelas regressões no IPC-Jus e no Selo Justiça em Números em 2018: “Aí já mudou de postura, aí eles já querem... a gente já fez um diagnóstico, um prognóstico pra eles, dizendo tudo o que a gente precisa fazer, (...) então a gente precisa fazer coisas no primeiro semestre de 2020, pra poder, nessa comparação, mostrar melhora e ganhar ponto...” (Entrevista 30, TJPA, 2020).

Da mesma forma, no caso do TJCE, a Entrevista 29 destaca que “todos os projetos hoje que a gente tem convergem para a produtividade”, como consequência direta dos resultados comparados:

E isso foi consequência do quê? E foi algo marcante pra gente: dessa visibilidade maior, dessa interação maior e dessa maturidade em termo de gestão: “Ok. Mas, se eu tô ruim lá... e diante dos outros tribunais, se os tribunais estão correndo...”, os presidentes têm encontros só deles, que vão tratar de alguns temas, os tribunais hoje quando eles mostram os resultados, *eles mostram...* “Ah, tem isso daqui”, “por que que nós não temos?” Entendeu? Então, essa transparência, essa... “Ah, eles tão fazendo lá, vamos fazer também”, “Eles estão com resultado ótimo. Por quê nós estamos em último?” Entendeu? (...) Antes, nós não tínhamos isso.

Essa necessidade de proximidade das políticas de gestão dos tribunais com a litigiosidade da primeira instância gerou movimentos político-gerenciais que se complementam. O primeiro refere-se à internalização e difusão do significado de produtividade às diferentes políticas desenvolvidas no seio do CNJ:

Porque, na verdade, a gente tem assim, desde que o CNJ estabeleceu as tabelas [processuais] unificadas e as variáveis do Justiça em Número, o que foi que CNJ disse para a gente: “ó, vocês vão jogar, está aqui as regras”. Nós estamos jogando sem saber as regras exatamente; então nós precisamos jogar de acordo com a regra do jogo. (Entrevista 26, TJCE, 2019)

No caso do TJRR, a Entrevista 37 situa que compreender os parâmetros do que seja produtividade a políticas estratégicas diferentes para o CNJ, como às metas nacionais e ao IPC-Jus, foi decisivo para que o Tribunal alcançasse posições privilegiadas nos *rankings* de produtividade:

O que a gente descobriu, o que que o TJ estava acostumado: a gente tinha entendido, desde de 2009, que a gente tinha que bater meta, e a gente usou as Metas Nacionais até 2014 como nosso principal indicador de avaliação [de produtividade], mas as Metas Nacionais elas cobrem 30, 40% do trabalho efetivo de um tribunal, porque ela é só processo de conhecimento, algumas classes específicas, que está ampliando cada vez mais, mas era muito pequeno o número de classes que entrava, que contabilizava pra Meta 1, por exemplo, e a gente era bom naquilo, mas só. A gente sempre batia todas as metas, então a gente ficava assim: “como a gente conseguia bater todas as metas e estar ruim nos *rankings*?” Eles não entendiam. Porque, na verdade, o Relatório Justiça em Números ele traz outros requisitos, outros indicadores de entrega, a entrega não é mais a sentença de um pouquinho de processo, como são a Metas Nacionais, [é o] arquivamento, que é a solução completa do conflito, e com um escopo muito maior. (Entrevista 37, TJRR, 2021)

Além disso, a Entrevista 30 (TJPA, 2020) destaca que, além do fato do esforço de se compreender o significado de produtividade para cada uma das políticas judiciárias que se criava no âmbito do CNJ, “a gente começou a perceber que o sucesso disso dependia muito de um histórico parado, né, de um volume antigo de processos para poder dar baixa”. Há também o fato de que a baixa processual é constituída de diferentes movimentos processuais que se categorizam como tal: “porque baixa processual não é apenas arquivamento, que é o que o pessoal imaginava, não é apenas o arquivamento, ele tem outros movimentos que são considerados baixa processual, inclusive esses outros movimentos o volume é muito grande de baixa. (Entrevista 30, TJPA, 2020). A Entrevista 30 ainda destaca que, em 2015, houve um movimento capitaneado pelos tribunais para que o CNJ parametrizasse o conceito de baixa, que ainda era muito difuso: “Então o CNJ unificou esses conceitos. (...) Então, a partir de 2015 todos os tribunais começaram a encaminhar naquelas regras estabelecidas as informações”. A Entrevista 37 (TJRR, 2021) também ajuda a detalhar que esse movimento pela parametrização foi capitaneado, especialmente, pelo corpo técnico do TJRR, que ajudou a criar o primeiro glossário do Justiça em Números para a fase da baixa processual:

Teve duas pessoas muito importantes nisso, que foi a Emília e a Aline Mabel, a Emília e a Aline Mabel elas fizeram o primeiro glossário do Justiça em Números [sobre baixa processual]. O CNJ não tinha, não tinha. O CNJ não tinha glossário do Justiça em Números para dizer o que que é um processo arquivado! O que eu vou considerar um processo arquivado? E elas foram batalhando, batalhando, tentando escrever e escreveram um aqui pro nosso Tribunal, nós mandamos para o CNJ e aí o CNJ começou a fazer esse trabalho. Elas fizeram isso muito forte, um trabalho muito forte, muito legal, isso lá em 2013/2014, não tinha. Tinha glossário de metas, mas eles não eram tão específicos, muita coisa a gente foi brigando.

A necessidade desse movimento de internalização e difusão do significado de produtividade a diferentes políticas judiciárias fortaleceu os núcleos de estatística e gestão estratégica como

principais campos técnicos especializados nesse papel de internalizar e difundir os diferentes conceitos que existem de produtividade e sua interrelação, indica a Entrevista 26 (TJCE, 2019):

quando o CNJ veio com as tabelas processuais e a parametrização das variáveis, ele veio com uma linguagem que não é a linguagem de quem está trabalhando com o processo. Eles não sabem, não sabem, eu que sei (...): todo juiz que vem falar comigo, sai triste, porque ele chega aqui, ele sai chateado, porque eu digo: “doutor, o senhor não faz a menor ideia do que o senhor tá fazendo”. (...) Isso é muito sintomático, é muito fácil perceber porque as nossas unidades que se destacam são porque o juiz vai atrás de entender.

A Entrevista 32 (TJPA, 2020) situa que, no caso TJPA, a política de internalização e difusão encontrou resistência, em especial, de juízes que são mais antigos, que ainda consideram somente a sentença como produtividade:

A gente percebeu que juízes antigos não sabiam que a nossa produtividade [no IPC-Jus] era medida pela baixa processual, eles ainda estavam pensando que era sentença (...). Então a pergunta que a gente fazia com os juízes, por causa da resistência, né? “O senhor acha que um processo sentenciado, aguardando um, dois, três anos ali dentro de uma caixinha aguardando cumprimento da sentença houve a efetiva prestação judicial?”, “Não, não houve”, “O CNJ acha também que não houve, por isso que [sentença] não conta para a produtividade, porque a gente precisa entregar a efetiva prestação judicial ao nosso jurisdicionado, e isso se dá com a baixa. Subentende-se que todas as outras fases aconteceram e quando deu a baixa morreu o processo”. A gente passou o ano todo repetindo isso [porque] (...) era uma rejeição muito grande. (Entrevista 32, TJPA, 2020)

Mais que isso. Esses setores de gestão estratégica têm ganhado posição privilegiada na construção do direcionamento das políticas estratégicas das gestões que vão se sucedendo: “com o processo todo, você tem aí os tribunais tentando se ancorar mais na parte técnica, gerencial. Então você começa a ver o quê? Uma consequência mais efetiva disso.” (Entrevista 29, TJCE, 2019). A Entrevista 30 (TJPA, 2020) também destaca que, atualmente, a gestão local busca significativamente apoio técnico do setor de planejamento para tomar suas decisões:

hoje em dia está cada vez mais forte. A atual gestão praticamente... pouca coisa, pouca decisão ela toma sem antes consultar a área de planejamento, e isso inclui a estatística. Uma vez eu falei isso pro pessoal do CNJ, [e eles falaram]: “quer dizer que tu mandas lá no Tribunal, é?” (risos). O problema é que a cobrança também é muito grande. Então, por exemplo, quando uma coisa não dá certo, quando alguma coisa dá errado, se volta pra gente, nós somos os primeiros a ser as costas largas...

Mais especificamente, vem se fortalecendo o movimento de se construir a agenda política da gestão local baseada em evidências estatísticas, ressalta a Entrevista 10 (TJCE, 2019): “desde a gestão passada, [o Tribunal] vem se pautando em dados (...) a gente tenta prever o quanto a gente pode aumentar na produção (...). [o presidente] todo mês ele quer saber como é que tá a meta”. Como consequência, esse movimento da necessidade de pautar a gestão em dados fortaleceu os núcleos de estatística, indica casos de tribunais como o TJPA. A Entrevista 32 (TJPA, 2020) conta que esse movimento teve como primeiro marco em 2013, quando a presidente à época “trouxe

pessoas com experiências no serviço público, do Executivo, e trouxe pra montar esse núcleo pra começar a desenvolver essa parte do planejamento, porque não tinha aqui, já tinha a estatística, que foi a primeira que foi montada”. A Entrevista 30 (TJPA, 2020) detalha também que, apesar de haver um núcleo de estatística no Tribunal, somente motivado em pontuar no Selo Justiça em Números que um estatístico diplomado foi integrado ao núcleo: “com o Selo Justiça em Números, o CNJ passou a atribuir pontuação pra quem tivesse um estatístico no quadro, né? Além do núcleo montado, ainda tivesse um estatístico lá (...), com diploma de estatístico (...).” Aliás, em casos como o TJPA, o movimento crescente pela importância das estatísticas judiciárias uniu os dois campos, de gestão estratégica e de estatística, institucionalizando o processo de diferenciação desses setores no Tribunal. Aliás, em casos como o TJPA, o movimento crescente pela importância das estatísticas judiciárias uniu os dois campos, de gestão estratégica e estatística, institucionalizando o processo de diferenciação desses setores no Tribunal, quando, em 2015, nasce o Departamento de Planejamento, Gestão e Estatística:

na gestão do desembargador Constantino, já com outra ideia, o que ele fez: “vamos fazer um núcleo de planejamento”; então, no biênio 2015-2017, (...) a gestão estratégica veio pra cá, aí começou a ficar junto com estatística e foi criada mais uma coordenação que foi a coordenação de controle de planejamento, entendeu? (Entrevista 32, TJPA, 2020)

Em 2019, finalmente, o núcleo de estatística e gestão estratégica do TJPA ganha sua diferenciação central, e tornando-se hierarquicamente um campo estratégico diretamente ligado à presidência, situa a Entrevista 32 (TJPA, 2022):

Quando foi agora nessa gestão do desembargador Leonardo, que começou no ano passado, aí já é 2019-2021, ele já avançou mais um pouco, ele nos tirou de dentro da Secretaria de Planejamento, todo o departamento, e colocou como assessoria da presidência. Porque ele observou que na maioria dos outros tribunais assim que funciona, o planejamento é assessoria da presidência, pra olhar o tribunal *de cima*. Nessa gestão, estamos nesse processo, (...) em que de fato o planejamento está tendo mais poder (...).

Nesse contexto de busca por compreender e difundir “as regras do jogo”, a Entrevista 26 (TJCE, 2019) destaca que, no caso TJCE, outra política relacional que emergiu entre campos estratégicos foi o alinhamento entre a presidência e a corregedoria: “a Corregedoria não fazia parte do comitê estratégico. Corregedoria era totalmente fora, não é? Aqui, a gente vive uma outra realidade: a gente passa a ter a Corregedoria suportando as ações do Tribunal”. Na última revisão do planejamento estratégico do tribunal, a Corregedoria foi integrada como responsável pela execução dos objetivos estratégicos traçados, com atenção ao cumprimento das metas de produtividade na primeira instância: “a gente fez uma atualização recente do plano estratégico do tribunal e existe um objetivo estratégico ligado à parte de produtividade, que é promover a produtividade e celeridade. Esse objetivo foi entregue à corregedoria (...), que é fazer cumprir as

Metas” (Entrevista 26, TJCE, 2019). Esse alinhamento estratégico entre presidência e Corregedoria oportunizou a conexão entre o corpo burocrático da área de gestão estratégica desses dois campos no Tribunal: “a nossa estrutura de governança é muito forte e é muito presente. As decisões hoje... a gente tem um comitê executivo [que é formado pelos] secretários [das duas áreas do Tribunal]”, detalha a Entrevista 26.

Da mesma forma, no caso TJPA, um campo estratégico importante criado foi “o que a gente chamou de Central de Negócios”, destaca a Entrevista 30 (TJPA, 2020). Este novo campo, que nasceu no ano de 2019, uma medida política da gestão para a priorização da primeira instância, teve o propósito de aproximar e alinhar setores que são estratégicos para auxiliar no movimento de internalização e difusão das “regras do CNJ”.

(...) O que que a gente percebeu: que precisava pegar essas regras do CNJ que foram estabelecidas lá atrás e adaptá-las à nossa realidade e vice e versa: a nossa realidade a essas regras e fazer todo mundo da nossa esfera aqui estadual compreender essas regras, entendeu? A gente percebeu essa necessidade. E mais: e sempre que haver discrepâncias de entendimento entre um e outro, que esse grupo pudesse sentar e discutir e decidir o que o Tribunal deveria seguir e a partir dali todo mundo seguiria. É isso o que a Central de Negócios faz, ela junta um grupo grande do Tribunal: presidência, corregedoria, planejamento... reúne mensalmente. (...) A gente participa, eu sou um dos membros da Central de Negócios, proponho discussões, me manifesto em discussões propostas. Atualmente a gente se manifesta em tudo, todo e qualquer tema que a gente... a gente, por exemplo, no último ano, teve que fazer notas técnicas para orientações da corregedoria, a gente auxiliou a corregedoria a fazer muitas orientações para a unidades judiciárias. (Entrevista 30, TJPA, 2020)

Como parte desse movimento, está, portanto, a mudança da relação entre a gestão do administrativa e correicional dos tribunais com a primeira instância. A Entrevista 26 (TJCE, 2019) destaca que esse processo de aprendizado institucional das regras da produtividade, a corregedoria percebeu a importância política de ser um órgão não apenas “repressor”, mas de “socorro”, de “orientação” e com juízes auxiliares de primeira instância auxiliando nesse novo protagonismo:

[Eu defendi que] a gente precisa[va] reforçar a parte de orientação. A corregedoria ela tem que ser vista como órgão repressor, como órgão que as pessoas têm que ter medo. Por outro lado, é o órgão que eu me socorro. Quem vai estar com você lá? Porque somos nós que vamos até o Juizado, né? (...) Temos quatro juízes aqui que viajam o Estado. É ele que escuta o juiz lá, vai visitar o juiz lá no interior, né? Pra saber se... “fale, meu filho, o que você tá sentindo. Eu quero ouvir” (...). E a partir daí a gente começou a fazer esse trabalho. (Entrevista 26, TJCE, 2019)

Da mesma forma, a Entrevista 26 (TJCE, 2019) destaca que, para construir sua agenda de políticas estratégicas, a gestão administrativa do Tribunal percebe a necessidade de saber os impactos dessa agenda na primeira instância, criando espaços para ouvir as demandas do 1º grau:

o Tribunal de Justiça do Ceará, hoje, ele escuta mais quem está lá na ponta, para tomar as decisões. Então hoje as nossas decisões (...) elas são mais assertivas porque ela [a administração] escuta. “Como é que está? Como é que... o que dá para fazer para depois?”, “Mas eu quero e vai ser assim, então”, mas sabendo que vai ter um impacto significativo lá na ponta. (Entrevista 26, TJCE, 2019)

A Entrevista 32 (TJPA, 2020) destaca que uma das mudanças significativas da relação da gestão do Tribunal com a primeira instância foi a necessidade de se construir o que qualifica de “olhar quase paternal”, que se refere a ir em busca de construir o crescimento da produtividade de unidades de baixo desempenho a partir do diagnóstico sobre suas necessidades estruturais. Na visão da Entrevista 32, “normalmente, os piores são execrados, sai a premiação dos melhores e os piores são execrados, ninguém vai lá para saber se ele não produziu porque ele não tem internet, porque ele não tem servidor, porque não tem oficial de justiça, ninguém quer saber, é execrado em praça pública”. De um modo diferente, a agenda da gestão atual por política da priorização da primeira instância buscou trabalhar as necessidades das unidades de menor desempenho em produtividade: “o presidente pegou os piores, foi lá, foi entender a realidade deles, escutar os servidores e magistrados sobre quais eram as necessidades deles, supriu, no que ele pôde, e mandou o curso daqui, que é pra todo mundo, e mandou só pra eles”. Dessa política relacional, houve resultados muito positivos de desempenho, com casos de unidades judiciárias:

que saiu de 3 no [indicador de produtividade] pra 50, de 17 no [indicador de produtividade] para 80, investimento de uma semana. Eles se sentem prestigiados, volta o estímulo da unidade porque o presidente esteve lá, foi escutar, de ter mandado um curso só pra você, pros juízes e seus servidores. (...) [A] nossa realidade aqui, esses lugares muito longe, horrorosos, sem acesso, quando chega alguém, eles mesmo falam, eles internalizam isso: “nossa, vocês lembraram que a gente existe!” Então eles se sentem esquecidos, entendeste? Quando alguém vai lá dar a mão pra sair do buraco... porque eles já estão no buraco, aí você só aponta o dedo de que ele é ruim, de que ele é isso, é aquilo, mas não sabe a realidade do cara. E dessa vez foi feito o contrário. (Entrevista 32, TJPA, 2020)

Como parte dessa política relacional mais aproximada da gestão central com a primeira instância, a Entrevista 30 (TJPA, 2020) destaca mobilizações em torno de capacitação, de “cursos internos para magistrados e diretores de secretaria”, para tratar, especialmente, de “planejamento estratégico e de Justiça em Números”, que, no amadurecer do projeto, “agora evoluiu para curso de gestão de unidades judiciárias”. A presidência do TJPA articulou credenciar esse curso pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), “para compor o currículo dos magistrados para fins de promoção por merecimento”, uma medida que visa estimular a participação da magistratura paraense nesse projeto de capacitação: “então o curso é credenciado pela Enfam, (...) é certificado pela Enfam, e os magistrados começam a ter mais interesse”. Outro projeto relacionado é a “pós-graduação em gestão de unidade judiciária”, outra iniciativa sob a qual “a gente procura trazer para eles essas definições, como é que o CNJ define, como é que ele vê o que é um processo judicial, o que é um caso novo, o que é um caso julgado, o que é um caso baixado, a gente conseguiu atingir todo o Estado Pará”. A Entrevista 30 ainda detalha que esse movimento pela capacitação da primeira instância em gestão de suas unidades

judiciárias, baseado nos parâmetros de produtividade do CNJ, transformou os já institucionalizados “encontros regionais”, que são encontros anuais nos quais a presidência convoca toda a justiça estadual paraense para tratar dos projetos de gestão da capital, que agora tornou-se uma oportunidade de capacitação e de levantamento das demandas que existem nas unidades judiciárias:

Como o Estado é muito grande, de difícil acesso, a gente pensa em encontros regionais, numa região, por exemplo, Marabá, e convida todo mundo de perto de Marabá a participar do encontro. E lá a gente aborda todas essas questões de planejamento e estatística. Esses encontros vêm acontecendo há muito tempo. Toda gestão tem, pelo menos, um encontro. Mas este [ano] teve um formato bem diferente porque os outros eram assim: a gestão ia e falava muito o que estava acontecendo aqui, então era uma coisa bem distante da realidade deles; e eles davam sugestões para a gestão e nem sempre... enfim, esse, não, esse foi voltado completamente para eles, pra ouvir os problemas deles e mostrar a ferramenta que a gente desenvolveu e a ensiná-los a usar a abordar os conceitos, as coisas polêmicas; então, está bem diferente. Então, foi muito elogiado pelos próprios servidores e magistrados. (Entrevista 30, TJPA, 2020)

Ainda nesse contexto político-relacional, o TJPA começou a adotar uma política de gestão chamada de “correições integradas” (Entrevista 30/Entrevista 32, TJPA, 2020). As correições integradas são uma prática diferente das correições tradicionais, porque não se trata mais daquelas “correições que um juiz corregedor vai à unidade, começava a cobrar, verificar tudo o que tinha de errado, fazia um relatório gigantesco”, define a Entrevista 30 (TJPA, 2020). Como uma prática diferente desta, apesar de “aqui ainda existir esse modelo”, nas “correições integradas, não vai apenas a corregedoria, mas vai uma equipe da saúde, para avaliar a saúde do servidor, a equipe de assistência social, para fazer dinâmica, para avaliar o clima organizacional”, além da equipe “do planejamento, para avaliar pontualmente a situação daquela unidade, para ensiná-los a fazer um planejamento, caso haja a necessidade, a como interpretar esses números, “como é que vocês se veem”. E, agora, sob “um foco bem diferente. É tudo nesse contexto de instrução.” (Entrevista 30, TJPA, 2020). A Entrevista 30 situa que essa prática foi um aprendizado com a experiência exitosa do TRT8, que tornou-se um tribunal de referência no segmento da justiça do trabalho e que trabalha com o mesmo contexto regional do TJPA: “a gente, pra fazer tudo isso que eu te falei, a gente visitou alguns outros tribunais, (...) então nós fomos, por exemplo, ao TRT8, que é daqui [do Pará]. Por que a gente foi lá? Por que a gente pediu a ajuda deles? Porque eles viraram um TRT referência em determinado momento” (Entrevista 30, TJPA, 2020).

