

**POLÍTICA PÚBLICA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: A EDIÇÃO DA  
META 18 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO COMBATE À  
CORRUPÇÃO**

**PUBLIC POLITICS OF THE BRAZILIAN POWER LAW: THE GOAL'S EDITION –  
18<sup>th</sup> OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE IN THE FIGHT AGAINST  
CORRUPTION**

**MARIA DA GLÓRIA COSTA GONÇALVES DE SOUSA AQUINO**

Professora no curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e da Universidade CEUMA. Doutoranda e Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pós-graduada em Direito da Propriedade Intelectual pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Advogada.

E-mail: mgcgn@email.iis.com.br

**MAYCO MURILO PINHEIRO**

Professor no Curso de graduação em Direito da Universidade CEUMA. Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

E-mail: maycopinheiro@ig.com.br

**RESUMO:** A presente pesquisa destina-se ao estudo da Meta 18 estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça que tem como escopo o julgamento, até 31 de dezembro de 2013, das ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, as quais foram distribuídas até 31 de dezembro de 2011. Assim, analisou-se a instituição dessa política pública desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça e seus objetivos com o fito de propor um novo ideal de Justiça, assim compreendido como aquele que garantirá a observância ao princípio do devido processo legal, pautado na razoável duração do processo, na transparência da prestação jurisdicional e na eficiência do

Sistema Judiciário Nacional, além de contribuir para amenizar a crise de sobrecarga processual do Poder Judiciário. Consta-se que o modelo gerencial adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, para o cumprimento da meta 18, ampara-se em padrões de produtividade meramente quantitativos, olvidando-se a análise da qualidade técnico-processual.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselho Nacional de Justiça; Política Pública Judiciária Brasileira; Meta de Produtividade; Prestação Jurisdicional; Improbidade Administrativa.

**ABSTRACT:** This present paper aims at studying the goal – 18<sup>th</sup> established by the National Council of Justice which seeks the judgement, until the 31<sup>th</sup> of December 2013, from the actions of administrative malfeasance and penal actions related to crimes against the public administration which were distributed until the 31<sup>th</sup> of December 2011. Thus, it was analysed the institution of that public politics performed by the National Council of Justice and its goals aiming at proposing a new ideal of Justice, so understood like that one which assures the observance to the principle of the due legal process, listed on the reasonable duration of the process in the transparency of the law instalment and the effectiveness of the National Law System as well as to contribute to reduce the crisis of the processual overload of the Power Law. It appears that the management model adopted by the National Council of Justice, to meet the goal of 18<sup>th</sup> target, in productivity standards merely quantitative, forgets the analysis of the technical and procedural quality.

**KEYWORDS:** National Council of Justice; Brazilian Law Public Politics; Productivity goal; Law Instalment; Administrative dishonestness.

## **INTRODUÇÃO**

A década de 80, no contexto histórico brasileiro, foi marcada pelo processo de redemocratização política (GONÇALVES, 2006, p. 132) que redundou na promulgação da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988. Os direitos e garantias fundamentais consagrados no texto constitucional ampliaram o espírito de cidadania cerceado durante o período de vigência do regime ditatorial brasileiro.

Em consequência, a Constituição de 1988 promoveu a universalização de direitos individuais e sociais sem atentar para a necessidade de um planejamento institucional do Poder Judiciário de maneira a viabilizar o acesso ampliado à justiça. Agregado a esse fato, o

Estado Democrático de Direito se deparou com uma crise de legitimação das instituições republicanas, que incentivou, especificamente, o debate sobre a Reforma do Poder Judiciário, culminando na edição da Emenda Constitucional n.º 45/2004. Nessa seara, importantes inovações foram introduzidas, dentre elas a criação do Conselho Nacional de Justiça definido como órgão fiscalizador das atividades desenvolvidas pelo Poder Judiciário Brasileiro. Ao funcionar como órgão de controle social da Justiça, o Conselho Nacional de Justiça adotou o modelo administrativo de gerenciamento da atividade judiciária baseado em metas de produtividade.

É por propor uma reflexão acerca do modelo gerencial do Poder Judiciário Brasileiro em relação ao controle quantitativo da produção judiciária que este trabalho encontra-se adequado à perspectiva dessa temática, uma vez que analisa a meta 18 do Conselho Nacional de Justiça, seu contexto de surgimento, seus objetivos político-jurídicos e, mais precisamente, os novos paradigmas que impõe a prestação jurisdicional e possíveis entraves de seu cumprimento pelo Judiciário no atual cenário jurídico nacional.