### **12.3.2.2 Agenda de políticas de tratamento estratégico da litigiosidade da primeira instância**

No caso do TJCE, diante do cenário gradativo da imagem produtiva do Tribunal, uma das primeiras medidas de impacto que a Seplag desenvolveu e que ganhou espaço como política de

gestão foi a implementação da equalização da força de trabalho, em atendimento à Resolução 219, destaca a Entrevista 10 (TJCE, 2019):

A gente fez. Tratou disso uma vez, resolveu, acabou. E a experiência da gente foi... a gente já conversou sobre isso com outros tribunais [sobre a experiência da implementação]. Andou bem aqui. E fez um efeito muito bom de equilíbrio da força de trabalho, que era a intenção, né? E aí a gente conseguiu fazer isso num tempo muito rápido, tanto para pensar na solução, como para executá-la. A execução... gente, teve, em uma semana, mil e cem exonerações e mil e cem nomeações. Foi uma reestruturação beem dramática. (...) Eu conheço tribunais que isso se arrasta há um tempo, que não foi feito até hoje, pessoas que moveram duzentos cargos para o primeiro grau, mas isso não arranha nem a superfície do problema deles, porque eles [teriam que] mexer em dois mil cargos, então os caras estão fazendo aos pouquinhos, né? Toda vez que se discute esse equilíbrio no tribunal lá é um desgaste. Aqui foi uma pancada só: “vamos equilibrar: quanto precisa mexer pra resolver?”, “Isso”, “Fez”. E pronto acabou. (...) “o CNJ está mandando”.

No caso do TJPA, a Entrevista 32 (TJPA, 2020) detalha que a implementação da equalização da força de trabalho está sendo implementada gradativamente e enfrentando muitas resistências da “estrutura de poder” da 2ª instância:

A Resolução 219 aqui foi dramática, aqui foi, ainda está sendo, já foi muito pior, já houve alguns avanços, mas é bem complicado mexer com estrutura de poder, porque o segundo grau são os desembargadores, que têm uma estrutura de poder muito pesada, muito poderosa, é muito complicado. Mas está bem melhor, a gente conseguiu... não está par e passo, mas, nossa, já melhorou muito e está menos pior essa disparidade

Enquanto políticas estruturantes de priorização da primeira instância, como a equalização da força de trabalho, ganha, a passos lentos, espaço, em muitos casos, um movimento emergente de direcionamento das atenções para a primeira instância e para o alinhamento das regras do jogo diz respeito a adoção de políticas gerenciais de monitoramento e tratamento da litigiosidade no nível local:

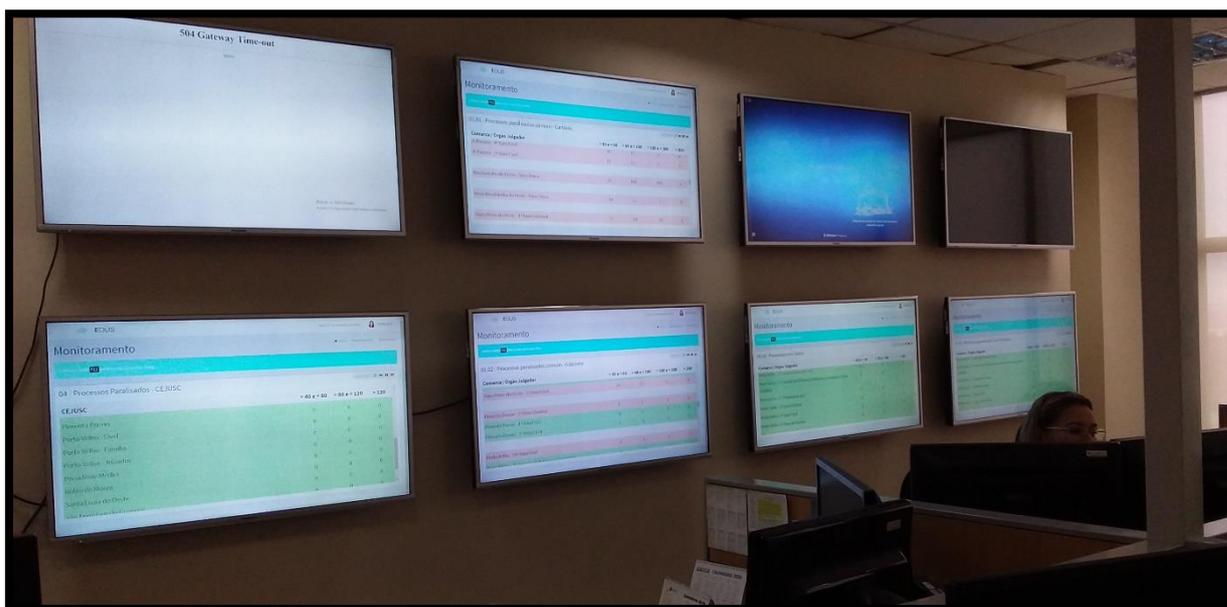
(...) a gente conseguiu desenvolver e calcular as taxas de congestionamento por unidades. Foi lá quando a gente ganhou o Selo Diamante (...). Foi em 2016, né, que foi quando a gente conseguiu separar a taxa de congestionamento por unidade, cada Vara sabia a sua taxa de congestionamento. E que foi um trabalho todo feito lá pelo [gerente de informação da Seplag] (...). E aí, assim, de lá para cá, a gente começou a tentar desenvolver [outros projetos]. (Entrevista 26, TJCE, 2019)

Um caso significativo nesse movimento é o desenvolvimento de sistemas de informação. São sistemas de gerenciamento especialmente voltados para que o/a magistrado/a de primeira instância consiga acompanhar o seu fluxo processual e para auxiliar na construção de estratégias de tratamento do acervo. No caso TJCE, chama-se Sistema de Estatística e Informações (SEI), que foi desenvolvido pelo próprio corpo técnico do Tribunal:

A gente implantou esse Sistema no final da gestão passada, e ajuda muito o pessoal a direcionar os trabalhos (...). até então, a visualização não era por meio de gráficos, eram os dados só, [atualmente] tem os gráficos para eles [os juízes] acompanharem. Eles têm disponíveis hoje quatro painéis: desempenho, consulta, acervo e gestão do tempo processual. (Entrevista 10, TJCE, 2019)

Além de auxiliar a primeira instância a gerir seu fluxo processual, a Entrevista 10 (TJCE, 2019) situa que esse projeto vem sendo avançado pela Seplag e tem se tornado o principal instrumento de acompanhamento de produtividade das unidades judiciárias também pela gestão administrativa do Tribunal. No TJRO, esse movimento está muito avançado, especialmente no âmbito da Corregedoria. A Entrevista 12 (TJRO, 2019) detalha que o sistema de gerenciamento de informação que desenvolveram chama-se Eolis e, foi um movimento importante de automação do acompanhamento da litigiosidade da primeira instância porque, “antes, (...) quando eu queria (...) tomar alguma decisão gerencial aqui, eu precisava fazer tudo à mão, aí esse sistema ele surgiu pra otimizar algumas coisas pra nós”. Além disso, situa que, “Quando a gente começou, os primeiros painéis (...) foram esses do acompanhamento [individual da produtividade] do magistrado”. Entre as funcionalidades que foram avançando do sistema Eolis, está o monitoramento do tempo de paralisação do processo judicial nas unidades judiciárias. A partir desse monitoramento, a corregedoria busca notificar os magistrados e servidores sobre a necessidade de movimentação processual, para prevenir que ultrapasse o tempo máximo previsto em norma pelo CNJ:

Não sei se você viu umas TVs lá [na sala principal] [(Figura 32)], é o monitoramento que a gente faz das unidades, de processo paralisado, é um D + 1, a gente trabalha com os dados de ontem. Hoje ele vai atualizar até hoje, amanhã eu tenho os dados somados até hoje. E aí hoje a gente faz um monitoramento, a gente faz o monitoramento de processo concluso, de processo paralisado em cartório, em gabinete, nós temos hoje uns doze critérios e aí a gente tem a equipe lá que faz o acompanhamento e vive demandando: “olha você está com um número grande de processos paralisados há mais de cem dias, a lista de processos é essa, você trabalha com essa lista.” (Entrevista 12, TJRO, 2019)



**Figura 32.** Telas de projeção na corregedoria do TJRO do monitoramento do tempo de paralisação dos processos nas unidades judiciárias do TJRO pelo sistema de gerenciamento de informação Eolis

Fonte: Pesquisa de campo, setembro 2019.

A Entrevista 12 (TJRO, 2019) destaca que o avanço no sistema de gerenciamento de informação do fluxo processual das unidades de primeira instância tornou possível que o Tribunal, em 2018, cumprisse, pela primeira vez, todas as Metas Nacionais:

E isso [ajudou] no nosso desempenho de metas. Aqui mesmo a gente nunca tinha cumprido todas as Metas do CNJ, nunca tínhamos cumprido todas. No ano passado, foi o primeiro ano que a gente conseguiu cumprir todas as metas a partir desse... claro que teve outros trabalhos, claro que não foi exclusivamente isso, mas quando a gente começou a fazer o acompanhamento, melhorou muito e a gente faz intervenção das metas também, manda a lista de processos de meta. E o *feedback* que nós tivemos dos magistrados, muitos deles, foi algo do tipo assim: “olha, pra mim melhorou muito, eu não tinha noção gerencial da minha própria unidade... então quando você me manda uma lista de processo e fala pra eu intervir ali, isso melhorou muito a minha vida, porque eu sei onde atacar.

No TJPA, o sistema de gerenciamento da litigiosidade das unidades de primeira instância chama-se “Painel de Gestão Judiciária” (Entrevista 30, TJPA, 2020). E a Entrevista 30 indica que esse movimento se amadurece, especialmente, para se implementar o alinhamento dos parâmetros de produtividade processual segundo as regras do CNJ para políticas judiciárias muito centrais na avaliação da prestação jurisdicional no nível local e para o qual, conseqüentemente, emergiu o movimento da necessidade de se construir indicadores de eficiência produtiva às unidades judiciárias: “nós aqui, internamente, criamos um indicador nosso”, detalha a Entrevista 30, “e aí a gente criou esse indicador, o nosso indicador é o IE-Jud, Índice de Eficiência Judiciária”. Ele foi instituído pela Portaria nº 2005/2019 – GP, de 2 de maio de 2019, sob a justificativa do evento do baixo “desempenho do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) quanto à produtividade no ano de 2017, constante do Relatório Justiça em Números 2018”, e sob a “necessidade de implementação de medidas visando ao cumprimento de Metas Nacionais” (documento 129, 2019). A Entrevista 30 (TJPA, 2020) detalha que, para direcionar as unidades judiciárias de primeira instância a tratarem, com equilíbrio, as diferentes fases processuais que são avaliadas em diferentes critérios de produtividade pelo CNJ, como o IPC-Jus, as metas nacionais, e o tempo máximo de paralisação processual, o IE-Jud trata-se de combinar esses diferentes critérios:

Só que [diferentemente do IPC-Jus] no nosso indicador a gente acrescenta ainda variáveis de julgamento (...) na produtividade e também a de paralisação processual (...), [para que] os feitos processuais não fiquem paralisados por mais de 100 dias, e a gente construiu um indicador pra isso. Quanto menor esse indicador, melhor para a unidade, porque menos processos paralisados há mais de 100 dias ela tem. Então, a gente incluiu essas duas, esses dois grupos, né? Então, a gente tem três grandes grupos no nosso indicador: que depende de baixa, que depende de julgamento, que depende da movimentação processual. Então essa é a diferença: o CNJ compara os tribunais com a baixa processual, nós comparamos as nossas unidades, além da baixa, para se alinhar ao CNJ, a paralisação de processo e também o julgamento. É uma forma alternativa de seguir essa comparação de produtividade. (Entrevista 30, TJPA, 2020)

A Portaria nº 2005/2019 – GP detalha que

Os indicadores que são sintetizados para o cálculo do IE-Jud são: quantitativo de acervo, casos novos, sentenças, baixas, pendentes, Taxa de Congestionamento (TC), Índice de Atendimento à Demanda (IAD), índice de produtividade dos servidores (IPS), índice de produtividade dos magistrados (IPM), processos paralisados há mais de 100 dias(...) (...) e graus de cumprimento das metas 1 e 2. (documento 129, 2019)

O IE-Jud “muita gente o trata como um divisor de águas aqui no Tribunal”, define a Entrevista 30 (TJPA, 2020), e destaca que foi um instrumento criativo para substituir outra política de tratamento da litigiosidade da primeira instância, que se chama Semana de Baixa Processual – “aí pensou-se: vamos trocar a Semana de Baixa Processual por um estímulo contínuo, que é o indicador” –, ou seja, a troca de um instrumento de estímulo à regularidade de produtividade: “por quê? O interessante é a regularidade disso, que isso não seja feito apenas no final do ano, que a unidade se acostume a fazer isso ao longo do ano inteiro, porque todo mês ela está recebendo processo, todo mês ela precisa baixar processo, julgar mais processo” (Entrevista 30, TJPA, 2020). Em maio de 2019, todas as unidades do Estado do Pará “começaram a se enxergar (...). Então, hoje em dia, todas as unidades conseguem se enxergar nesses sete indicadores, nesse índice IE-Jud”, destaca a Entrevista 32 (TJPA, 2020). Assim como ocorre no caso TJRO, a Entrevista 30 (TJPA, 2020) também detalha que esse gerenciamento permite o monitoramento da situação processual, direcionando as unidades para o tratamento prioritário necessário:

E a gente disponibiliza isso pras unidades, e diz: “olha, esse processo tá paralisado há 400 dias, você precisa movimentá-lo”, “esse aqui foi seu comportamento: neste mês você está recebendo muitos processos, você precisa baixar mais do que você está recebendo, você precisa julgar mais do que você está recebendo”. E as unidades podem acompanhar isso até o final do ano.

A Entrevista 30 (TJPA, 2020) destaca que é possível avaliar que as unidades que se especializam em embasar seu trabalho nessas ferramentas de gestão do fluxo processual destacam-se e tem o núcleo de estatística e gestão estratégica do Tribunal como sua aliada para direcionar o tratamento da sua litigiosidade:

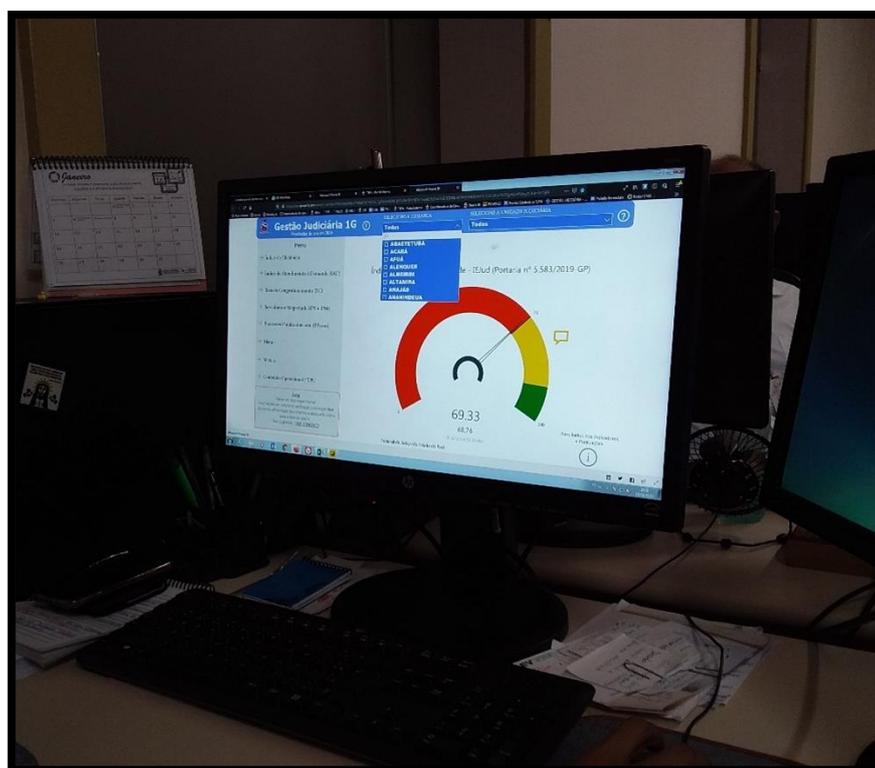
Hoje em dia os magistrados, muitos magistrados, magistrados que são de melhor desempenho no nosso indicador, todos eles trabalham com planejamento e pedem subsídios pra gente, estão sempre em contato. Só pra você ter uma noção, a gente lançou, por exemplo, esse indicador de paralisação [processual] há mais de cem dias, três meses depois, já tinha unidades do interior que já estavam trabalhando com processos paralisados há mais de setenta dias. Ontem, uma magistrada de um juizado especial daqui de Belém me pediu uma lista de processos paralisados há mais de vinte dias, que é inclusive a melhor unidade do nosso Estado, em termos de produtividade é a melhor, ela terminou 2019 em primeiro lugar no indicador [é a 6ª Vara de Juizado Especial Cível de Belém]. A segunda, é uma Vara de Santarém, que é uma Vara de violência doméstica.

A Entrevista 33 (TJPA, 2020) detalha que, para oportunizar e potencializar esse relacionamento aproximado da área de gestão estratégica do Tribunal com as unidades de primeira instância, diferentes canais de comunicação foram criados para possibilitá-lo:

a gente tá amadurecendo nessa parte de monitoramento das unidades, acompanhar de perto e tentar identificar o problema e tentar solucionar. Criamos um canal direto, ligavam pra gente, mandavam e-mail, tinha um outro canal que é o “Fale conosco”, havia um formulário que era preenchido, demandando relatório, tirando dúvida (...)

A Entrevista 33 (TJPA, 2020) também destaca que, nessa construção de uma política relacional mais aproximada entre a setor de gestão estratégica do Tribunal e as unidades judiciárias no trabalho de tratamento da litigiosidade, é possível identificar perfis de trabalho, especialmente aquelas unidades que se interessam mais em trabalhar seus resultados:

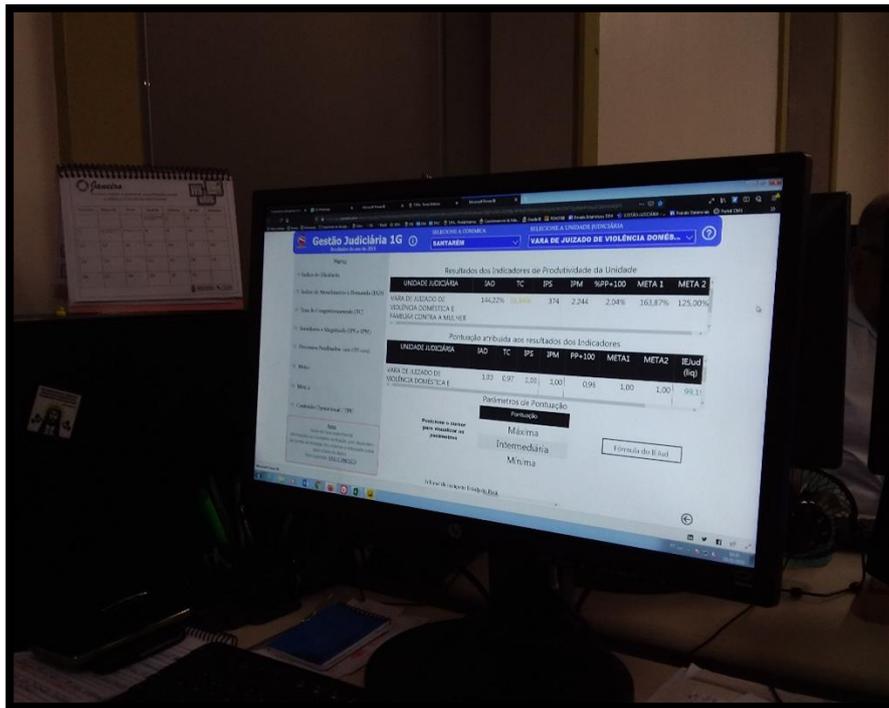
Esse contato [com as unidades] é muito bom... (...) você consegue identificar unidades que tem maior interesse realmente de trabalhar, não só porque vão ser premiadas no final, mas porque “a gente quer melhorar o nosso resultado”, isso a gente vê também muito com o painel de gestão, (...) quando lançou o painel, o povo começou a se enxergar no painel. Muita gente manda e-mail perguntando: “olha, o que que eu tenho de fazer pra diminuir minha taxa de congestionamento?” “O que eu tenho de fazer para melhorar meu IAD, meu IE-Jud?”



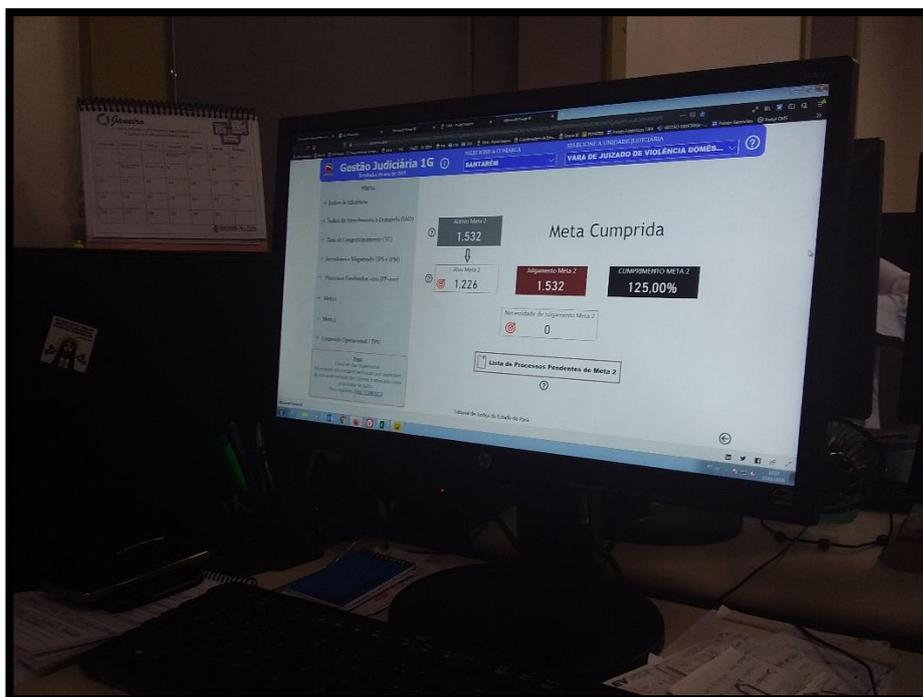
**Figura 33.** Painel de Gestão Judiciária do TJPA

Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2020.

Nota: Representação gráfica do Índice de Eficiência Judiciária, IE-Jud. À esquerda do painel, das variáveis que constituem o indicador.



**Figura 34.** Os resultados da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Santarém (PA) no IE-Jud em 2019  
 Fonte: Pesquisa de campo, janeiro 2020.



**Figura 35.** Resultados da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Santarém (PA) na Meta 2 em 2019  
 Fonte: Pesquisa de campo, janeiro 2020.

Conforme já situei no caso TJPA, uma política de tratamento da litigiosidade das unidades judiciárias que vem sendo adotada pelos tribunais é a chamada Semana de Baixa Processual (TJPA,

início em 2016) ou a Semana de Sentenças e Baixas (TJCE, início em 2017), que é uma medida na qual, em uma semana, o judiciário local volta-se a tratar somente uma fase processual, especialmente as baixas processuais. Essa política é acionada especialmente quando é possível acompanhar que alguma fase processual não está seguindo um fluxo competitivo em relação às estatísticas anteriores: “A gente estava acompanhando e vendo que as baixas e sentenças não estavam boas. E aí a gente: ‘temos que fazer alguma coisa’. Aí a gente, junto com a corregedoria, “vamos fazer uma semana de sentenças e baixas”, (...) o resultado foi muito bom. Ano passado a gente fez de novo.” (Entrevista 10, TJCE, 2019). Outra medida que soma a essa é a política de gratificação por produtividade (Entrevista 36, TJSE, 2021; Entrevista 30, TJPA, 2020; Entrevista 10, TJCE, 2019). No caso TJCE, chama-se Gratificação de Alcance das Metas:

As nossas metas, e a gente tem uma Gratificação de Alcance de Metas aqui, elas são... a cada dois anos, a gente muda os indicadores. Então, hoje, a gente está com qual indicador? A gente pega as unidades parecidas, agrupa, calcula um terceiro quartil, as 25% das unidades que julgaram mais, a gente pega esse ponto e diz: “oh, todas as unidades desse grupo tem de julgar pelo menos isso aqui: tem uma meta de julgamento, tem uma meta de decisão e de expedientes, e aí as unidades tem que atingir aquilo ou superar, para receber a gratificação cheia, que são 30% (...). (Entrevista 10, TJCE, 2019)

Ainda no caso TJCE, há uma política que se adotou ainda em 2019, que se chama Núcleo de Produtividade Remota, que é a destinação de juizes e servidores para trabalharem na diminuição da taxa de congestionamento das unidades judiciárias (Entrevista 10, TJCE, 2019). Um destaque criativo no caso TJPA, que ganhou incentivo diante dos critérios propostos ao Prêmio CNJ de Qualidade e diante dos resultados do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018), foi o PIB: “num programa emergencial, decidiu-se criar o Programa de Incremento à Baixa Processual<sup>107</sup>, que é o PIB” (Entrevista 30, TJPA, 2020). Após todo o trabalho institucional empreendido, até então, no ano de 2019, em torno da 1ª instância, “quando chegou no segundo semestre, a gente percebeu que esse trabalho, que são os cursos, o lançamento do indicador, os encontros regionais já tinham acontecido até em setembro, (...) a gente percebeu que o volume de baixa continuava pequeno, ia ser inferior ao do ano anterior” (Entrevista 30, TJPA, 2020). A Portaria 4590/2019 – GP, de 25 de setembro de 2019, “considerando a necessidade de garantir a realização correta das movimentações de baixa processual pelas unidades judiciárias do Tribunal de Justiça do estado do Pará (TJPA), de forma que a produtividade do Tribunal seja refletida fidedignamente no Relatório Justiça em Números”, (documento 130, 2019), instituiu o PIB. A ideia do PIB foi estabelecer que, entre os meses de outubro, novembro e dezembro, as unidades judiciárias com mais de quinhentos processos julgados sob pendência de baixa deveriam “trabalhar em regime de esforço concentrado

---

<sup>107</sup> A Portaria 4590/2019 – GP, de 25 de setembro de 2019 (documento 130, 2019) traz um termo um pouco diferente do termo empregado pela Entrevista 30 (TJPA, 2020): “Programa de Incremento *de* Baixa Processual”.

para realizar as movimentações processuais necessárias para garantir a baixa correta dos processos nos sistemas de tramitação processual, até o fim do período apontado” (documento 130, 2019, p. 1). A diretriz foi que aquelas unidades deveriam baixar, pelo menos, 70% dos processos pendentes de baixa.<sup>108</sup>

A ideia do PIB foi um desdobramento da política de meta de baixa processual que já havia sido desenvolvida para as unidades judiciárias em todo o Estado do Pará: “a gente traçou uma meta pro ano, (...) aí a gente traçou metas para cada unidade, cada unidade tinha a sua meta”, detalha a Entrevista 30 (TJPA, 2020). Como uma ação emergencial, “a gente restringiu as unidades que participariam do PIB, porque seria interessante a gente dar mais ênfase pra unidades com grande potencial de baixa; então a gente fez um recorte das unidades e 148 unidades judiciárias, das nossas mais de 320, participaram do Programa” (Entrevista 30, TJPA, 2020). Para auxiliar na gestão e no monitoramento do Programa,

a gente criou um painel de acompanhamento [no Painel de Gestão Judiciária]; então, cada unidade via seu nível de baixa, alcançando a meta estabelecida lá para os dois meses e quinze dias de Programa. Esse foi o PIB. E aí a gente explicava também: “olha, você trabalhando no PIB, você melhora também a posição da sua unidade no nosso indicador interno, então você fica bem na foto”. (Entrevista 30, TJPA, 2020)

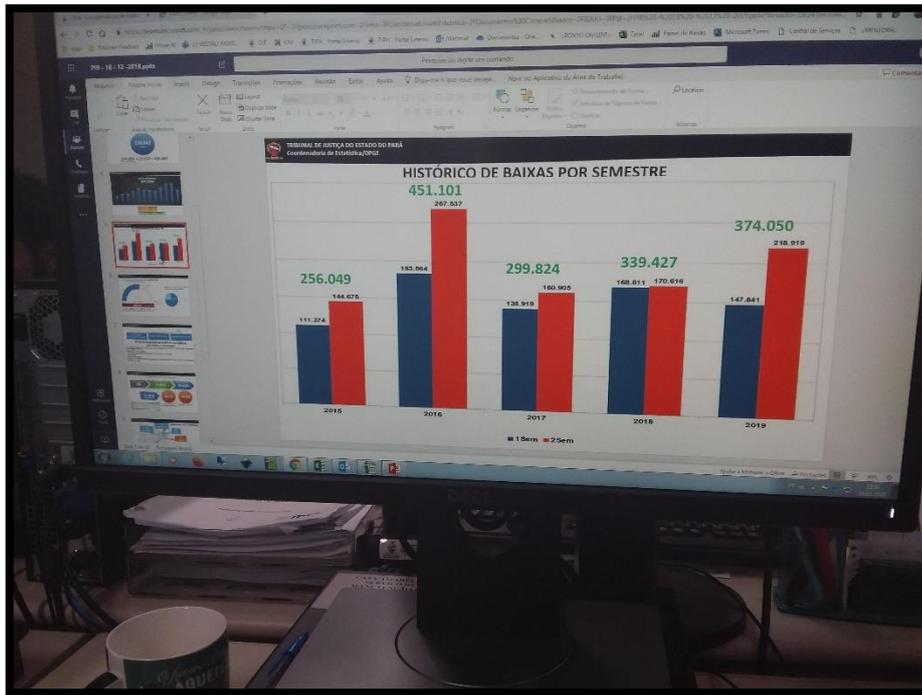
Uma das medidas instituídas para o PIB foi a criação de “um grupo chamado de GAM – Grupo de Assessoramento e Monitoramento”, destaca ainda a Entrevista 30. O GAM foi a criação de uma força-tarefa destinada a garantir que as unidades judiciárias participantes do PIB alcançassem a meta estabelecida de baixa processual. Entre os integrantes, estavam os servidores técnicos do setor de estatística e gestão estratégica do Tribunal que auxiliaram, especialmente, a “monitor a evolução das baixas processuais realizadas pelas unidades judiciárias” (documento 131, 2019, p. 2), além de atores da corregedoria e de um grupo de servidores que auxiliariam presencialmente ou remotamente na força de trabalho destinada às atividades de baixa em cada unidade (documento 131, 2019). “E aí esse grupo começou a auxiliar algumas dessas 148 unidades. A gente montou um grupo de servidores, eles iam para as unidades, na capital e também no interior, para ajudar essas unidades a produzir, focado no PIB” (Entrevista 30, TJPA, 2020).

Por fim, recordo-me que, coincidência ou não, cheguei para visitar o TJPA um dia antes da ocorrência da primeira reunião da Central de Negócios do ano de 2020. Uma das pautas da reunião, para a qual fui convidada a participar como ouvinte pelos atores do setor de estatística e gestão

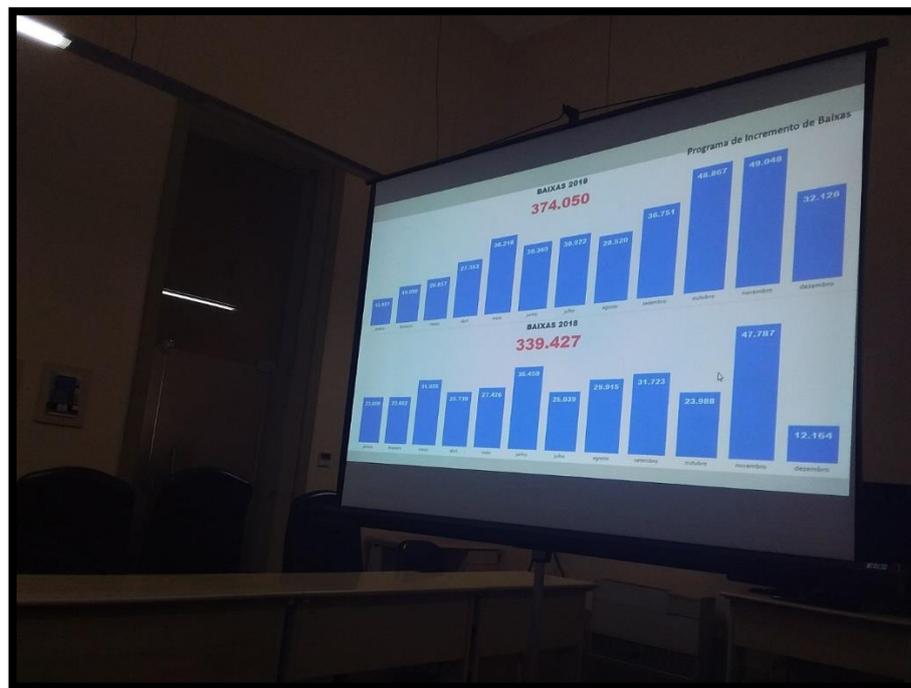
---

<sup>108</sup> A Portaria estabeleceu que cada diretor de secretaria destinasse, ao menos, dois servidores para atuação exclusiva na baixa processual; estipulava às sextas-feiras duas horas exclusivas para atividades de baixa processual; e estabeleceu recompensas, como dias de folga para quem alcançasse as metas; a escolha de recompensa remuneratória ou de gozo de folga para quem optasse por trabalhar nas baixas aos sábados.

estratégica, era a apresentação dos resultados das ações realizadas em 2019, apresentar os efeitos, especialmente, do PIB na produtividade do Tribunal (**Figura 37**). Antes da reunião, na sala do setor, um servidor ligado à coordenadoria de estatística preparava os gráficos para ilustrar os resultados (**Figura 36**). Ele preparava em forma gráfica os resultados dos últimos cinco anos quanto à baixa processual no TJPA. Ele me relatava que, do ponto de vista comparado, 2019 só perdeu para 2016, que foi o melhor ano de resultado de baixas do Tribunal: “2016 foi o melhor ano de desempenho, os azuis são o primeiro semestre e os em vermelho são o segundo semestre, (...) aqui o resultado positivo: o segundo semestre de 2019 foi um dos melhores dos últimos dois anos e só perdeu para 2016, [efeito] de um programa... o PIB” (Entrevista 33, TJPA, 2020). Apesar disso, ele me situou que, em 2019, o Tribunal não alcançou a meta que planejou na produtividade de baixa: “Dá para perceber aqui que o segundo semestre foi bem produtivo em função dessa... desse Programa. A ideia do gráfico é apresentar [o efeito] desse programa... porque aqui fica meio equilibrado, né, e depois teve um salto pelo efeito do Programa. A meta era 400 mil baixas” (Entrevista 33, TJPA, 2020). Fixando os olhos para o gráfico que acabara de gerar, o ator continuava a me relatar que, apesar de não conseguirem alcançar a meta, “foi um esforço interessante porque a gente se aproximou mais das unidades, conseguiu perceber mais os problemas que eles estavam tendo lá e a gente começou a tratar, a ter algumas soluções junto com eles”. Um dos desdobramentos para o ano de 2020, mediante o aprendizado com o PIB, é estender o Programa “ao ano de 2020 como um todo, não só no final do ano, mas a começar a acompanhar... deve sair um normativo, criando metas mensais porque, até então a meta era anual” (Entrevista 33, TJPA, 2020).



**Figura 36.** Resultados das baixas processuais efetivadas entre os anos de 2015 e 2019 no TJPA, por semestre  
 Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2020.