## **1. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA NACIONAL**

A Emenda Constitucional n.º 45/2004<sup>1</sup>, conhecida como Reforma do Poder Judiciário, se constituiu no marco histórico-documental que ensejou a criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ como órgão de controle social do funcionamento da Justiça, ao promover uma ampla reflexão acerca da atividade administrativa desenvolvida pelo Judiciário Brasileiro. A respeito da organicidade do Poder Judiciário destaque, por muito pertinente, o comentário de Dino (2005, p.33):

A inserção do Conselho Nacional de Justiça (que será analisado adiante) entre os órgãos do Poder Judiciário motivou muitos debates durante os quase 13 anos de tramitação da Reforma do Judiciário no Congresso Nacional. Como a maioria das

---

<sup>1</sup> O art. 5º da EC n.º 45/2004 (BRASIL, 2008) determinou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a instalação do Conselho Nacional de Justiça e de 30 (trinta) dias para a escolha de seus membros, ambos a contar da edição do texto que promoveu a alteração constitucional. Destaque-se, nesse sentido, que, apesar do prazo pré-estabelecido, a EC n.º 45/2004 foi promulgada em 08 de dezembro de 2004, sendo somente publicada em 31 de dezembro de 2004, no Diário Oficial da União.

proposições apresentadas previa a presença de não integrantes da magistratura no Conselho, a sua inclusão no rol do art. 92 foi combatida sob o fundamento de evidenciar que ele não poderia exercer atribuições tipicamente jurisdicionais ou controlá-las. Adotou-se, ao final, uma solução de compromisso: o Conselho foi arrolado entre os órgãos que integram o Judiciário, desdobrando-se o parágrafo único do art. 92 original. Assim, o § 1º estabelece a sede do STF, do Conselho e dos Tribunais Superiores na Capital Federal, enquanto que o §2º sublinha que o Conselho não exerce jurisdição.

O Sistema Judiciário Brasileiro, sob fundamento dessa inovação formal, adquiriu novos contornos, uma vez que foi conferida ao Conselho Nacional de Justiça a natureza de órgão administrativo-constitucional do Poder Judiciário Brasileiro, com função específica de fiscalização administrativa, financeira, orçamentária e disciplinar. Atrelada a essa atribuição, verifica-se a possibilidade de controle social, integrado por pessoas externas ao Poder Judiciário. Assim, o Conselho Nacional de Justiça passa a desempenhar um papel híbrido, pois além de promover a interlocução entre Poderes com a sociedade, exerce, na condição de órgão que é, as finalidades precípua de controle e garantia da independência do próprio Judiciário. Sampaio (2007, p. 254) traduz muito bem a relevância desse papel desempenhado pelo Conselho, dizendo que

Um derradeiro registro deve ser feito contra a tese de violação da hierarquia do Judiciário, em vista da participação de juízes de instâncias ou graus inferiores julgarem membros de categoria superior. Primeiro, a hierarquia judiciária não se confunde com subordinação administrativa. Lembremos que a independência interna do Judiciário protege a liberdade de julgar contra as pressões dos próprios órgãos e entidades judiciários. Depois, a decisão não é do juiz de instância inferior, mas do colegiado.

Além do controle administrativo e financeiro, evidencia-se, no exercício das diversas atribuições conferidas ao Conselho, a elaboração de relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por Unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário e elaboração do relatório anual sobre as providências propostas acerca da situação do Poder Judiciário (art. 103-B, §4º, incisos VI e VII da CRFB/88). Trata-se de competências que orientam a atuação do Conselho em nível nacional a partir de atributos principiológicos pautados na eficiência, efetividade, transparência e moralidade.

Nessa seara, o Conselho Nacional de Justiça adotou uma postura estratégica para o cumprimento de sua missão institucional que consiste, aprioristicamente, no aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, em conformidade aos princípios constitucionais direcionados à atuação administrativa e financeira do Judiciário. Com efeito, segundo o entendimento de Callegari e Mello (2013, p. 511), o CNJ passou a adotar algumas diretrizes, a saber, *planejamento estratégico e proposição de políticas judiciárias; modernização tecnológica do Judiciário; ampliação do acesso à justiça, pacificação e responsabilidade social, bem como garantia do efetivo respeito às liberdades públicas e execuções penais.*

Valendo-se da elaboração de planejamento estratégico<sup>2</sup>, consolidado no Plano Estratégico Nacional, o Conselho Nacional de Justiça iniciou um processo de mapeamento estatístico da situação do Poder Judiciário congregando procedimentos que tem por finalidade o levantamento dos diversos problemas que afligiam e ainda afligem o Sistema Judiciário, como também, propugnou as diretrizes nacionais norteadoras da atuação institucional dos órgãos pertencentes ao Judiciário.