**Figura 37.** Resultados comparativos de baixas processuais entre os anos de 2018 e 2019, em meses  
 Nota: Apresentação realizada pela Coordenadoria de Estatística do DPGE na reunião da Central de Negócios do TJPA. Os últimos três meses de 2019 sendo apontados pela legenda do PIB

Um movimento importante que surgiu da sofisticação tecnológica para acompanhamento e tratamento da litigiosidade das unidades judiciárias foi a possibilidade de comparação do desempenho entre elas. Em especial, esse movimento de criação de um indicador de eficiência

judiciária tornou possível “fazer *ranking* das unidades”, destaca a Entrevista 30 (TJPA, 2020), “embora não seja esse o primeiro objetivo, porque as nossas unidades são muito diferentes”. Essa comparação “a gente faz para fins de gestão, né, a gente não publica (...). Mas a gestão aos poucos começa a utilizar”, complementa. Nessa comparação, é possível projetar, por exemplo, a capacidade produtiva de cada uma delas:

Então hoje no amarelo e no verde a gente tem exemplos de todos os níveis de competência. No verde, a gente tem 21 unidades só. A gente [percebe] também [que] qualquer unidade é capaz de chegar no amarelo, mas nem toda unidade é capaz de chegar no verde, há unidade que a gente tem plena consciência de que não vai chegar no verde. (Entrevista 30, TJPA, 2020)

Dessa possibilidade de diagnóstico da capacidade produtiva e comparada das unidades, emerge outro movimento político e ativista de gestão em torno do diagnóstico também comparado das condições estruturais a elas e por projetos de reorganização da estrutura judiciária, como políticas de especialização de competências do trabalho judiciário, para o alcance de maior desempenho produtivo, destaca a Entrevista 30 (TJPA, 2020):

E a gente vende a ideia de que... o verde é mais pra uso da gestão, pra indicar: “gestão, se você quer uma unidade, que todas as unidades cheguem no verde, estejam mais eficientes, você precisa dar as mesmas condições pra essas unidades”. E aí uma condição essencial por exemplo nesse verde aí, que é uma cutucada nossa aqui, né, pra alta gestão é, por exemplo, competência exclusiva, unidades de competência exclusiva normalmente estão no verde, unidades pra fazer só violência doméstica, tá aí dentro, (...) competências específicas, sem essa cumulação de competências, ou então, tem também no verde unidades que, apesar de cumular, o volume de processos não é tão grande, a lotação de pessoal é adequada, a unidade não fica muito tempo sem magistrado (...). (Entrevista 30, TJPA, 2020)

Desse mesmo movimento comparativo da capacidade produtiva das unidades judiciárias e de diagnóstico das suas condições estruturais também comparadas torna-se possível tomar melhores decisões de alocação estrutural e criar relações políticas entre gestão e primeira instância no condicionamento de alocação estrutural ao aumento de desempenho:

A partir do lançamento dessa ferramenta [do Painel de Gestão Judiciária] e do indicador, (...) começou-se a se mostrar a todo mundo a importância (...) da produtividade e a própria gestão teve um papel importantíssimo lá de cima, na presidência, que eu falo, porque ela começou a balizar *todas* as suas decisões no desempenho das unidades. Então, o magistrado: “olha, preciso de servidor aqui”, e aí a presidência olhava na produtividade dele. Entendeu? “Mas você, comparado a essa unidade aqui, tem a mesma quantidade de servidor e ela está produzindo mais que você, e você precisa de mais servidor...”. Aconteceram muitos casos assim de magistrado pedir alguma coisa para a presidência e a presidência condicionar essa coisa na melhora da produtividade. Daí, o magistrado, o diretor de secretaria, pede pra gente para melhorar a produtividade deles, para conseguir pedir alguma coisa para o presidente. Acontece direto, é muito comum. (Entrevista 30, TJPA, 2020)

De modo complementar, esse movimento comparado da capacidade produtiva local ganha força porque, além de permitir que as unidades vejam seus próprios resultados de eficiência, “a

gente deixa todo mundo se ver, cada unidade pode ver outra unidade” (Entrevista 30, TJPA, 2020). Como uma maneira de criar estímulos em torno dessa visibilidade do outro, “a gente vende a ideia, não a ideia do CNJ de [como] os tribunais são comparados, (...) [mas] o nosso indicador permite que cada unidade perceba que uma outra parecida com ela... ela vai encontrar uma outra unidade similar a ela, pior, igual ou melhor” (Entrevista 30, TJPA, 2020). No TJRO, esse movimento já se mostra avançado e há uma ferramenta de ranqueamento já disponível para os magistrados: “essa aqui é a aba do ranqueamento”, detalha a Entrevista 12 (TJRO, 2019), além de que “o nosso sistema a gente pretende que seja público, mas ainda é interno (...)”. No caso do TJPA, essa ação é construída pelo/a próprio/a magistrado/a da unidade:

quando a gente montou, a gente instruiu [o magistrado] a visualizar dessa maneira, a gente não dá para ele de mão beijada, que ele faça esse exercício. Mas a gente fala nos cursos, a gente diz pra eles: “Olha, a gente estabeleceu ali o indicador vermelho, amarelo e verde, a gente quer que todas as unidades estejam pelo menos no amarelo e a gente vai ter unidade no verde” O que a gente fala pra eles: “a gente já fez experimentos antes de lançar o Painel de que toda unidade, independentemente da competência dela, é capaz de chegar no amarelo, qualquer unidade” (Entrevista 30, TJPA, 2020)

Um movimento criativo que emerge também desse movimento comparativo local, destacou-me a Entrevista 42 (TJCE, 2019) é também o desdobramento da ideia do CNJ de premiar as melhores unidades pelo bom desempenho nos indicadores de produtividade locais: “inclusive, está havendo um desdobramento nos tribunais, os próprios tribunais estão fazendo internamente a sua premiação, a sua certificação e aí é o mesmo efeito com os juízes: eles correm, né?” Como forma de situar as melhores unidades, há um projeto no TJCE que é referente à implantação de um selo de qualidade, destaca a Entrevista 29 (TJCE, 2019): “Tá tendo a premiação lá, tá sendo avaliado lá no CNJ, ‘então vamos fazer internamente?’, ‘Vamos fazer, mas adaptado para a nossa realidade’. Entendeu? Então, no Tribunal, a gente fez isso agora, a gente já está com um projeto de implantação de um selo de qualidade”. A Entrevista 42 (TJCE, 2019) detalha que “aqui no Tribunal, tem cinco elementos que a gente vai julgar: (...) gestão do ambiente de trabalho, outro é gestão de pessoas, um é gestão de processos, um é gestão de resultados, e um de estratégia”<sup>109</sup>. Além disso, estava para ser implantado o Prêmio Melhores do Ano, que objetiva premiar as unidades judiciárias de primeira instância mais produtivas do TJCE:

O Prêmio vai ter um prêmio meio parecido com Prêmio CNJ de Qualidade, mas interno nosso, e aí tem uma categoria do prêmio que ela é exclusiva das unidades que tem esse selo de qualidade. Aquelas que atingirem esse selo, pleiteiam uma premiação maior. E aí, o primeiro ano vai ser 2020,

---

<sup>109</sup> A Entrevista 42 (TJCE, 2019) ainda detalha que, no projeto que desenvolveram, estava previsto que, entre janeiro e abril de 2020, vinte e oito varas receberiam treinamento para aprender a implantar os cinco elementos diretrizes do selo. “E aí as unidades vão ser auditadas e aquelas tiverem atendido alguns critérios que a gente está estabelecendo, entre eles tem o de produtividade, se eles tiverem aumentado a produtividade, se tiverem obedecido a algumas normas que a gente vai impor, aí a gente vai certificar que aquela unidade tem o selo de qualidade, e aí vai ter uma cerimônia de entrega e tal... A gente vai dar um selo, ‘ó essa unidade aqui trabalha com um selo de qualidade’”.



## “o que aquilo representava (...) era o fim da casa-grande...”? Conclusões

– O senhor precisa ver o todo! O senhor que precisa verificar o que que importa pra o resultado da população em geral! Será que é construir prédio? Colocar uma placa? Ou dar estrutura de trabalho e cobrar esse resultado ali e premiar e...” Aí [o presidente do Tribunal] falou assim: “É verdade...”. Se ele vai fazer, eu não sei, mas essa desconfiança do que não deve fazer, eu acho que plantei na cabeça dele.

Entrevista 36, TJSE, 2021

Atribuindo de ‘casa-grande’ a um sistema de poder no qual, historicamente, poucos têm acesso aos recursos e aos processos de tomada de decisão no seio da gestão pública do judiciário, busquei defender, ao longo da tese, que conexões entre diferentes movimentos individuais e coletivos de atores internos ao sistema de justiça por democratização da gestão e da alocação dos recursos destinados ao serviço público judiciário influenciaram, significativamente, a construção institucional do Conselho Nacional de Justiça, órgão voltado para o controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário. A reconstrução histórica da construção institucional do CNJ, convidou-me a propor a interpretação de que tais conexões criaram, ao longo do tempo, o que caracterizo de uma ecologia institucional da conquista, que se refere a um complexo político-criativo de regras e recursos, a fim de tentar gerar uma cadeia de políticas democratizantes na gestão pública da justiça. Além disso, em diálogo com uma corrente da literatura pragmatista que defende que “o objetivo da análise institucional é produzir empiricamente ricos relatos sobre *como* instituições emergem (...) por *traçar a combinação de atos criativos* que dirigem a vida institucional” (Berk & Galvan, 2013, p. 42, meus destaques), esse caso de construção institucional, no qual é possível acompanhar os atores criando uma ecologia institucional desde a sua gênese, também convidou-me propor situar, inspirada na noção de ‘redes de ação’ de Bárbara Czarniawska (2004) – que sugere que percebamos “atores” ou “organizações” como produtos mais que fontes de ação, “tomando lugar dentro, ativas por e constitutivas de uma rede de ação” (p. 780) –, que essa ecologia institucional se estabeleceu pelo que identifiquei de desdobramento criativo, um processo de conexões de ações criativas fazendo emergir regras, recursos, atores, ações e relações e suas diferentes combinações ao longo do tempo.

Mediante uma base de dados construída com uma diversidade de fontes empíricas, abrangendo um amplo período histórico (1987-2020), identifiquei que as conexões entre aqueles diferentes movimentos por democratização da gestão e da alocação dos recursos do Poder Judiciário influenciaram a construção das três diferentes fases/naturezas institucionais do órgão –

como regra constitucional, como organização e como política pública. Além disso, identifiquei que essas diferentes fases foram construídas em três momentos históricos. No Momento Histórico 1, 1987-2004, situa-se a fase de criação constitucional do CNJ no Congresso Nacional, que é a fase na qual as conexões entre ações criam o que defino de regra-matriz, regra-gênese da ecologia institucional. No Momento Histórico 2, 2004-2007, que se refere ao período de estruturação inicial do órgão, é o momento da história da construção institucional no qual os atores precisam começar a viver, na prática, a regra-matriz. Uma vez que as “Instituições não nascem prontas dos textos das leis” (Abers & Keck, 2013, p. 15), e a criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário era uma experiência que nunca havia sido vivida, as conexões entre aqueles diferentes movimentos influenciaram as suas estruturações iniciais se servindo do que identifiquei de “imaginação institucional”. Mais especificamente, esta é fase na qual os atores iniciam a recorrer a um mecanismo político-criativo que defino de diferenciação, que é o mecanismo a partir do qual, via interpretação criativa da regra-matriz (Giddens, 2000), os atores propõem a instituição dos elementos estruturantes da ecologia institucional (campos, atores, papéis, ritos etc.). Finalmente, no Momento Histórico 3, 2008-2020, é a fase institucional na qual é possível identificar aquelas conexões criando os elementos estruturantes da ecologia com maior amadurecimento. Em especial, além da criação de novos elementos a partir da regra matriz, nessa fase os atores começam a criar outros elementos estruturantes a partir de encadeamentos de outros já derivados da regra-gênese, na experimentação de resolução de problemas concretos (Abers & Keck, 2013; Kraatz, Martí & Mair, 2009).

Com essa síntese da categorização teórico-metodológica da reconstrução histórica da construção institucional do Conselho Nacional de Justiça, passo, agora, a sumarizar, o percurso da construção dessa ecologia da conquista, respondendo aos seguintes questionamentos: como as conexões entre diferentes movimentos por democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça se estabeleceram? Como elas influenciaram a construção das diferentes fases institucionais do CNJ?

As cenas da história de construção do Conselho Nacional de Justiça iniciam-se na Constituinte (Episódio 1, 1987-1988), com uma ideia criada nos bastidores da OAB por juristas ligados a movimentos por democratização política chamada de “controle externo do Poder Judiciário”, um órgão de controle administrativo e disciplinar, com participantes externos à magistratura na composição. Idealizado, à priori, para se configurar como um órgão de atuação disciplinar e de fiscalização, situei que a ideia enfrentava diversas dificuldades para sua aprovação à época. Entre elas, (a) o desalinhamento entre os defensores à ideia sobre como o novo órgão deveria ser constituído, (b) a baixa importância do tema frente a outros que eram mais sensíveis ao

contexto político do momento, (c) a resistência organizada da magistratura, cujas associações profissionais eram presididas por uma ala conservadora de 2ª instância, que propagava a ideia de que o novo órgão controlaria as decisões judiciais dos juízes e que feria o princípio federativo, e os (d) esforços políticos em torno da retomada da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário.

Derrotada a ideia de criação do ‘controle externo’ na Constituinte, viajo às cenas de retomada dessa ideia no período pós-redemocratização, especialmente a partir de 1995. No Episódio 2 (1995-1998), sugeri interpretar que, na retomada da proposta pela esquerda política de criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário (PEC 112/95), prevendo em sua composição atores externos à magistratura, é possível identificar, nas atribuições previstas para o novo órgão, que havia um movimento jurista que objetivava criar um órgão de controle para além das atribuições de fiscalização da legalidade dos atos administrativos e de disciplina do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, havia uma projeção política de garantir influência no direcionamento das políticas de gestão dos recursos organizacionais, financeiros, humanos e de carreira no Poder Judiciário – que ganhava, provavelmente, oportunidade política com a percepção que se agudizava no pós-redemocratização de crise estrutural do Poder Judiciário, no qual se reclamava a incapacidade do Judiciário de responder às demandas por seus serviços. É esse movimento que se desagua na PEC 96/92, conhecida como PEC da Reforma do Judiciário. Nesse contexto, identifiquei que um evento político de muita relevância está acontecendo no mundo da magistratura, qual seja, a emergência dos “juízes novos” – juízes de primeira instância que nascem do berço pós-redemocratização, em um período gradativo de defasagem remuneratória, sobretudo na magistratura federal, de precariedades estruturais de trabalho, e de questionamento interno das desigualdades na cobrança de produtividade entre “juízes antigos” e “juízes novos” e entre juízes de 1º e de 2º grau na gestão do Poder Judiciário. Diante dessas adversidades, identifico que esse grupo da magistratura, em especial, começa a, gradativamente, tomar a direção das associações locais e nacionais da magistratura, a fim de reivindicar e construir soluções. Essa tomada gradativa pela primeira instância da direção das associações da magistratura levou a uma politização da atuação das associações em torno da construção de uma agenda política de primeira instância chamada de “democratização interna do Poder Judiciário”, que tem seu marco na PEC 355/96, que objetivou conceder direito à magistratura de 1º grau de todos os segmentos a escolha dos titulares dos cargos de direção dos tribunais aos quais estavam vinculados, como medida de democratizar internamente a gestão pública do Poder Judiciário. Apesar de haver agendas de democratização que tendiam à convergência entre o movimento que traz a esquerda política, em 1995, na proposição de um órgão de controle ao Poder Judiciário, e a agenda política associativa

que trazia a primeira instância, ainda não havia convergência quanto a criar um órgão de controle, para perseguir essas bandeiras.

Identifico, também, que esses dois movimentos por democratização da gestão pública judiciária começam a se conectar a partir do lançamento do relatório do deputado Jairo Carneiro (PFL/BA), da direita política, primeiro relator da PEC da RJ, em que acata, especialmente, dois projetos de reforma muito controversos no seio dos atores do sistema de justiça: o chamado “efeito vinculante” – que tratava tornar vinculante a todo o Poder Judiciário e a toda a Administração Pública as decisões do STF e de todos os tribunais superiores – e a criação de um órgão de controle administrativo e disciplinar ao Poder Judiciário, composto majoritariamente por atores da cúpula judiciária, sobretudo de 2ª instância e excluía representantes da sociedade da composição. Argumento que a proposição se tornou mais controversa ainda, porque o relator avança, significativamente, na ampliação de poderes ao órgão no campo disciplinar e no campo da gestão pública da Justiça, sobretudo na definição das políticas judiciárias estratégicas, assim como na centralização estatístico-informacional de todo o serviço público judiciário. Portanto, o relatório de Jairo Carneiro pretendia centralizar poderes significativos nas mãos das cúpulas judiciárias quanto à definição dos limites da atuação jurisdicional, de centralização da gestão, da fiscalização e da correição no Poder Judiciário iniciou a aproximação desses movimentos na resistência a esse modelo de reforma. Mediante isso, argumento que essa conexão se inicia pelo fato de as propostas centralizadoras de Jairo Carneiro oportunizarem uma politização mais intensa das associações da magistratura, que se estabelece na definição político-ideológica das bandeiras de democratização que reivindicavam, fazendo emergir mais claramente o que pode se identificar de novo movimento associativo da magistratura brasileira. Sugiro interpretar que isso também é influenciado pela definição de grupos no interior da magistratura conforme as afinidades político-ideológicas construídas em trajetórias anteriores à magistratura, na oportunidade dos debates em torno do relatório Jairo Carneiro.

Essa redefinição política no campo associativo da magistratura e de definição político-ideológica das bandeiras de democratização interna da primeira instância se intensificam, também, em meio a contradições que se estabelecem no seio da magistratura, no período 1997-1998, em torno da definição de um teto remuneratório ao Poder Judiciário, na oportunidade da reforma administrativa proposta pelo governo FHC no Congresso Nacional. A definição do teto remuneratório era uma medida que trataria a defasagem remuneratória gradativa da magistratura federal, mas traria restrições remuneratórias à magistratura estadual, que conseguiu influenciar na não definição do teto, dando início ao desgaste político entre a magistratura federal e a AMB, esta última ainda influenciada por uma ala conservadora de 2ª instância da magistratura estadual. Nesse

contexto, em 1998, lideranças do novo movimento associativo chegam à presidência da Ajufe e uma conexão política muito central acontece: a Associação declara apoio à criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário com participantes externos à magistratura na composição. Eles lançam para o debate a defesa do que conceituaram de “controle externo democrático do Poder Judiciário”, um modelo de conselho judicial que aceitava a participação de atores externos à magistratura, inclusive da sociedade civil, no qual a magistratura fosse majoritária, garantida a participação da magistratura de 1º grau na composição. Essa conexão foi o estopim à primeira ruptura entre associações nacionais da magistratura, em que a Ajufe se desvincula da AMB, para seguir nessa defesa, uma vez que a magistratura estadual era contrária à ideia de membros externos à magistratura na composição do órgão, e marca o início da fragmentação entre a magistratura em torno do tema e o início da reivindicação do ativismo das lideranças do novo movimento associativo da magistratura federal na reivindicação da magistratura de primeira instância na composição do Conselho, além do início da percepção política dessas lideranças sobre um órgão de controle ser a oportunidade de fazer avançar a sua agenda de democratização interna – um aspecto que muito mais evidente no Episódio 3.

No Episódio 3 (1999-2000), diante da centralidade do evento de criação da CPI do Judiciário, liderado por personagens influentes da direita partidária, com a divulgação de casos de corrupção na gestão pública do Poder Judiciário de muita repercussão e que tinha por objetivo o fortalecimento do movimento pela extinção da Justiça do Trabalho, que tornou a busca pela centralização da reforma do Judiciário no Congresso Nacional uma alternativa política para diluir o movimento pelo enfraquecimento do Poder Judiciário, é possível identificar que, pela inevitabilidade do avanço e da importância da reforma do Judiciário, a magistratura de primeira instância, liderada pelas associações, oportuniza-se a desaguar sua agenda de democratização no seio da PEC da RJ, entre elas, a PEC 355/96, sinalizando que havia um setor da magistratura que tinha interesse de discutir as propostas de reforma. É o momento no qual essas lideranças iniciam uma atuação mais ativa nos debates sobre a reforma do Judiciário em diferentes espaços, institucionais, construindo mais claramente conexões com lideranças políticas que defendiam propostas de democratização ao Poder Judiciário, especialmente com lideranças partidárias da esquerda política. Nesse contexto, é possível identificar, com mais evidência, que as lideranças do novo movimento associativo da magistratura já consideravam o CNJ como o lugar institucional de relevância política para se perseguir a agenda de democratização interna, indo em busca de apoio parlamentar para garantir que a primeira instância estivesse na composição do Conselho e a ideia do ‘controle externo democrático’.

Nesse contexto, a conexão entre os diferentes movimentos por democratização da gestão do Poder Judiciário na visão de que a criação de um órgão de controle seria o instrumento político para tal, fica evidente na proposta do deputado Marcelo Déda (PT/SE) designado subrelator para tratar o tema, quando naquela nova legislatura designou-se o deputado Aloysio Nunes (PMDB/SP), da direita partidária, à relatoria. Marcelo Déda desenvolveu uma proposta de conselho judicial muito mais inclinada a conferir poderes ao novo órgão para influência no direcionamento das políticas de gestão dos tribunais. Além disso, inclinou-se a atender a demanda da primeira instância, incluindo, pela primeira vez, representantes da magistratura de 1ª instância na composição. No entanto, Marcelo Déda propôs um modelo de composição no qual membros externos à magistratura fossem amplamente majoritários na composição. Essa proposta foi profundamente transformada pelo relator, que conferiu ao órgão competências sem qualquer projeção significativa de influência na gestão do Poder Judiciário, e tornando majoritária as cúpulas judiciárias na composição, excluindo representações da sociedade, do Ministério Público e a magistratura de primeira instância. Além disso, acatou a proposta polêmica de extinção da Justiça do Trabalho e o efeito vinculante das decisões de todos os tribunais superiores. Esse é o momento político, portanto, no qual é possível se perceber na natureza das propostas da direita partidária e da esquerda partidária em torno da PEC da RJ que havia duas tendências de conexões políticas naquele debate no Congresso, formando-se a partir de três dimensões: (a) dimensão político-partidária, isto é, entre esquerda e direita; (b) dimensão hierárquica do Poder Judiciário, isto é, entre cúpula e base; e (c) dimensão modelo de acessibilidade à Justiça, isto é, entre centralização e democratização.

Em meio às polêmicas do lançamento do relatório Aloysio Nunes, ainda no Episódio 3, sustento a importância política da entrada da deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP) na relatoria para garantir a influência dos diferentes movimentos por democratização do Poder no desenho constitucional do CNJ, porque Zulaiê é uma personagem política na relatoria que, mesmo da direita partidária, defendia a criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário e era inclinada a propostas democratizantes de reforma ao Poder Judiciário, além de inclinada a se conectar com esses diferentes movimentos. Essas diferentes inclinações permitiram que a relatora propusesse um ‘controle externo democrático’, conforme defendia lideranças do novo movimento associativo da magistratura, que garantiu que todos os níveis hierárquicos da magistratura e de todos os segmentos da justiça fossem assegurados na composição, inclusive integrantes da magistratura de primeira instância de todos os segmentos, além de atores externos à magistratura, como integrantes da OAB, do Ministério Público e representantes da sociedade. Sugeri concluir que Zulaiê permitiu a construção de um modelo de ‘controle externo democrático’ no qual tornou majoritária na

composição atores *externos ao sistema de poder que, historicamente, gere os recursos públicos do Poder Judiciário*, um resultado muito evidente da influência significativa das conexões entre os diferentes movimentos por democratização da gestão do Poder Judiciário.

Finalmente, no Episódio 3, faço destaque para o início da conexão política entre o então ministro do STF Nelson Jobim e lideranças do novo movimento associativo da magistratura, em 2000, na oportunidade do movimento por uma greve nacional da magistratura federal, motivada pela insustentabilidade da defasagem remuneratória no setor. Essa conexão política se inicia com uma liminar que o ministro Nelson Jobim se inclinou a acatar, a fim de atender a uma medida de recomposição remuneratória proposta pelo setor. Essa conexão política entre os juízes novos e Jobim prosperará para a construção de acordos importantes, que levará ao avanço da proposta de ‘controle externo democrático’ no Senado e à influência desses dois atores na implementação do órgão.

No Episódio 4, na oportunidade da PEC da RJ já estar em tramitação no Senado, mobilizei evidências para sustentar a importância do evento da chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, em 2003, que oportuniza a personagens criadores da ideia do ‘controle externo’, como Márcio Thomaz Bastos, a ocupar posições estratégicas no governo, como o cargo de ministro no Ministério da Justiça, de onde começa a capitanear o tema da criação de um órgão de controle como agenda do governo petista. Identifiquei a importância da criação da Secretaria da Reforma do Judiciário por Márcio Thomaz Bastos, que se torna um campo estratégico para reorganização das diferentes forças favoráveis à criação de um órgão de controle com atores externo à magistratura na composição, especialmente a reconexão entre Márcio Thomaz Bastos e Nelson Jobim, ambos, naquele momento da história, em posição institucional significativamente estratégica, e a aproximação das lideranças do novo movimento associativo ao projeto político do governo para tratar do tema. Sustento que a conexão que havia entre Nelson Jobim e as lideranças do novo movimento associativo influenciaram na construção de entendimentos de que a proposta que tramitava no Senado era a mais politicamente viável de se articular aprovação. Além disso, sustento a importância da escolha do senador José Jorge Lima (PFL/PE), da direita política, para a relatoria, um personagem da direita política estratégico por suas diferentes conexões políticas, que viabilizou a construção de uma base ampla no Senado, além de permitir a Nelson Jobim coordenar a descostura da PEC da RJ, a fim de viabilizar a aprovação de propostas caras ao governo, como o CNJ, e à oposição do governo, como o efeito vinculante.

Ainda no Episódio 4, sustento, finalmente, a influência da conexão de Nelson Jobim e de lideranças do novo movimento associativo na difusão do enquadramento da finalidade precípua da criação do CNJ, que era a atribuição de planejamento estratégico ao Poder Judiciário e de

construção de políticas judiciárias no campo da gestão, mesmo que a proposta que foi oportunizada por Zulaiê não houvesse claramente conferido tal finalidade, e que se torna uma estratégia para se conseguir avançar a busca de apoio entre a magistratura de 1ª instância e para ajudar a isolar setores mais resistentes. Finalmente, situo a importância da chegada de Nelson Jobim à presidência do STF, em 2004, de onde sinaliza, pela primeira vez, a criação de um órgão de controle ao Poder Judiciário com atores externos à magistratura na composição uma agenda de um presidente do STF, e de onde consegue influenciar, significativamente, a construção de apoios parlamentares de diferentes partidos para aprovação do CNJ no Senado, e a trabalhar a ideia de que a proposta de composição de órgão de controle ao Poder Judiciário em tramitação no Senado era suficientemente interno ao sistema de justiça para significar inconstitucionalidade e ameaça à independência e à autonomia do Poder Judiciário.

Aprovada a proposta constitucional do ‘controle externo democrático’ no Senado, a tese começa uma viagem às cenas nas quais os atores estão diante do desafio de viver o órgão na prática. Inicia-se, portanto, a fase de dar vida à regra-gênese que instituiu o Conselho. Inicia-se o 2º Momento Histórico de construção do CNJ, que se refere às estruturas iniciais do órgão. No Episódio 5, destaco que Nelson Jobim, na presidência do STF, torna-se, conforme era previsto em regra constitucional que institui o CNJ, o presidente do novo órgão. Identifiquei que Nelson Jobim se serve da conexão política que vinha construindo com os juízes novos, para auxiliá-lo na projeção da instalação do CNJ. É a oportunidade na qual esses personagens iniciam sua influência nas estruturas iniciais do Conselho. Identifiquei que a oportunidade de influência se torna mais significativa, uma vez que a aprovação da criação constitucional do CNJ ocorre sem qualquer oportunidade de previsão orçamentária, de estrutura de recursos humanos e de espaço físico para a sua instalação, e pela necessidade de disciplina dos ritos das competências previstas ao e do funcionamento do órgão. Em especial, no Episódio 5 identifico a influência que esses atores tiveram na construção da 1ª composição de conselheiros, garantindo, sobretudo, que lideranças ligadas ao novo movimento associativo, além de personagens que eram favoráveis ao Conselho, fossem indicadas.

Além disso, destaco o episódio do questionamento, pela AMB, da constitucionalidade do órgão, que era articulada desde a fase final de aprovação do CNJ no Congresso. Identifiquei que isso ocorria ao mesmo tempo que a primeira instância da magistratura estadual articulava sua primeira chegada à presidência da AMB, como resultado da força da agenda por democratização interna, além de que esse questionamento na transição à chegada histórica da primeira instância à presidência da AMB e se torna uma oportunidade política para buscar garantia do STF de que o CNJ não teria poder de interferir nas decisões dos juízes. Argumento que esse episódio torna-se

significativo para a legitimidade, sobretudo à projeção de atribuição de órgão de influência na agenda de gestão do Poder Judiciário, haja vista que o questionamento da constitucionalidade do órgão pela AMB foi relatado por um personagem que era contrário a membros externos à magistratura na composição, ministro Cezar Peluso, da magistratura estadual paulista, mas que foi constrangido pela força do contexto de democratização que estava em torno de sua criação, concedendo-lhe voto favorável pela constitucionalidade, o que marca, finalmente, uma derrota, em todos os segmentos, da influência político-discursiva da ala conservadora de 2ª instância no debate quanto ao significado do órgão, ao mesmo tempo que significava a predominância da direção da primeira instância no mundo associativo da magistratura, assim como as pautas por democratização interna como agenda oficial da política associativa, no nível nacional e local.

No Episódio 6, descrevi, mais detalhadamente, a influência da conexão entre Nelson Jobim e os juízes novos do GEAI, na proposição de um funcionamento ao CNJ, na oportunidade da necessidade de instituição de um regimento interno ao órgão. Identifiquei que a posição institucional de Nelson Jobim na presidência do STF foi o fator que tornou possível a instalação do CNJ, sobretudo quanto a alocar um espaço físico e orçamento do Supremo, contudo de estrutura inicial ainda muito precária para atender às demandas da sociedade. Identifiquei a oportunidade, pela necessidade de estrutura de recursos humanos ao CNJ, de integração dos juízes novos do GEAI à presidência do Conselho, oportunidade na qual a primeira instância ligada ao novo movimento associativo ganha outra posição estratégica no órgão. Finalmente, na oportunidade de proposição de um RI ao CNJ, argumento que os juízes novos do GEAI garantiram diferentes medidas para abrir portas para a democratização da gestão do Poder Judiciário, sobretudo em medidas para que quaisquer atores pudessem influenciar o direcionamento das políticas de gestão do Poder Judiciário, inclusive as associações, entre elas, (i) o direito de voz às associações da magistratura nos plenários do CNJ em temas de políticas de gestão do Poder Judiciário, (ii) a idealização de uma categoria processual chamada de Pedidos de Providência, destinada a manifestações de quaisquer atores interessados em tratar de temas em torno da gestão do Poder Judiciário, (iii) o direito de sustentação oral nos julgamentos de processos, (iv) a previsão de participação da sociedade civil na construção dos atos normativos, (v) o acesso direto, sem necessidade de representação, às demandas da sociedade ao Conselho, (vi) a criação do cargo de secretário(a)-geral do Conselho com a obrigatoriedade de coordenação por um(a) magistrado(a) – para o qual foi garantido um juiz de primeira instância do GEAI naquele início, (vii) a idealização do Departamento de Pesquisas Judiciárias, para auxílio técnico para a formulação de políticas judiciárias, à construção de análises e diagnósticos da situação estrutural e conjuntural ao Poder Judiciário, uma medida que indicava que os atores projetavam o resgate de poderes

informativos e estatísticos ao CNJ para além da transparência, (viii) e a idealização das comissões, campos formados pelos conselheiros nos quais são tratados temas de prioridade da gestão da presidência – em que foi possível constatar a influência de temas que eram caros ao novo movimento associativo da magistratura, como a informatização e os serviços dos juizados especiais.

No Episódio 7, destaco a situação na qual os atores estão diante da necessidade de se construir uma agenda política ao Conselho. A presidência de Nelson Jobim se vê na oportunidade política de desenvolver uma agenda em torno da gestão, que era a construção de um planejamento estratégico ao Poder Judiciário, mas, pela necessidade de legitimar o órgão naquele início e, também, para legitimar, posteriormente, as ações do CNJ no campo da gestão, escolhe, primeiramente, atender às demandas da sociedade no campo da disciplina como agenda. No entanto, identifiquei que os atores se veem no dilema do isolamento da corregedoria nacional, que não fazia chegar os processos ao plenário do Conselho. Esse impasse abriu portas para atender aos pedidos de providências das associações nacionais da magistratura em pautas da agenda de democratização interna as quais ficaram conhecidas como “pautas de moralização”, pautas de repercussão na opinião pública, entre as quais o fim do nepotismo, das sessões secretas para fins de promoção da magistratura, e a disciplina do teto remuneratório. Essa agenda tornou-se estratégica, uma vez que o Conselho conseguia legitimidade diante dos anseios da sociedade e da maioria da magistratura – a magistratura de 1ª instância –, e isolava o campo mais resistente ao CNJ.

No Episódio 8, identifico que, enquanto a presidência de Nelson Jobim fazia destaque de atuação às pautas de moralização, as comissões e a secretaria-geral trabalhavam em conexão para desenvolver no que categorizo de “ensaios de políticas judiciárias”, que eram ações de políticas judiciárias para o campo da gestão, que traziam pautas que já vinham sendo reivindicadas pelo novo movimento associativo da magistratura, que é o momento no qual as bandeiras desse novo movimento também desaguam com campo da construção das políticas judiciárias do Conselho, com destaque para as mobilizações do Judiciário e da sociedade civil no tema da informatização do processo judicial e na construção do 1º planejamento estratégico dos juizados especiais estaduais e federais, que tentou direcionar a agenda de política de gestão dos tribunais para a priorização da estruturação dos serviços dos juizados especiais. Nesse Episódio, foi possível identificar que a construção o quanto a pauta de democratização da alocação dos recursos da justiça já estava avançada no novo movimento associativo, entre elas as reivindicações de informatização e virtualização de toda a fase processual, de aplicação do recurso orçamentário proporcional à demanda de trabalho, de provisão de uma diversidade de recursos estruturais para atender às demandas de serviço da primeira instância, como estrutura física, tecnológica e de pessoal, além da

reivindicação de criação de campos de gestão compartilhada para a gestão dos recursos do Poder Judiciário.

Além disso, no Episódio 8, também identifico a influência dos diferentes movimentos por democratização do Poder Judiciário na construção do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, especialmente na construção das variáveis que o compõem, com especial atenção à taxa de congestionamento processual e a carga de trabalho dos juizes, além de variáveis estruturais, como orçamento, informatização e estrutura de recursos humanos, para além das variáveis referentes à litigiosidade, especialmente com a finalidade de subsidiar a construção de políticas de alocação de recursos estruturais na Justiça. Identifico como essas pautas conseguem influenciar a gestão Ellen Gracie, especialmente no campo da informatização do processo judicial e da transformação digital dos serviços da Justiça e na continuidade de construção do SIESPJ. Desses movimentos pela construção de um planejamento estratégico e de um sistema de estatística ao Poder Judiciário oportunizaram que o CNJ disciplinasse a criação de núcleos de estatística e gestão estratégica nos tribunais brasileiros, campos de burocracia com a finalidade de ser um campo especializado para ser um canal de conexão entre o Conselho e os tribunais em matéria de estatística e gestão estratégica.

No Episódio 9 (2008-2009), de onde iniciei o 3º Momento Histórico da construção do CNJ (2008-2020), que é fase da construção de uma Estratégica Nacional ao Poder Judiciário, que encontra oportunidade na Gestão Gilmar Mendes, especialmente, descrevo o processo da construção do 1º Planejamento Estratégico do Poder Judiciário. Identifico a estratégia de se convocar as cúpulas judiciárias para esse processo de construção, especialmente para ajudar na construção da justificativa de que aquele projeto não somente um projeto do Conselho, mas um projeto de todo o Poder Judiciário, que tem seu marco a Carta do Judiciário. Identifiquei que, para esse processo de construção, a presidência de Gilmar Mendes articulou os encontros regionais destinados a levantar os temas que seriam as bases do planejamento estratégico. Foi possível perceber que esses encontros foram orientados para o que se definiu de “necessidades mais prementes da sociedade”, que nada mais eram os temas que os movimentos por democratização da gestão do Poder Judiciário problematizavam, como a gestão de recursos financeiros, humanos e de tecnologia. Além disso, identifico a importância do evento da construção do Programa Justiça Aberta pela Corregedoria Nacional, que visava levantar toda a estrutura do serviço judiciário de primeira instância da Justiça Estadual e das serventias judiciais e, nessa oportunidade, de levar à associação da magistratura estadual do Estado do Maranhão a solicitar a primeira inspeção do CNJ das condições de trabalho da primeira instância, que levou a Corregedoria Nacional a desenvolver as primeiras inspeções a Tribunais de Justiça, em que se revelou e se repercutiu as precariedades

estruturais dos serviços de 1ª instância, além das desigualdades estruturais entre 1ª e 2ª instância. Nesse contexto, identifiquei o lançamento do 1º diagnóstico da AMB sobre as condições de trabalho dos juízes do Brasil, também somando aos diagnósticos sobre as dificuldades estruturais da 1ª instância. Identifiquei que todos esses diagnósticos influenciaram a construção da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, que teve como base política principal o combate às desigualdades estruturais entre 1ª e 2ª instâncias como solução do combate à morosidade da Justiça.

Além disso, foi possível identificar a influência da agenda de políticas de gestão que já vinham sendo ensaiadas nos bastidores do Conselho, como a agenda da informatização do processo judicial, na política das metas estruturantes, a primeira implementação das política de metas que era instrumento de coordenação das prioridades definidas pelo Conselho, que tinha a finalidade de nivelar as condições estruturais das unidades judiciárias para o início do 1º planejamento estratégico, que se daria no período de 2010-2014. Identifiquei, também, na criação da Resolução nº 70, que é o normativo que institucionaliza o 1º planejamento estratégico do Poder Judiciário, o marco da institucionalização da atribuição de desenvolvimento de planejamento estratégico ao CNJ, e a tentativa de garantir alocação orçamentária para o cumprimento da estratégia nacional no nível local, a obrigatoriedade da participação das associações na construção do planejamento estratégico dos tribunais, além da centralidade dos núcleos de estatística e gestão estratégica como a principal unidade da burocracia local para elaborar, implementar e gerir o planejamento estratégico nos tribunais. Finalmente, identifiquei a centralidade política que ganha a presidência e a comissão de gestão estratégica, estatística e orçamento do CNJ na condução da Estratégia Nacional.

Finalmente, identifiquei a centralidade política da Meta 2, a única meta voltada para julgamento de processos, que tentava direcionar a política de gestão dos tribunais para o julgamento de processos antigos, para legitimar, diante da opinião pública, a importância da atribuição de planejamento estratégico ao Conselho e da política de metas, além da oportunidade política de cobrança da democratização da alocação de recursos para tratar as precariedades dos serviços de primeira instância. Além disso, identifiquei a importância política da Meta 1, que oportunizou, no nível local, a emergência do que identifiquei de “burocratas da Estratégia”, personagens que aguardavam, sobretudo, ganhar mais protagonismo no direcionamento da gestão local, que buscavam implementar a cultura do planejamento estratégico nos tribunais, além da oportunidade do fortalecimento dos setores de planejamento estratégico no Poder Judiciário. Também identifiquei o início que esses setores ganharam de aproximação com as necessidades estruturais dos serviços de 1ª instância, além do início da centralidade política dos juízes auxiliares das

presidências dos tribunais, juízes de primeira instância, que passaram a se tornar atores centrais na conexão entre presidência, burocratas da estratégia, 1ª instância e CNJ.