Em 2009, foram divulgadas as primeiras Metas Nacionais de Nivelamento programadas para ampliar o acesso à justiça<sup>3</sup> ao cidadão brasileiro, instituindo Políticas Públicas do Poder Judiciário. Colocou-se a partir de então o desafio de definir conceitualmente as políticas públicas.

---

<sup>2</sup> A Resolução n.º 70 do CNJ, de 18 de março de 2009, inaugurou o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário e assentou como atributos de valor do Judiciário para a sociedade brasileira a credibilidade, a acessibilidade, a celeridade, a ética, a imparcialidade, a modernidade e, finalmente, a probidade da atuação judiciária.

<sup>3</sup> Sobre a interpretação de uma concepção mais ampliada de acesso à Justiça, cumpre lembrar a terceira solução para o acesso à justiça, denominado de “enfoque de acesso à justiça”, proposto por Capelletti e Garth (1988, pp. 71-72): “Existem muitas características que podem distinguir um litígio de outro. Conforme o caso, diferentes barreiras ao acesso podem ser mais evidentes, e diferentes soluções, eficientes. Os litígios, por exemplo, diferem em sua complexidade. É geralmente mais fácil e menos custoso resolver uma questão simples de não-pagamento, por exemplo, do que comprovar uma fraude. Os litígios também diferem muito em relação ao montante da controvérsia, o que frequentemente determina quanto os indivíduos (ou a sociedade) despendirão para solucioná-los. Alguns problemas serão mais bem “resolvidos” se as partes simplesmente se “evitarem” uma à outra (145). A importância social aparente de certos tipos de requerimentos também será determinante para que sejam alocados recursos para sua solução. Além disso, algumas causas, por sua natureza, exigem solução rápida, enquanto outras podem admitir longas deliberações”.

No presente trabalho não se pretende esgotar as diversas bases metodológicas e conceituais que circundam o instituto, muito pelo contrário; optou-se por uma conceituação compatível com o modelo de planejamento gerencial atribuído pelo Conselho Nacional de Justiça.

É fato que até pouco tempo atrás, a instituição e implementação das Políticas Públicas estavam reservadas ao Estado, no exercício de sua função exclusivamente administrativa, cabendo ao Poder Judiciário, por vezes, assumir a condução das decisões políticas coletivas quando provocado jurisdicionalmente (FONTE, 2013, p. 188) <sup>4</sup>.

Historicamente, a instituição judiciária se erigiu no bojo do Estado Democrático de Direito assumindo posturas operacionais e políticas arcaicas, conforme salienta Rocha (2000, p. 106):

A separação entre o judicial e o político advém das formulações positivistas, a exemplo da abordagem sistêmica, bem como do liberalismo que embasam análises e modelos explicativos sobre o direito e o Judiciário. Como afirma RUIVO (1994), esta desconexão é ideológica e contribui para a manutenção de uma visão do Judiciário como instrumento de decisão dos conflitos individuais e particulares enquanto o Estado se preocuparia com os interesses gerais. Visão que se fundamenta e reproduz a perspectiva liberal que marca o surgimento da questão política do “poder judicial”, no século XVII, na Europa, com a ascensão da burguesia e a teoria da separação dos poderes.

Naquele período, o embate se colocava entre o Executivo e o Legislativo, no sentido de derrotar a monarquia, fortalecer o Parlamento e assim, a influência burguesa. Ao Judiciário cabia o papel de árbitro neutro aplicador da lei. O que evidencia que é impossível supor que questões teóricas, aparentemente apenas técnicas e administrativas, estejam isentas dos interesses presentes na sociedade e da luta política que nela se desenrola.