No Episódio 10 (2010-2012), destaco a radiografia do relatório das metas estruturantes, revelando o baixo nível de informatização do processo judicial da Justiça brasileira e, portanto, a baixa capilarização das políticas que vinha tentando difundir o CNJ, além dos relatos locais das dificuldades da falta de estrutura para se cumprir as metas estruturantes e das dificuldades de implementação de uma cultura de gestão estratégica nos tribunais. Identifiquei a busca de se assegurar mais metas voltadas para a produtividade processual na Justiça no final da Gestão Gilmar, além do início da resistência organizada das cúpulas judiciárias, sobretudo do segmento da Justiça Estadual, no enfraquecimento da Estratégia Nacional e da política de metas, que ganha espaço político com a chegada da Gestão Cezar Peluso. Identifiquei que a Gestão Cezar Peluso abriu portas para que as cúpulas judiciárias gerissem a definição da política de metas, em que foi possível perceber, sobretudo no segmento da Justiça Estadual, segmento de maior resistência, o enfraquecimento das metas de produtividade, além do enfraquecimento do alcance das políticas de estruturação. Nesse Episódio, destaco a oportunidade que encontra setor mais conservador da 2ª instância para retornar à presidência da AMB, a fim de auxiliar no discurso de que o CNJ feria a autonomia e a independência dos juízes. Com esse cenário de desmonte institucional das bases da busca pela democratização da gestão e da alocação dos recursos da justiça, destaco a tentativa que fracassa desses atores mais conservadores de enfraquecer o papel correicional do Conselho, com o questionamento da constitucionalidade desse poder do órgão.

Finalmente, no Episódio 10 também identifico a chegada da Gestão Ayres Britto, que oportuniza o retorno das lideranças do novo movimento associativo nas estruturas da presidência do CNJ e no cargo de secretaria-geral, abrindo portas para que as bandeiras de democratização da alocação de recursos retornassem como bandeira de políticas judiciárias, como a retomada da problematização do tema da equalização da força de trabalho conforme a demanda processual. Aproveitando esse contexto, identifico a influência significativa que se desenvolveu em torno da construção do SIESPJ – na transição da gestão Ellen Gracie para a gestão Gilmar Mendes –, institucionalizada pela Resolução 76/2009, em que se iniciou o retrato mais detalhado da força de trabalho destinada para cada instância e as despesas detalhadas com recursos humanos, mas que ainda não trabalhava, de forma articulada, nas primeiras edições do Justiça em Números sob a Resolução 76, as desigualdades de alocação de força de trabalho entre 1ª e 2ª instância. Identifico, também, a centralidade do movimento pela contagem da baixa processual na definição de “caso novo” e das execuções judiciais, para retratar a real carga processual da 1ª instância, e para trazer essa fase processual para a definição de produtividade da justiça na ótica do jurisdicionado, que

transformou, em especial, a definição da taxa de congestionamento e da carga de trabalho no Poder Judiciário.

Finalmente, identifiquei, no Episódio 10, sob a gestão Ayres Britto, o início da construção de um novo movimento estatístico da comparabilidade da produtividade na justiça, nos bastidores do DPJ, a fim de tentar incidir no direcionamento das políticas de gestão de alocação de recursos conforme demanda processual, que se chamou, posteriormente, de Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), de uso do método DEA, que era um movimento que buscava qualificar “o melhor e o pior tribunal”, em termos de gestão de recursos para o alcance de produtividade. Esse movimento se tornou importante porque, pela primeira vez, encontrou-se um método correlacionando variáveis estruturais e variáveis de produtividade e tornava comparável o desempenho entre tribunais de diferentes portes, revelando as discrepâncias de desempenhos, fortalecendo a tese de que o problema da produtividade da Justiça não estava, necessariamente, na falta de recursos, mas no tipo de política de alocação de desses recursos, além de condicionar, em termos de comparação estatística, o desempenho individual de cada tribunal com o desempenho de todos os tribunais do segmento e do mesmo porte.

No Episódio 11 (2013-2018), destaquei, finalmente, na chegada da Gestão Joaquim Barbosa, a oportunidade de construção de uma política judiciária de priorização da primeira instância de toda a justiça brasileira e a mobilização das estatísticas do SIESPJ como a principal fonte de evidência para a justificativa da necessidade da instituição dessa política nacional. Identifiquei como o movimento pela priorização do primeiro grau ganha abrangência, na reivindicação da equalização de todos os recursos da Justiça entre primeira e segunda instância conforme a demanda de casos novos. Identifiquei a centralidade de personagens de primeira instância e da burocracia ligados às bandeiras de democratização da alocação dos recursos da justiça, ocupando campos institucionais estratégicos no Conselho, para oportunizar a mobilização da construção dessa política judiciária nacional. Além disso, identifiquei, como estratégia de vincular essa agenda de política do Conselho na agenda política de todo o Poder Judiciário, os atores conseguiram articular a vinculação dessa agenda à nova Estratégia Nacional, como diretriz estratégica, e nas metas nacionais, e resgataram o fortalecimento dos burocratas da Estratégia como os principais articuladores do desdobramento da Estratégia Nacional, na criação da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Além disso, argumentei que a mudança no modelo do IPC-Jus também foi uma estratégia para fortalecer a abrangência do movimento pela equalização dos recursos da Justiça entre 1º e 2º grau, no contexto de construção de uma política de priorização do primeiro grau, uma vez que o novo modelo, em 2013, passou a considerar a despesa total do tribunal, além de tornar a baixa processual a única variável de resultado.

Argumentei, ainda, nesse contexto, a importância da construção da Resolução 184/2013, que disciplina os parâmetros para criação de cargos, funções e unidades judiciárias, tanto como resposta para o movimento pela criação de novos TRFs, quanto como para fortalecer o movimento pela melhor alocação dos recursos da Justiça para fins de aumentar a produtividade processual.

Criado esse contexto, destaco a importância política da convocação da sociedade para a 1ª audiência pública da história do Conselho Nacional de Justiça para tratar dos temas do que já se oficializava identificar de Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. A audiência pública tornou-se uma estratégia política para definir que aquela agenda de priorização da primeira instância também era uma agenda da sociedade. Após a criação desse processo de legitimação, destaquei a estratégia de pautar, compassadamente, as três resoluções que compõem a política de priorização do primeiro grau – a que se destina à institucionalização das diretrizes da política, a que se destina à equalização do orçamento e a que se destina à equalização da força de trabalho. Nesse processo, destaquei o impasse do pedido de aposentadoria de Joaquim Barbosa e da chegada da composição de conselheiros potencialmente resistentes à política de priorização para a aprovação da última proposta de resolução, que tratava a equalização da força de trabalho conforme a demanda de casos novos, considerada a resolução mais importante e polêmica do movimento pela equalização dos recursos da justiça. Apesar de ter saído aprovada por antecipação de votos na última sessão na presidência de Joaquim Barbosa, havia o entrave de haver pedidos de vista, que condicionava a publicação da resolução à finalização desses pedidos de vista, mas que se depara com a chegada da Gestão Ricardo Lewandowski, que trava a continuação do processo da resolução da equalização da força de trabalho, e se mostrou resistente à política de priorização do primeiro grau, aliando-se aos Tribunais de Justiça na articulação pelo enfraquecimento da política.

Em resposta ao movimento pelo enfraquecimento da política de priorização da primeira instância pela Gestão Ricardo Lewandowski, destaco a mobilização de criação de um cenário institucional dos defensores da política para tentar diluir a resistência da Gestão Lewandowski e tentar lutar pela implementação da política e para pressionar a publicação da resolução da equalização da força de trabalho, como a busca do apoio da corregedoria nacional, na atuação das inspeções, criando campos para articulação nacional da primeira instância para a construção de estratégias de implementação da política, a propagação de casos de destinação orçamentária desigual entre 1ª e 2ª instância, a integração do Justiça Aberta ao SIESPJ, que concedeu ao DPJ maiores possibilidades de detalhamento estrutural da Justiça e da produtividade processual no Relatório Justiça em Números, além da mobilização da percepção pela primeira instância sobre a implementação da política de priorização nos tribunais. Identifiquei que, sob esse cenário, a Gestão Ricardo Lewandowski pauta a resolução da equalização da força de trabalho e, como forma de

contornar a imagem de sua gestão contra a política, lança a proposta de Resolução 221/2016, que institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ.

Finalmente, destaco o início da ‘guerra’ pela implementação da equalização da força de trabalho, especialmente da continuação da construção de um cenário institucional favorável à medida, que se favorece com a chegada da Gestão Cármen Lúcia, uma vez que havia muitas resistências à implementação da política no nível local. Identifiquei a importância de um instrumento de avaliação da gestão da informação, que se chamava Selo Justiça em Números, para o qual foi se tornando estratégico a integração de critérios de cumprimento de políticas judiciárias, uma vez que os tribunais estavam tornando o instrumento como um de avaliação da prestação jurisdicional. Além disso, os atores foram modificando as estatísticas do Relatório Justiça em Números para torná-lo o principal instrumento de monitoramento da política de priorização do primeiro grau, criando sessões significativas de comparação entre 1ª e 2ª instância.

Por fim, no Episódio 12 (2019-2020), retratei a repercussão nos tribunais brasileiros dessa ecologia criada pelos atores, a fim de perseguir políticas democratizantes na gestão e na alocação dos recursos destinados à prestação do serviço público judiciário, na oportunidade da minha experiência de campo. Identifiquei que, após conseguir instituir uma política judiciária que disciplinava a democratização da gestão e da alocação de todos os recursos da justiça entre 1ª e 2ª instância, o movimento continuava a ser desafiado a atuar em uma próxima fase, que é a fase da guerra pela implementação e do reparo dos efeitos contraditórios do que foi criado. Argumentei que o projeto de se instituir um instrumento competitivo de avaliação da execução das políticas judiciárias, que é o Prêmio CNJ de Qualidade, naquele contexto de revisão na execução de políticas democratizantes caras ao movimento pela democratização interna, como a equalização da força de trabalho, indicava a busca por contornar o êxito precário da efetividade da implementação das políticas judiciárias que foram criadas, diante da fragilidade das sanções que existem para incidir sobre seu descumprimento. Foi possível identificar o quanto essas políticas têm, contraditoriamente, redefinido os parâmetros (i) de acesso à justiça, impactando na presença territorial dos serviços públicos judiciários, (ii) de tempo razoável do processo, deslocando o tempo que espera a sociedade para o tempo médio que o judiciário consegue atender à demanda por justiça, (iii) relacionais entre o corpo burocrático, gerando falta de cooperação no compartilhamento de soluções de gestão do serviço público judiciário; além do quanto o movimento ainda se descola da realidade do mundo do trabalho judiciário para criar medidas de comparação de desempenho, possibilitando distorções no tratamento da diversidade da litigiosidade e descontextualização dos diferentes ritos processuais e modos de trabalho da

prestação jurisdicional. Retraturei, também, como o movimento estatístico da produtividade comparada e de instrumentos de avaliação da execução das políticas judiciárias vem transformando e redirecionando as políticas de gestão locais para a priorização da primeira instância.

Finalmente, é possível concluir que a ‘casa-grande’ não é mais a mesma. No entanto, ela ainda tenta sobreviver e se reinventar. Isso também indica que o movimento pela democratização da gestão e da alocação dos recursos precisa continuar sendo muito criativo para contornar o êxito ainda precário da efetividade do que foi criado. Além disso, chamo a atenção ao movimento para a quase nenhuma previsão de participação popular na definição das prioridades de estruturação do serviço judiciário, tornando a visão ainda muito endógena do que seja tal definição, para que ele também não se torne uma ‘casa-grande’ para os usuários da justiça. Convido, por fim, diante da contribuição da tese, pesquisadoras/es a se desafiarem a atravessar mais a ‘casa-grande’ para o estudo da efetividade e dos efeitos da criatividade política e de políticas do movimento para compreendermos, com visão crítica, em que medida ela está reconfigurando a prestação do serviço judiciário e para desafiá-lo a se aproximar realmente dos “desejos da sociedade”, da ótica de quem usa a justiça, sobretudo dos mais desfavorecidos.

## Referências

### (1) Bibliográficas

Abers, R. N. & Keck, M. (2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. New York, NY: Oxford University Press.

Ansell, C. (2013). Ecological Explanation. In Berk, G., Galvan, D. C. & Hattam, V. (Orgs). *Political Creativity: Reconfiguring Order and Change*. Philadelphia: University of Philadelphia Press, pp. 55-77.

Beach, D. (2017). Process-Tracing Methods in Social Science. *Oxford Research Encyclopedias, Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176>

Beaud, S. & Weber, F. (2014). *Guia para a pesquisa de campo: produzir e analisar dados etnográficos* (2. ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

Berk, G. & Galvan, D. C. (2013). Processes of Creative Syncretism: Experiential Origins of Institutional Order and Change. In Berk, G., Galvan, D. C. & Hattam, V. (Orgs). *Political Creativity: Reconfiguring Order and Change* (pp. 29-54). Philadelphia: University of Philadelphia Press.

Bunjevac, T. (2017). From individual judge to judicial bureaucracy: the emergence of judicial councils and the changing nature of judicial accountability in court administration. *UNSW Law Journal*, 40(2).

Carvalho, A. D. Z. (jan./jun. 2017). Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 114, pp. 31-77. DOI: 10.9732/P.0034-7191.2017V114P31

Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: a practical guide through qualitative analysis*. London: SAGE.

Czarniawska, B. (2004). On Time, Space, and Action Nets. *Organization*, 11(6), 773-791

Fligstein, N. & McAdam, D. (2013). *A theory of fields*. New York: Oxford University Press

Fligstein, N. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 19 (2), 105-25.

Fragale Filho, R. (2013). Conselho Nacional de Justiça: Desenho Institucional, Construção de Agenda e Processo Decisório. *Dados*. 56(4), 975-1007.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Berkeley, CA: University of California Press.

Ginsburg, T. & Garoupa, N. (2008). Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *American Journal of Comparative Law*, 57(444), 201–232.

Hajer, M. (1993). Discourse Coalition and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. In F. Fisher & J. Forest (Ed.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 43-76). New York, USA: Duke University Press. <https://doi.org/10.1515/9780822381815-003>

Hammergren, L. (2002). Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. *Working-Paper Series Democracy and Rule of Law Project*, n. 28.

Joas, Hans. 1996. *The creativity of action*. Chicago: University of Chicago Press.

Kim, R. P. & Soares, G. M. A. (jan./junho, 2019). Contribuições das estatísticas e das pesquisas como mecanismos de criação e avaliação das políticas públicas do Poder Judiciário. *Revista CNJ*. 3(1), 84-95.

Kosař, D. (2018). Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. *German Law Journal*, 19(07), 1567–1612.

Kraatz, M. S. (2009). Leadership as institutional work: a bridge to the other side. In Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (Orgs.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations* (pp. 59-91). Cambridge: Cambridge University Press.

Latour, Bruno. (2008). *Reensablar lo social: una introducción a la teoría actor-red*, Buenos Aires: Manantial.

Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (2009). Introduction: Theorizing and Studying Institutional Work. In Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (Orgs.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations* (pp. 1–27). Cambridge: Cambridge University Press.

Martí, I. & Mair, J. (2009). Bringing change into the lives of the poor: entrepreneurship outside traditional boundaries. In Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (Orgs.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations* (pp. 92-119). Cambridge: Cambridge University Press.

Meijer, P. C., Verloop, N., & Beijaard, D. (2002). Multi-method triangulation in qualitative study on teacher's practical knowledge: an attempt to increase internal validity. *Quality & Quantity: international journal of qualitative methods*, 1(2), 13-22.

Nascimento, M. I. B. & Dias, J. P. (2022). Estatativismo institucional e os episódios em torno das causas da magistratura de primeira instância brasileira. In Koga, N. M. et. al. *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: Ipea, pp. 427-453, <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo13>

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pásara, L. (2014). La experiencia comparada de los consejos. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 18, 107-135.

Perissinotto, R. (out. 2013). Comparação, história e interpretação. Por uma ciência política histórico-interpretativa. *RBCS*, 83 (28), 153-161.

Sadek, M. T. (2004). Judiciário: Mudanças e Reformas. *Estudos Avançados*, 18 (51), 79-101.

\_\_\_\_\_. (2010). Poder Judiciário: Uma Nova Instituição. *Cadernos Adenauer*, 1 (11), 13-21.

Schmidt, V. A. (2008). The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 303-326. [10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342)

Sewell, W. H. (Julho, 1992). A Theory of Structure: duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology* 98(1), 1-29.

Tomio, F. R. L., & Robl Filho, I. N. (2013). *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, 21 (45), 29-46.

Vinuto, J. (2014). Amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, 22(44), 203-220.

Zilber, T. B. (2009). Institutional maintenance as narrative acts. In Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (Orgs.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. (pp. 205-235). Cambridge: Cambridge University Press.

## **(2) Depoimentos do Projeto História Oral do CNJ**

Abdala, V. (depoimento, 2012). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV). Disponível em: [Projeto: Construindo um Judiciário responsivo: uma análise do Conselho Nacional de Justiça \(CNJ\)](http://www.fgv.br/cpdoc/fgvbr/projeto-historia-oral-do-cnj) (fgv.br)

- Abramovay, P. V. (depoimento, 2010). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (0h 55min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1810.pdf>
- Bastos, M. T. (depoimento, 2009). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (1h 12min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1719.pdf>
- Busato, R. A. (depoimento, 2010). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (0h 55min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1819.pdf>
- Carvalho, R. (depoimento, 2013). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [projetcocnj-fgv\\_ruth\\_carvalho\\_0.pdf](#)
- Collaço, R. T. C. (depoimento, 2010). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (1h 8min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1808.pdf>
- Costa, F. D. C. (depoimento, 2009). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (1h 35min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1718.pdf>
- Coutinho, G. F. (depoimento, 2004 / 2005). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (4h 25min). <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1286.pdf>
- Falcão, J. (depoimento, 2009). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV).
- Faver, M. (depoimento, 2013). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [projetcocnj-fgv\\_marcus\\_faver.pdf](#)
- Jobim, N. A. (depoimento, 2009). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (3h 40min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1727.pdf>
- \_\_\_\_\_. (depoimento, 2015). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [entrevistanelsonjobimcnj.pdf \(fgv.br\)](#)
- Lima, J. J. V. (depoimento, 2009). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (1h 1min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1688.pdf>
- Lorenzoni, E. (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [Eduardo Lorenzoni \(fgv.br\)](#)
- Maciel, C. B. (depoimento, 2010). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (2h 4min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1805.pdf>
- Maia, M. (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [projetcocnj-fgv\\_mairan\\_maia.pdf](#)
- Meguerian, J. (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [projetcocnj-fgv\\_jirair\\_meguerian.pdf](#)
- Moraes, G. (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [projetcocnj-fgv\\_germana\\_moraes.pdf](#)
- Pachá, A. (depoimento, 2016). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [entrevistaandrepachacnj.pdf \(fgv.br\)](#)

Peluso, C. (depoimento, 2015). In. Fernando de Castro Fontainha, Angela Moreira Domingues da Silva, Fabio Ferraz de Almeida (orgs.), História oral do Supremo (1988-2013), v.4, Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Disponível em: [História Oral do Supremo - Volume 04 - Cezar Peluso.pdf \(fgv.br\)](#)

Renault, S. R. T. (depoimento, 2009). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (1h 21min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1708.pdf>

Ribeiro, A. P. (depoimento, 2012/2013). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [projetcnj-fgv\\_antonio\\_de\\_padua\\_ribeiro.pdf](#)

Ribeiro, Z. C. (depoimento, 2012). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (2h 54min).

Rocha, C. A. (depoimento, 2013). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [projetcnj-fgv\\_cesar\\_asfor.pdf](#)

Rodrigues, D. A. (depoimento, 2013). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [projetcnj-fgv\\_douglas\\_rodrigues.pdf](#)

Sampaio, P. S. A. (depoimento, 2009). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (1h 21min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1684.pdf>

Schmidt, P. L. (depoimento, 2010). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (2h 25min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1789.pdf>

Silva, A. A. (depoimento, 2010). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (1h 40min). Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/storage/historal/arq/Entrevista1820.pdf>

Silva, T. L. (depoimento, 2012). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: [Projeto: \(fgv.br\)](#)

### (3) Documentos consultados

<b>Nº documento</b>	<b>Título correspondente</b>	<b>Acesso</b>
<b>documento 1</b>	Entre o Templo de Iustitia e a Casa de Fazenda: O Simbólico e o Formal na Arquitetura do Fórum de Tauá	<a href="#">PDF401.pdf (tjce.jus.br)</a>
<b>documento 2</b>	Palestra do ministro Gilson Dipp à Corregedoria Nacional de Justiça na Gestão Estratégica	Arquivo de vídeo
<b>documento 3</b>	'Contra os fidalgos dos tribunais': entrevista com Gilson Dipp	<a href="#">'Contra os fidalgos dos tribunais': entrevista com Gilson Dipp   OABRJ</a>
<b>documento 4</b>	A operação limpeza do judiciário	<a href="#">A operação limpeza do judiciário - ISTOÉ Independente (istoe.com.br)</a>
<b>documento 5</b>	Uma justiça para o cidadão	<a href="#">Uma Justiça para o cidadão « Juizbaltazarmirandasaraiva's Weblog (wordpress.com)</a>

<b>documento 6</b>	Valorização do primeiro grau é desafio para o Conselho Nacional de Justiça	<a href="#">ConJur - Rubens Curado: Valorização do primeiro grau é desafio para o CNJ</a>
<b>documento 7</b>	Formulação das Metas Nacionais para o Poder Judiciário 2018	
<b>documento 8</b>	Caderno de orientações para formulação das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2020	<a href="#">4ed681fbd0d07691c32772a78a7ab011.pdf (cnj.jus.br)</a>
<b>documento 9</b>	Proposta de Emenda à Constituição nº 355, de 1996	<a href="#">Impressão de fax em página inteira (camara.gov.br)</a>
<b>documento 10</b>	Diário da Câmara dos Deputados, novembro de 1999	<a href="#">(Impressão de fax em página inteira) (camara.gov.br)</a>
<b>documento 11</b>	Diário da Câmara dos Deputados, novembro de 1999	<a href="#">(Impressão de fax em página inteira) (camara.gov.br)</a>
<b>documento 12</b>	Percorrendo os caminhos da Justiça	<a href="#">Jornal do Brasil (RJ) - 2000 a 2009 - DocReader Web (bn.br)</a>
<b>documento 13</b>	Jogo duro	<a href="#">ConJur - Leia o discurso de Lula ao assinar convênio com o ES (página 1 de 4)</a> <a href="#">Anamatra - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - 2003: Anamatra na busca de justiça social, transparência e democracia no Judiciário</a>
<b>documento 14</b>	2003: Anamatra na busca de justiça social, transparência e democracia no Judiciário	<a href="#">(PDF) Posse do Excelentíssimo Senhor Ministro Nelson Jobim - PDFSLIDE.NET</a>
<b>documento 15</b>	Posse da presidência do Supremo Tribunal Federal	<a href="#">Constituição (planalto.gov.br)</a>
<b>documento 16</b>		
<b>documento 17</b>	Para Jobim, reforma do Judiciário atende a todo o país	<a href="#">ConJur - Leia o discurso de Jobim na promulgação da reforma do Judiciário</a>
<b>documento 18</b>	Veja entrevista de Flávio Dino sobre a Reforma do Judiciário	<a href="#">ConJur - Flávio Dino fala sobre o Judiciário e composição do STF (página 1 de 6)</a>
<b>documento 19</b>	Resolução nº. 12, de 14 de fevereiro de 2006	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_12_14022006_11102012204913.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_12_14022006_11102012204913.pdf</a>
<b>documento 20</b>	CNJ discute elaboração de diagnóstico dos juizados especiais	<a href="#">CNJ discute elaboração de diagnóstico dos juizados especiais - Portal CNJ</a>
<b>documento 21</b>	Relatório Anual CNJ 2005	<a href="#">RELATÓRIO ANUAL 2005 DO CNJ</a>
<b>documento 22</b>	Lei nº 11.364, de 26 de outubro de 2006.	<a href="#">Lei nº 11.364 (planalto.gov.br)</a>
<b>documento 23</b>	Relatório Anual CNJ 2006	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2007/02/relatorio_anual_cnj_2006.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2007/02/relatorio_anual_cnj_2006.pdf</a>
<b>documento 24</b>	Íntegra do pacto em prol dos juizados especiais	<a href="#">Íntegra do pacto em prol dos juizados especiais - Portal CNJ</a>
<b>documento 25</b>	Ministra Ellen Gracie assina pacto em prol dos juizados especiais	<a href="https://www.cnj.jus.br/ministra-ellen-gracie-assina-pacto-em-prol-dos-juizados-especiais/">https://www.cnj.jus.br/ministra-ellen-gracie-assina-pacto-em-prol-dos-juizados-especiais/</a>

<b>documento 26</b>	Recomendação nº 4, de 30 de maio de 2006	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//recomendacao/recomendacao_4_30052006_23042019135747.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files//recomendacao/recomendacao_4_30052006_23042019135747.pdf</a>
<b>documento 27</b>	Relatório Anual CNJ 2007	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2008/02/relatorio_anual_cnj_2007.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2008/02/relatorio_anual_cnj_2007.pdf</a>
<b>documento 28</b>	Resolução nº 49, de 18 de dezembro de 2007	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_49_18122007_11102012185853.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_49_18122007_11102012185853.pdf</a>
<b>documento 29</b>	Volume I: Compilação resoluções CNJ (1/2005 a 91/2009)	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/01_Livro-das-Resolucoes-do-CNJ_16X23.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/01_Livro-das-Resolucoes-do-CNJ_16X23.pdf</a>
<b>documento 30</b>	Presidente do CNJ quer critérios para construção de tribunais	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_238_02052008_16102012193810.pdf">ConJur - Gilmar quer fixar critérios para construção de tribunais</a>
<b>documento 31</b>	Portaria nº 238, de 2 de maio de 2008	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_238_02052008_16102012193810.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_238_02052008_16102012193810.pdf</a>
<b>documento 32</b>	Relatório Anual CNJ 2008	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2009/02/relatorio_anual_cnj_2008.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2009/02/relatorio_anual_cnj_2008.pdf</a>
<b>documento 33</b>	Carta do Judiciário	<a href="https://www.cnj.jus.br/cnj-lan-sistema-justiaberta/#:~:text=O%20president">CARTA DO JUDICIÁRIO versão final (cnj.jus.br)</a> <a href="https://www.cnj.jus.br/cnj-lan-sistema-justiaberta/#:~:text=O%20president">https://www.cnj.jus.br/cnj-lan-sistema-justiaberta/#:~:text=O%20president</a>
<b>documento 34</b>	CNJ lança sistema Justiça Aberta	<a href="https://www.cnj.jus.br/cnj-lan-sistema-justiaberta/#:~:text=O%20president">e%20do%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20%28CNJ%29%2C,cidad%C3%A3o%20ter%20acesso%20aos%20dados%20estat%C3%ADsticos%20do%20Judici%C3%A1rio.</a>
<b>documento 35</b>	Justiça Aberta fornece dados à sociedade a partir desta sexta-feira (27/6)	<a href="https://www.cnj.jus.br/cnj-lan-sistema-justiaberta/#:~:text=O%20president">Justiça Aberta fornece dados à sociedade a partir desta sexta-feira (27/6) - Portal CNJ</a> <a href="https://www.cnj.jus.br/cnj-lan-sistema-justiaberta/#:~:text=O%20president">https://www.cnj.jus.br/cnj-lan-sistema-justiaberta/#:~:text=O%20president</a>
<b>documento 36</b>	CNJ lança sistema Justiça Aberta	<a href="https://www.cnj.jus.br/cnj-lan-sistema-justiaberta/#:~:text=O%20president">e%20do%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20%28CNJ%29%2C,cidad%C3%A3o%20ter%20acesso%20aos%20dados%20estat%C3%ADsticos%20do%20Judici%C3%A1rio.</a>
<b>documento 37</b>	Pedido de Providências n. 200710000015685	<a href="https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=5e5a9e1880c76b63f2d7b55a98665d9c39b484d172d84d8e">https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=5e5a9e1880c76b63f2d7b55a98665d9c39b484d172d84d8e</a>

<b>documento 38</b>	Ministro Gilson Dipp: novo Corregedor Nacional do CNJ exigirá rigor ético da magistratura	<a href="https://www.cnj.jus.br/ministro-gilson-dipp-novo-corregedor-nacional-do-cnj-exigirigor-co-da-magistratura/#:~:text=Ao%20assumir%20nesta%20segunda-feira%20%288%2F9%29%20como%20corregedor%20nacional,na%20defesa%20do%20juiz%20e%20de%20suas%20prerrogativas.">https://www.cnj.jus.br/ministro-gilson-dipp-novo-corregedor-nacional-do-cnj-exigirigor-co-da-magistratura/#:~:text=Ao%20assumir%20nesta%20segunda-feira%20%288%2F9%29%20como%20corregedor%20nacional,na%20defesa%20do%20juiz%20e%20de%20suas%20prerrogativas.</a>
<b>documento 39</b>	Ato circunstanciado de inspeção preventiva Justiça Comum Estadual do Maranhão	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&amp;action=wpfd&amp;task=file.download&amp;wpfd_category_id=2680&amp;wpfd_file_id=83103&amp;token=296f72b160e32809f85d66219102e580&amp;preview=1">https://www.cnj.jus.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&amp;action=wpfd&amp;task=file.download&amp;wpfd_category_id=2680&amp;wpfd_file_id=83103&amp;token=296f72b160e32809f85d66219102e580&amp;preview=1</a>
<b>documento 40</b>	Ato circunstanciado de inspeção preventiva Justiça do Pará	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&amp;action=wpfd&amp;task=file.download&amp;wpfd_category_id=2680&amp;wpfd_file_id=83101&amp;token=296f72b160e32809f85d66219102e580&amp;preview=1">https://www.cnj.jus.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&amp;action=wpfd&amp;task=file.download&amp;wpfd_category_id=2680&amp;wpfd_file_id=83101&amp;token=296f72b160e32809f85d66219102e580&amp;preview=1</a>
<b>documento 41</b>	Relatório Anual CNJ 2009	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2010/02/relatorio-anual_cnj_2009.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2010/02/relatorio-anual_cnj_2009.pdf</a>
<b>documento 42</b>	Com 82,65% dos votos, Mozart Valadares é eleito presidente da AMB	<a href="https://www.migalhas.com.br/quentes/48913/com-82-65--dos-votos--mozart-valadares-e-eleito-presidente-da-amb">https://www.migalhas.com.br/quentes/48913/com-82-65--dos-votos--mozart-valadares-e-eleito-presidente-da-amb</a>
<b>documento 43</b>	1ª Pesquisa sobre condições de trabalho dos juízes (2009)	<a href="https://www.conjur.com.br/dl/pesquisa-amb-retrato.pdf">https://www.conjur.com.br/dl/pesquisa-amb-retrato.pdf</a>
<b>documento 44</b>	Palestra do ministro Gilmar Mendes. Planejamento estratégico no Judiciário	Arquivo em vídeo.
<b>documento 45</b>	Mozart apresenta pesquisa durante o 2º Encontro Nacional do Judiciário	<a href="https://acesso.amb.com.br/mozart-apresenta-pesquisa-durante-o-2o-encontro-nacional-do-judiciario/">https://acesso.amb.com.br/mozart-apresenta-pesquisa-durante-o-2o-encontro-nacional-do-judiciario/</a>
<b>documento 46</b>	Resolução nº 70, de 18 de março de 2009	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_70_18032009_25032019142233.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_70_18032009_25032019142233.pdf</a>
<b>documento 47</b>	Justiça em Números 2008	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/justica_em_numeros_2008.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/justica_em_numeros_2008.pdf</a>
<b>documento 48</b>	Resolução nº 78, de 26 de maio de 2009	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_78_26052009_02042019165546.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_78_26052009_02042019165546.pdf</a>
<b>documento 49</b>	Portaria nº 604, de 7 de agosto de 2009	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_604_07082009_18102012215205.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_604_07082009_18102012215205.pdf</a>

<b>documento 50</b>	CNJ promove 2º workshop para gestores sobre a Meta 2	<a href="https://www.cnj.jus.br/cnj-promove-2o-workshop-para-gestores-sobre-a-meta-2/">https://www.cnj.jus.br/cnj-promove-2o-workshop-para-gestores-sobre-a-meta-2/</a>
<b>documento 51</b>	Meta 2	<a href="https://www.cnj.jus.br/cnj-promove-2o-workshop-para-gestores-sobre-a-meta-2/">Meta 2 - Portal CNJ</a>
<b>documento 52</b>	CNJ dedicará duas semanas à Conciliação para cumprir Meta 2 em 2009	<a href="https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/1639931/cnj-dedicara-duas-semanas-a-conciliacao-para-cumprir-meta-2-em-2009">https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/1639931/cnj-dedicara-duas-semanas-a-conciliacao-para-cumprir-meta-2-em-2009</a>
<b>documento 53</b>	Artigo: O CNJ e a Meta 2	<a href="https://www.cnj.jus.br/cnj-promove-2o-workshop-para-gestores-sobre-a-meta-2/">Artigo: O CNJ e a Meta 2 - Portal CNJ</a>
<b>documento 54</b>	Resolução Conjunta nº 1, de 04 de agosto de 2009	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//resolucao_conjunta/resolucao_conjunta_1_04082009_22102012211516.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files//resolucao_conjunta/resolucao_conjunta_1_04082009_22102012211516.pdf</a>
<b>documento 55</b>	Associação pede cooperação de juízes para Meta 2	<a href="https://www.conjur.com.br/2009-ago-30/associacao-juizes-condicoes-cumprir-meta-informem-tj">https://www.conjur.com.br/2009-ago-30/associacao-juizes-condicoes-cumprir-meta-informem-tj</a>
<b>documento 56</b>	Juízes dizem que Meta 2 do CNJ virou martírio	<a href="https://www.conjur.com.br/2009-set-08/meta-conselho-nacional-justica-vira-martirio-juizes">https://www.conjur.com.br/2009-set-08/meta-conselho-nacional-justica-vira-martirio-juizes</a>
<b>documento 57</b>	Relatório Final Metas de Nivelamento do Poder Judiciário 2009	<a href="https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jsp/ui/bitstream/123456789/395/1/Metas%20de%20Nivelamento%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio%202009.pdf">https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jsp/ui/bitstream/123456789/395/1/Metas%20de%20Nivelamento%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio%202009.pdf</a>
<b>documento 58</b>	Presidente do CNJ afirma que Meta 2 é metáfora de um Judiciário moderno	<a href="https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-afirma-que-meta-2-e-metafora-de-um-judiciario-moderno/#:~:text=%E2%80%9CA%20Meta%20%20%C3%A9%20a%20met%20%C3%A1fora%20de%20um,Nacional%20da%20Concilia%C3%A7%C3%A3o%20Meta%20%20C%20coordenada%20pelo%20Conselho.">https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-afirma-que-meta-2-e-metafora-de-um-judiciario-moderno/#:~:text=%E2%80%9CA%20Meta%20%20%C3%A9%20a%20met%20%C3%A1fora%20de%20um,Nacional%20da%20Concilia%C3%A7%C3%A3o%20Meta%20%20C%20coordenada%20pelo%20Conselho.</a>
<b>documento 59</b>	Volume II: Compilação resoluções CNJ (1/2005 a 91/2009)	<a href="#">na</a>
<b>documento 60</b>	Portal CNJ 15 anos	<a href="https://www.cnj.jus.br/cnj15anos/">https://www.cnj.jus.br/cnj15anos/</a>
<b>documento 61</b>	“Intocáveis” comandam inspeções do CNJ	<a href="https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/8220-intocaveis-8221-comandam-inspecoes-do-cnj/">https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/8220-intocaveis-8221-comandam-inspecoes-do-cnj/</a>
<b>documento 62</b>	Relatório Final Metas de Nivelamento do Poder Judiciário 2009	<a href="https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jsp/ui/bitstream/123456789/395/1/Metas%20de%20Nivelamento%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio%202009.pdf">https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jsp/ui/bitstream/123456789/395/1/Metas%20de%20Nivelamento%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio%202009.pdf</a>
<b>documento 63</b>	CNJ dedicará duas semanas à Conciliação para cumprir Meta 2 em 2009	<a href="https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/1639931/cnj-dedicara-duas-semanas-a-conciliacao-para-cumprir-meta-2-em-2009">https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/1639931/cnj-dedicara-duas-semanas-a-conciliacao-para-cumprir-meta-2-em-2009</a>
<b>documento 64</b>	Presidente do CNJ abre workshop sobre metas de nivelamento nesta quinta-feira	<a href="https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-abre-workshop-sobre-metas-de-nivelamento-nesta-quinta-feira/">https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-abre-workshop-sobre-metas-de-nivelamento-nesta-quinta-feira/</a>

<b>documento 65</b>	Homenageados os 10 tribunais que cumpriram mais de 90% das metas de 2009	<a href="https://www.cnj.jus.br/homenageados-os-10-tribunais-que-cumpriram-mais-de-90-das-metas-de-2009/">https://www.cnj.jus.br/homenageados-os-10-tribunais-que-cumpriram-mais-de-90-das-metas-de-2009/</a>
<b>documento 66</b>	Propostas não-selecionadas	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/5e7bd21c95ef682927895bfa002f307e.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/5e7bd21c95ef682927895bfa002f307e.pdf</a>
<b>documento 67</b>	Programação III ENPJ	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/c7036b98fe446e1653cefc441c19e788.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/c7036b98fe446e1653cefc441c19e788.pdf</a>
<b>documento 68</b>	Indicadores Nacionais	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/desp_indicadores_nacionais.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/desp_indicadores_nacionais.pdf</a>
<b>documento 69</b>	Relatório Anual 2010	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_anual_cnj_2010.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_anual_cnj_2010.pdf</a>
<b>documento 70</b>	Ministro Gilmar Mendes abre <i>workshop</i> sobre as metas do Judiciário para 2010	<a href="https://www.cnj.jus.br/ministro-gilmar-mendes-abre-workshop-sobre-as-metas-do-judiciario-para-2010/">https://www.cnj.jus.br/ministro-gilmar-mendes-abre-workshop-sobre-as-metas-do-judiciario-para-2010/</a>
<b>documento 71</b>	Judiciário cumpre 50% das 10 metas nacionais prioritárias de 2010	<a href="https://www.cnj.jus.br/judiciario-cumpre-50-das-10-metas-nacionais-prioritarias/">https://www.cnj.jus.br/judiciario-cumpre-50-das-10-metas-nacionais-prioritarias/</a>
<b>documento 72</b>	IV Encontro Nacional do Poder Judiciário	<a href="#">IV Encontro Nacional do Poder Judiciário - Portal CNJ</a>
<b>documento 73</b>	Ministra Eliana Calmon anuncia novos projetos para Corregedoria Nacional de Justiça	<a href="#">Ministra Eliana Calmon anuncia novos projetos para Corregedoria Nacional de Justiça - Portal CNJ</a>
<b>documento 74</b>	Nelson Calandra vence eleição para AMB	<a href="#">ConJur - Nelson Calandra vence eleição da AMB para o triênio 2011/2013</a>
<b>documento 75</b>	Pela democratização interna do Poder Judiciário	<a href="#">Pela democratização interna do Judiciário (gazetadopovo.com.br)</a>
<b>documento 76</b>	Relatório Anual 2011	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/revista_relatorio_anual2011_web.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/revista_relatorio_anual2011_web.pdf</a>
<b>documento 77</b>	Portaria nº 44, de 27 de maio de 2011	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_44_27052011_16102012221211.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_44_27052011_16102012221211.pdf</a>
<b>documento 78</b>	Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2012	<a href="#">VisualizarArquivo (tjpa.jus.br)</a>
<b>documento 79</b>	Ministra Eliana Calmon encerra mutirão Judiciário em Dia em Belém (PA)	<a href="#">Ministra Eliana Calmon encerra mutirão Judiciário em Dia em Belém (PA) - Portal CNJ</a>
<b>documento 80</b>	Ministra Eliana Calmon defende fortalecimento da Justiça de 1ª instância	<a href="#">Ministra Eliana Calmon defende fortalecimento da Justiça de 1ª instância - Portal CNJ</a>
<b>documento 81</b>	Eliana Calmon defende valorização de oficiais de Justiça	<a href="#">Ministra Eliana Calmon defende fortalecimento da Justiça de 1ª instância - Portal CNJ</a>