Contudo, o legislador constituinte, ao consolidar a Reforma do Sistema Judiciário Brasileiro, redimensionou o papel do Poder Judiciário no exercício político de composição

---

<sup>4</sup> Opinião contrária é defendida por Felipe de Melo Fonte que considera inviável a intervenção pontual do Poder Judiciário nas decisões políticas, embora defenda o controle jurisdicional de Políticas Públicas no que tange aos direitos fundamentais.

governamental. Essa ideia sugere uma nova política judiciária, uma vez que se evoca ao Poder Judiciário a responsabilidade no processo de democratização do Direito, principalmente, por meio da instituição de Políticas Públicas que proporcionem mudanças e inovações na atividade judiciária, com o fito de conferir maior agilidade e eficiência ao serviço jurisdicional. A respeito da nova política judiciária, Santos (2005, p. 177) nos coloca que:

A democratização da administração da justiça é uma dimensão fundamental da democratização da vida social, econômica e política. Esta democratização tem duas vertentes. A primeira diz respeito à constituição interna do processo e inclui uma série de orientações tais como: o maior envolvimento e participação dos cidadãos, individualmente ou em grupos organizados, na administração da justiça; a simplificação dos actos processuais e o incentivo à conciliação das partes; o aumento dos poderes do juiz; a ampliação dos conceitos de legitimidade das partes e do interesse de agir. A segunda vertente diz respeito à democratização do acesso à justiça. É necessário criar um Serviço Nacional de Justiça, um sistema de serviços jurídico-sociais, gerido pelo Estado e pelas autarquias locais com a colaboração das organizações profissionais e sociais, que garanta a igualdade do acesso à justiça das partes das diferentes classes ou estratos sociais. Este serviço não se deve limitar a eliminar os obstáculos econômicos ao consumo da justiça por parte dos grupos sociais de pequenos recursos. Deve tentar também eliminar os obstáculos sociais e culturais, esclarecendo os cidadãos sobre os seus direitos, sobretudo os de recente aquisição, através de consultas individuais e colectivas e através de acções educativas nos meios de comunicação, nos locais de trabalho, nas escolas, etc.

Por sua vez, a nova política judiciária é compreendida por Cambi (2011, p. 194) como um movimento de desneutralização política do Judiciário:

O Estado Liberal tinha como objetivo *neutralizar* o Poder Judiciário frente aos demais poderes. Fundado na teoria clássica da separação dos poderes, o Legislativo exercia o protagonismo na atuação política, procurando-se separar a Política do Direito. Essa neutralização política do Judiciário decorria do princípio da legalidade, da impossibilidade de se julgar *contra legem* e da aplicação do direito mediante a subsunção lógica dos fatos às normas, em um quadro jurídico-político pré-constituído e desprovido de referências sociais, éticas ou políticas.

O Sistema de Planejamento Estratégico do Poder Judiciário Brasileiro é controlado pelo Conselho Nacional de Justiça que define as Políticas Públicas do Judiciário por meio de instituição de metas. Assim, o conceito de políticas públicas, aqui adotado, advém do posicionamento defendido por Bucci (2002, p.241) que adverte que o campo das Políticas Públicas se constitui em espaço institucional para expressar formalmente os fatores reais de poder<sup>5</sup>:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Sob esse fundamento, a instituição de Políticas Públicas direcionadas a atividade judiciária adquiriu contornos inovadores<sup>6</sup>, ao admitir o controle social sobre as práticas desenvolvidas no Sistema Judiciário mesmo que restringida à mera análise sobre o cumprimento de metas de produtividade.

## **2. A META DE PRODUTIVIDADE JUDICIÁRIA 18/2013 E O MODELO GERENCIAL DO PODER JUDICIÁRIO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Durante o V Encontro Nacional do Judiciário, realizado nos dias 17 e 18 de novembro de 2011, em Porto Alegre (RS) e, posteriormente, nos dias 5 e 6 de novembro de 2012, em Aracaju (SE), foram definidas as metas a serem alcançadas pelo Poder Judiciário ao longo do ano de 2013.

Dentre esses alvos, encontra-se a Meta 18 do Conselho Nacional de Justiça direcionada ao Superior Tribunal de Justiça, à Justiça Federal e à Justiça Estadual que consiste

---

<sup>5</sup> A autora, ao compreender que os fatores reais do poder são exercidos no âmbito governamental, alcança as intenções ideológicas de Ferdinand Lassalle, para quem “os fatores reais do poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinado que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são” (Lassalle, 2001, pp. 10-11).

<sup>6</sup> Apesar de considerarmos que a Reforma do Judiciário Brasileiro possibilitou um controle social sobre as atividades judiciárias, principalmente por conferir transparência e publicidade a essas atividades, defendemos a ideia de que esse controle por vezes se limita em razão da atual composição do órgão fiscalizador do Judiciário (CNJ), cujo quadro prevê, atualmente, 60% (sessenta por cento) de representação por agentes do próprio Judiciário. Numa visão criticista, interpreta-se como sendo o Judiciário fiscalizando o próprio Judiciário.

na identificação e julgamento, até 31/12/2013, das ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2011.

A instituição da Meta 18 do CNJ ocorreu dentro de um contexto social e político de intensa efervescência propositiva por mudanças nas instituições estatais, provocadas, em parte, pelo início do julgamento, em 02 de agosto de 2012, do caso que ficou conhecido como o escândalo do mensalão e que representou um divisor de águas na atuação institucional do Judiciário na relação com os demais poderes da República, o que de certo, foi impulsionado pela exigência social de um posicionamento mais efetivo do Estado.

No âmbito desse cenário social de pressão por reforma política percebe-se que o Conselho Nacional de Justiça se antecipou ao estabelecer a Meta 18 com um prazo tão exíguo a ser cumprido pelos tribunais, 01 (um) ano para o julgamento das ações de improbidade administrativa e de crimes contra a administração pública.

O fato é que foge a lógica que após o lapso temporal de 21 (vinte e um) anos entre a vigência da Lei de Improbidade Administrativa, de 02 de junho de 1992, e a adoção da meta 18 no ano de 2013, possa o Conselho Nacional de Justiça traçar uma rota objetiva para o julgamento de processos que se arrastam por décadas no Judiciário, sem que isso prejudique outros direitos sensíveis que aguardam provimento jurisdicional.

A eleição de prioridades tem-se revelado a opção de legitimação da função estatal do Poder Judiciário, mesmo que tal política seja direcionada mais por demandas e escândalos, do que por planejamento de uma prestação jurisdicional não apenas célere, mas eficiente. De qualquer sorte, é oportuna e clara a intenção do Conselho Nacional de Justiça de orientar o cumprimento da função judicante no combate à corrupção.

Entende-se que o Conselho Nacional de Justiça, ao estipular a Meta 18 como de curto prazo, pretendeu, de certo modo, neutralizar as críticas em torno do papel desempenhado pelo Judiciário nacional, assumindo sua responsabilidade no combate à corrupção. Nesse sentido, Santos adverte (2011, p. 40):

O sistema judicial está, hoje, colocado perante um dilema. Se não assumir sua quota-parte de responsabilidade, continuará a ser independente de um ponto de vista corporativo, mas será cada vez mais irrelevante tanto social como politicamente. Deixará de ter aliados na sociedade e isolar-se-á cada vez mais. Se, pelo contrário,

assumir, a sua quota de responsabilidade, politizar-se-á e, com isso, aumentará o nível de tensão e conflito, quer internamente, quer no relacionamento com outras instâncias de poder. Verdadeiramente, a um sistema judicial democrático não resta alternativa senão a segunda. Tem que perder o isolamento, tem que se articular com outras organizações e instituições da sociedade que o possam ajudar a assumir sua relevância política.

Segundo informação emitida pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>7</sup>, o ministro Francisco Falcão, em ofício encaminhado aos Tribunais, ressaltou a importância do cumprimento da meta pelos tribunais como forma de acalantar os anseios reformistas apregoados pela sociedade brasileira. Nesse sentido, destacou:

A implementação de sucessivos cursos sobre o processo de improbidade administrativa pela Escola Nacional de Formação de Magistrados (Enfam) e o decurso de curto espaço de tempo entre a definição da Meta 18 e os grandes protestos que se espalham pelo País demonstram que os assuntos realmente merecem ser tratados com absoluta prioridade.

Contudo, alguns tribunais como, por exemplo, o Tribunal de Mato Grosso<sup>8</sup> e do Ceará<sup>9</sup> revelam a impossibilidade de cumprimento da Meta 18 do CNJ para esse ano, apesar dos juízes olvidarem esforços no objetivo de acelerar os julgamentos dos processos.

---

<sup>7</sup> Reportagem disponível no Portal CNJ: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25461:tribunais-tem-ate-31-de-julho-para-informar-sobre-julgamentos-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 01. set. de 2013.

<sup>8</sup> O Presidente do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, Orlando Perri advertiu sobre a impossibilidade do cumprimento da Meta 18 do CNJ e ainda ressaltou: “Não se trata de um processozinho. Nesses processos, o juiz precisa olhar muitas vezes 10 mil páginas para tomar uma decisão. As coisas não acontecem da noite para o dia nesse tipo de procedimento”. Disponível em: <http://www.rdnews.com.br/blog/print/justica-faz-mutirao-mas-nao-deve-cumprir-meta-18-do-cnj>. Acesso em: 08.09.2013.

<sup>9</sup> O Tribunal de Justiça do Ceará se manifestou por meio de seu Presidente, Desembargador Gerardo Brígido ressaltando a impossibilidade de cumprimento da Meta 18 do CNJ, em razão da existência de problemas estruturais do próprio tribunal. A respeito, assevera: “O número de julgamentos vai aumentar, com toda certeza, mas acho que não (vamos conseguir alcançar a meta), porque não depende apenas da gente. Depende de um sistema de advogados, promotores, defensores públicos e juízes [...]. Vão entrar outros casos de improbidade. É eficaz porque está obrigando nós, juízes, a nos engajar na pauta anti-corrupção. Os processos que ficavam parados, esquecidos, vão ter que andar [...]. Eles utilizam todos os mecanismos. Julgar não significa resolver a pauta em definitivo”. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1303192>. Acesso em: 25.08.2013.

Nesse contexto, fica a indagação: É a Meta 18 do CNJ fruto de uma política planejada de reforma do Poder Judiciário, que vise atacar suas causas e os interesses beneficiados pela morosidade do PODER? Ou, representa apenas esforços casuísticos para atender aos anseios momentâneos, em detrimento de uma infinidade de outras questões colocadas nas mãos do Judiciário?

### **3. O PROCESSÔMETRO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL**

Em 2013, o Conselho Nacional de Justiça, disponibilizou em seu portal<sup>10</sup>, o processômetro<sup>11</sup>, que corresponde a um sistema de contabilização de processos relacionados à Meta 18 do Poder Judiciário. Trata-se de uma iniciativa pioneira do CNJ a ensejar uma mudança ideológica acarretada pelo modelo gerencial de ampliação do acesso aos cidadãos aos serviços públicos. Especificamente, no caso da Meta 18, viabilizou-se ao cidadão o acompanhamento em tempo real dos julgamentos das ações de improbidade administrativa e das ações penais relativas a crimes contra a administração pública.

No âmbito dessa perspectiva gerencial, evidencia-se a posição doutrinária de Boaventura de Sousa Santos ao defender a democratização do acesso à Justiça, propondo uma reforma estatal de organização e gestão dos tribunais (2011, p.77):

As reformas de organização e gestão da administração da justiça constituem, hoje, uma das principais apostas das agendas de reforma da justiça em muitos países. No seu lastro está a idéia de que o déficit de organização, gestão e planejamento do sistema de justiça é responsável por grande parte da ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional e de muitos desperdícios. Considero, por isso, essencial a adoção de medidas que visem, designadamente, a alteração de métodos de trabalho, uma nova organização interna dos tribunais, maior eficácia na gestão de recursos

---

<sup>10</sup> O Portal do Conselho Nacional de Justiça encontra-se disponível no endereço eletrônico: <http://www.cnj.jus.br>.

<sup>11</sup> O Conselho Nacional de Justiça adotou o mecanismo intitulado “Processômetro” no ano de 2009, para efetivar a contagem de processos relativos à denominada Meta de Nivelamento 2 do Poder Judiciário Brasileiro, correspondente a identificação e julgamento de processos judiciais distribuídos até 31/12/2005, perante o 1º, 2º e/ou tribunais superiores. A adoção do sistema permitiu o acompanhamento pelo público externo, conferindo mais transparência às atividades desenvolvidas pelo Judiciário brasileiro.

humanos e materiais e de fluxos processuais e uma melhor articulação dos tribunais com outros serviços complementares da justiça.

No caso particular da Meta 18, o Sistema “Processômetro” permite a compreensão da efetividade da Política Pública judiciária de combate à corrupção a partir do cumprimento da meta que determina o julgamento quantitativo de processos, que versam sobre ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública. Enfatize-se que o foco institucional direcionado ao cumprimento da meta de produtividade pelo Judiciário Brasileiro, apesar de não ser um modelo ideal, visa iniciar um processo de transparência e eficiência dos serviços judiciários, notadamente pelo acirramento de competitividades entres os diversos tribunais no país, vez que possibilita o acompanhamento de processos julgados e ainda pendentes de julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal e Estadual.

Observe-se, por exemplo, que até o dia 1º de setembro de 2013, o Superior Tribunal de Justiça julgou apenas 217 (duzentos e dezessete) processos de improbidade administrativa e ações criminais em contraponto aos 672 (seiscentos e setenta e dois) processos apreciados e julgados ao longo do ano de 2012. Esses quantitativos somados correspondem ao cumprimento de 44,45% relativos ao universo de 2.000 (dois mil) processos que se encontravam na dependência da prestação jurisdicional.