<b>documento 82</b>	Perigos de desmando são alertados pela Corregedora do CNJ, Eliana Calmon	<u><a href="#">Perigos de desmando são alertados pela Corregedora do CNJ, Eliana Calmon - Portal CNJ</a></u> <u><a href="https://acesso.amb.com.br/amb-ajuiza-adi-no-supremo-contra-resolucao-do-cnj/?doing_wp_cron=1678484928.7608809471130371093750">https://acesso.amb.com.br/amb-ajuiza-adi-no-supremo-contra-resolucao-do-cnj/?doing_wp_cron=1678484928.7608809471130371093750</a></u>
<b>documento 83</b>	AMB ajuiza ADI no Supremo contra Resolução do CNJ	<u><a href="#">Folha de S.Paulo - Justiça sofre com 'bandidos de toga', afirma corregedora - 27/09/2011 (uol.com.br)</a></u> <u><a href="https://www.conjur.com.br/2010-set-10/cnj-troca-secretario-geral-causou-mal-estar-entre-conselheiros">https://www.conjur.com.br/2010-set-10/cnj-troca-secretario-geral-causou-mal-estar-entre-conselheiros</a></u>
<b>documento 84</b>	Justiça sofre com 'bandidos de toga', afirma corregedora	<u><a href="#">"Justiça vive revolução silenciosa", diz ministro Peluso - Portal CNJ</a></u> <u><a href="#">ConJur - Em primeira sessão no CNJ, Ayres Britto ressalta competência do conselho</a></u>
<b>documento 85</b>	Com menos de um ano, Peluso troca secretário-geral	<u><a href="#">"Justiça vive revolução silenciosa", diz ministro Peluso - Portal CNJ</a></u> <u><a href="#">ConJur - Corregedores-gerais de Justiça querem resistir ao CNJ</a></u>
<b>documento 86</b>	“Justiça vive revolução silenciosa”, diz ministro Peluso	<u><a href="#">Rebelião na Justiça: Corregedores-gerais de Justiça querem resistir ao CNJ</a></u>
<b>documento 87</b>	Judiciário não pode se desgovernar, diz Ayres Britto	<u><a href="#">Relatório Justiça em Números 2010</a></u> <u><a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel_sintetico_jn2009.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel_sintetico_jn2009.pdf</a></u>
<b>documento 88</b>	Rebelião na Justiça: Corregedores-gerais de Justiça querem resistir ao CNJ	<u><a href="#">Gestores elaboram glossário sobre metas prioritárias 2010 - Portal CNJ</a></u> <u><a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel_justica_numeros_2010.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel_justica_numeros_2010.pdf</a></u> <u><a href="https://docs.google.com/uc?export=download&amp;confirm=no_antivirus&amp;id=0BxR2dZ_NKZKSR1o0VE9rUDhVTU0">https://docs.google.com/uc?export=download&amp;confirm=no_antivirus&amp;id=0BxR2dZ_NKZKSR1o0VE9rUDhVTU0</a></u>
<b>documento 89</b>	Relatório Justiça em Números 2010	<u><a href="https://www.cnj.jus.br/tribunais-terao-orientacao-sobre-distribuicao-de-servidores/">https://www.cnj.jus.br/tribunais-terao-orientacao-sobre-distribuicao-de-servidores/</a></u>
<b>documento 90</b>	Gestores elaboram glossário sobre metas prioritárias 2010	<u><a href="#">Joaquim Barbosa destaca compromisso do Judiciário com a população - Portal CNJ</a></u> <u><a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_155_06092013_11092013184130.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_155_06092013_11092013184130.pdf</a></u>
<b>documento 91</b>	Relatório Justiça em Números 2011	<u><a href="#">Portaria nº 155, de 6 de setembro de 2013</a></u>
<b>documento 92</b>	Relatório Justiça em Números 2012	<u><a href="#">Jornal do Brasil 1994, p. 3.</a></u> <u><a href="#">Biblioteca digital do CNJ - Página inicial: Pesquisa de opinião: magistrados do 1º grau</a></u>
<b>documento 93</b>	Tribunais terão orientação sobre distribuição de servidores	
<b>documento 94</b>	Joaquim Barbosa destaca compromisso do Judiciário com a população	
<b>documento 95</b>	Portaria nº 155, de 6 de setembro de 2013	
<b>documento 96</b>	Jornal do Brasil 1994, p. 3.	
<b>documento 97</b>	Pesquisa de opinião: magistrados do 1º grau	

<b>documento 98</b>	Portaria nº 138, de 23 de agosto de 2013	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_138_23082013_26082013163843.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_138_23082013_26082013163843.pdf</a>
<b>documento 99</b>	VII Encontro Nacional do Poder Judiciário vai discutir fortalecimento da 1ª instância	<a href="#">VII Encontro Nacional do Poder Judiciário vai discutir fortalecimento da 1ª instância - Portal CNJ</a>
<b>documento 100</b>	Joaquim Barbosa no VII Encontro Nacional	<a href="#">TJPA - Comunicação - Joaquim Barbosa no VII Encontro Nacional</a>
<b>documento 101</b>	VII Encontro Nacional do Judiciário	<a href="#">VII Encontro Nacional do Judiciário - Portal CNJ</a>
<b>documento 102</b>	Metas Nacionais 2014: resultados da reunião setorial Justiça Estadual	<a href="#">resultado da reunião setorial justiça estadual (cnj.jus.br)</a>
<b>documento 103</b>	Relatório Justiça em Números 2013	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf</a>
<b>documento 104</b>	Portaria nº 186, de 17 de outubro de 2013	<a href="#">portaria_186_17102013_18102013155640.pdf (cnj.jus.br)</a>
<b>documento 105</b>	Grupo de Trabalho, Portaria nº 155/2013, Relatório Final	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf</a>
<b>documento 106</b>	1ª Audiência Pública sobre Eficiência do Primeiro Grau de Jurisdição. Primeiro dia completo	Arquivo de vídeo.
<b>documento 107</b>	Resultados Parciais das Metas de 2014	<a href="#">Meta 2 de 2009- Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31.12.2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores) (cnj.jus.br)</a>
<b>documento 108</b>	CNJ realiza 1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau	<a href="#">CNJ realiza 1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau - Portal CNJ</a>
<b>documento 109</b>	Comitê aprova plano de gestão da Política Nacional do Primeiro Grau	<a href="#">Comitê aprova plano de gestão da Política Nacional do Primeiro Grau - Portal CNJ</a>
<b>documento 110</b>	AMAPAR solicita ingresso como interessada em pedido de providências no CNJ que trata das eleições diretas nos tribunais.	<a href="#">AMAPAR solicita ingresso como interessada em pedido de providências no CNJ que trata das eleições diretas nos Tribunais</a>
<b>documento 111</b>	Entidades de juízes pedem eleições diretas nos tribunais	<a href="https://www.conjur.com.br/2014-abr-01/associacoes-juizes-todo-pais-pedem-eleicoes-diretas-tribunais2">https://www.conjur.com.br/2014-abr-01/associacoes-juizes-todo-pais-pedem-eleicoes-diretas-tribunais2</a>
<b>documento 112</b>	Diretas Já, no Poder Judiciário: a democratização da Justiça	<a href="https://oabce.org.br/2014/04/diretas-ja-no-poder-judiciario-a-democratizacao-da-justica/">https://oabce.org.br/2014/04/diretas-ja-no-poder-judiciario-a-democratizacao-da-justica/</a>
<b>documento 113</b>	Pedido de Providências no 1386908	<a href="#">amb_pedido.pdf (amapar.com.br)</a>
<b>documento 114</b>	238ª Sessão Ordinária do CNJ	<a href="#">238ª Sessão Ordinária - 28 de setembro 2016 (Manhã) - YouTube</a>

<b>documento 115</b>	Relatório Justiça em Números 2015	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2015/09/204bfbab488298e4042e3efb27cb7fbd.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2015/09/204bfbab488298e4042e3efb27cb7fbd.pdf</a>
<b>documento 116</b>	Portaria nº 46, de 27 de junho de 2017	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_46_27062017_28062017131346.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_46_27062017_28062017131346.pdf</a>
<b>documento 117</b>	CNJ aprova resolução sobre equalização de força de trabalho no Judiciário	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_56_27052016_31052016154355.pdf">CNJ aprova resolução sobre equalização de força de trabalho no Judiciário - Portal CNJ</a>
<b>documento 118</b>	Portaria nº 56, de 27 de maio de 2016	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_56_27052016_31052016154355.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_56_27052016_31052016154355.pdf</a>
<b>documento 119</b>	Volume III: Compilação resoluções CNJ (211/2015 a 264/2018)	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_56_27052016_31052016154355.pdf">03 Livro-das-Resolucoes-do-CNJ_16X23_1.pdf</a>
<b>documento 120</b>	Cartilha Prêmio CNJ de Qualidade	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_56_27052016_31052016154355.pdf">093154d5cf545f41886780e158f59d60.pdf (cnj.jus.br)</a>
<b>documento 121</b>	Portaria nº 88, de 28 de maio de 2019	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_88_28052019_30052019145416.pdf (cnj.jus.br)">portaria_88_28052019_30052019145416.pdf (cnj.jus.br)</a>
<b>documento 122</b>	I Fórum Nacional das Corregedorias	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_88_28052019_30052019145416.pdf (cnj.jus.br)">0821ea4479938f586704fea6bb0aed34.pdf (cnj.jus.br)</a>
<b>documento 123</b>	III <i>Workshop</i> - O Prêmio CNJ de Qualidade	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_88_28052019_30052019145416.pdf (cnj.jus.br)">III Workshop - O Prêmio CNJ de Qualidade - YouTube</a>
<b>documento 124</b>	Relatório Justiça em Números 2014	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/01/relatorio_jn2014.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/01/relatorio_jn2014.pdf</a>
<b>documento 125</b>	Relatório Justiça em Números 2016	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf</a>
<b>documento 126</b>	TJ-BA é o 7º pior em ranking da CNJ; juiz culpa demandas de Estado e Município	<a href="https://www.metro1.com.br/noticias/bahia/23816,tj-ba-e-o-7o-pior-em-ranking-da-cnj-juiz-culpa-demandas-de-estado-e-municipio">https://www.metro1.com.br/noticias/bahia/23816,tj-ba-e-o-7o-pior-em-ranking-da-cnj-juiz-culpa-demandas-de-estado-e-municipio</a>
<b>documento 127</b>	I Fonacor, 27 de junho, manhã.	Arquivo em vídeo
<b>documento 128</b>	Relatório Justiça em Números 2016	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf</a>
<b>documento 129</b>	Relatório Justiça em Números 2013	<a href="https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf">https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf</a>
<b>documento 130</b>	Portaria 4590/2019 – GP	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_4590_2019_gp.pdf">P. 4590 Programa Incremento de Baixa Proceesual Unidades Judiciárias TJPA</a>
<b>documento 131</b>	Portaria 4626/2019 – GP	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_4626_2019_gp.pdf">portarianº 4626-2019 (tjpa.jus.br)</a>
<b>documento 132</b>	Justiça em Números 2019, <i>Press Kit</i>	documento físico recebido na 2ª RPPJ, em agosto de 2019

<b>Documento 134</b>	Juízes discutem paralisação	<a href="#">Jornal do Brasil (RJ) - 1990 a 1999 - DocReader Web (bn.gov.br)</a>
<b>Documento 135</b>	PT apressa a reforma do Judiciário	<a href="#">Jornal do Brasil (RJ) - 2000 a 2009 - DocReader Web (bn.gov.br)</a>
<b>Documento 135</b>	O Conselho Nacional de Justiça e o diagnóstico dos juizados especiais	<a href="#">Slide 1 (stf.jus.br)</a>
<b>Documento 136</b>	Portaria nº 341, de 15 de agosto de 2008	<a href="#">untitled (cnj.jus.br)</a>
<b>Documento 137</b>	Relatório Anual CNJ 2011	<a href="#">cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/revista_relatorio_anual2011_web.pdf</a>
<b>Documento 138</b>	Magistrados lançam, em Natal, campanha "Diretas Já"	<a href="#">Magistrados lançam, em Natal, campanha "Diretas Já" no Judiciário (conjur.com.br)</a>
<b>Documento 139</b>	Diagnóstico e Fortalecimento dos Judiciários Estaduais por meio do Conselho Nacional de Justiça	<a href="#">cnj.jus.br/wp-content/uploads/2013/03/CONTRATO 8 2013 ELOGROUP.pdf</a>
<b>Documento 140</b>	ADI questiona criação de novos Tribunais Regionais Federais	<a href="#">Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br)</a>
<b>Documento 141</b>	CNJ divulga estudo contra criação de tribunais federais	<a href="#">CNJ divulga estudo contra criação de novos Tribunais Regionais Federais (conjur.com.br)</a>
<b>Documento 142</b>	Oposição na AMB diz que os juízes têm alternativas para melhorar o Judiciário	<a href="#">Oposição na AMB diz que os juízes têm alternativas para melhorar o Judiciário – Frederico Vasconcelos (uol.com.br)</a>
<b>Documento 143</b>	Resolução n. 198, de 1º de julho de 2014	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_198_01072014_25032019141511.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_198_01072014_25032019141511.pdf</a>
<b>Documento 144</b>	Resolução n. 184, de 6 de dezembro de 2013	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/compilado19041820210407606e02325b4cd.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/compilado19041820210407606e02325b4cd.pdf</a>
<b>Documento 145</b>	Resolução n. 219, de 26 de abril de 2016	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_219_26042016_25032019150407.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_219_26042016_25032019150407.pdf</a>
<b>Documento 146</b>	Compilação Resoluções CNJ 211/2015 a 264/2018	
<b>Documento 147</b>	Presidente do CNJ anuncia criação de conselho consultivo dos TJs	<a href="https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-anuncia-criacao-de-conselho-consultivo-dos-tjs/">https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-anuncia-criacao-de-conselho-consultivo-dos-tjs/</a>
<b>Documento 148</b>	Portaria nº 29, de 24 de março de 2015	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_29_24032015_14042015135717.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_29_24032015_14042015135717.pdf</a>
<b>Documento 149</b>	Portaria nº 30, de 24 de março de 2015	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_30_24032015_14042015140734.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_30_24032015_14042015140734.pdf</a>
<b>Documento 150</b>	Modernizado, sistema Justiça Aberta passará a integrar o Justiça em Números	<a href="https://wwwh.cnj.jus.br/modernizado-sistema-justica-aberta-passar-a-integrar-o-justica-em-numeros/">https://wwwh.cnj.jus.br/modernizado-sistema-justica-aberta-passar-a-integrar-o-justica-em-numeros/</a>

<b>Documento 151</b>	Provimento n. 49, de 8 de agosto de 2015	<a href="https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_49_18082015_21032018103301.pdf">https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_49_18082015_21032018103301.pdf</a>
<b>Documento 152</b>	Aprovada resolução que amplia participantes na elaboração de metas	<a href="https://www.cnj.jus.br/aprovada-resolucao-que-amplia-participantes-na-elaboracao-de-metas/">https://www.cnj.jus.br/aprovada-resolucao-que-amplia-participantes-na-elaboracao-de-metas/</a>
<b>Documento 153</b>	Portaria 125, n. 30 de setembro de 2015	
<b>Documento 154</b>	TJSP é Selo Ouro na premiação Justiça em Números	<a href="https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=55238">https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=55238</a>
<b>Documento 155</b>	1ª Reunião Preparatória para o XIII Encontro Nacional	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=ajvu0zcbpO8">https://www.youtube.com/watch?v=ajvu0zcbpO8</a>
<b>Documento 156</b>	Programação do III Workshop de Estatística do Poder Judiciário	<a href="http://programacao2507.cnj.jus.br">programação2507 (cnj.jus.br)</a>
<b>Documento 157</b>	Resolução do Tribunal Pleno nº 5/2019	<a href="https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/resolucao-do-pleno-n-05-2019/">https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/resolucao-do-pleno-n-05-2019/</a>
<b>Documento 158</b>	Proposta de Emenda à Constituição nº 112, de 1995.	<a href="http://impressao-de-fax-em-pagina-inteira.camara.gov.br">Impressão de fax em página inteira (camara.gov.br)</a>
<b>Documento 159</b>	Conselho Nacional de Justiça - verbete	<a href="http://conselho-nacional-de-justica.gov.br">CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)   CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (fgv.br)</a>
<b>Documento 160</b>	Lula e Corrêa reforçam divergência	<a href="http://jornal-do-brasil.rj.gov.br">Jornal do Brasil (RJ) - 2000 a 2009 - DocReader Web (bn.gov.br)</a>
<b>Documento 161</b>	Magistrados tentam evitar controle externo	<a href="http://jornal-do-brasil.rj.gov.br">Jornal do Brasil (RJ) - 2000 a 2009 - DocReader Web (bn.gov.br)</a>
<b>Documento 162</b>	Proposta de Emenda à Constituição nº 29	<a href="http://pec292000.senado.gov.br">PEC 29/2000 - Senado Federal</a>

(4) Entrevistas realizadas pela própria pesquisa

<b>Identificação</b>	<b>Descrição</b>
<b>Entrevista 1</b>	Servidor do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região
<b>Entrevista 2</b>	Servidor do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região
<b>Entrevista 3</b>	Servidor do Tribunal de Justiça do Amapá
<b>Entrevista 4</b>	Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
<b>Entrevista 5</b>	Servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
<b>Entrevista 6</b>	Servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
<b>Entrevista 7</b>	Servidor do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
<b>Entrevista 8</b>	Servidor cedido ao Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
<b>Entrevista 9</b>	Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
<b>Entrevista 10</b>	Servidor/Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 11</b>	Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
<b>Entrevista 12</b>	Juiz de primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
<b>Entrevista 13</b>	Juiz de primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
<b>Entrevista 14</b>	Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
<b>Entrevista 15</b>	Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
<b>Entrevista 16</b>	Ex-servidora cedida ao Conselho Nacional de Justiça
<b>Entrevista 17</b>	Ex-servidor cedido ao Conselho Nacional de Justiça
<b>Entrevista 18</b>	Juiz desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
<b>Entrevista 19</b>	Juiz desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 20</b>	Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 21</b>	Juizes de primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 22</b>	Juiz de primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 23</b>	Juiz de primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 24</b>	Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 25</b>	Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 26</b>	Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 27</b>	Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 28</b>	Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 29</b>	Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
<b>Entrevista 30</b>	Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Pará
<b>Entrevista 31</b>	Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Pará

- Entrevista 32** Servidora cedida ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará
- Entrevista 33** Servidor/Juiz de primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Pará
- Entrevista 34** Juíza de primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Pará
- Entrevista 35** Ex-presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros
- Entrevista 36** Servidor do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe
- Entrevista 37** Servidora cedida ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima
- Entrevista 38** Ocupou cargo comissionado no Conselho Nacional de Justiça
- Entrevista 39** Servidores do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
- Entrevista 40** Servidora do Conselho Nacional de Justiça
- Entrevista 41** Juiz de primeira instância do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região
- Entrevista 42** Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
- Entrevista 43** Juiz desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
- Entrevista 44** Juiz desembargador do Tribunal de Justiça do Amapá
- Entrevista 45** Juiz de primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
- Entrevista 46** Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá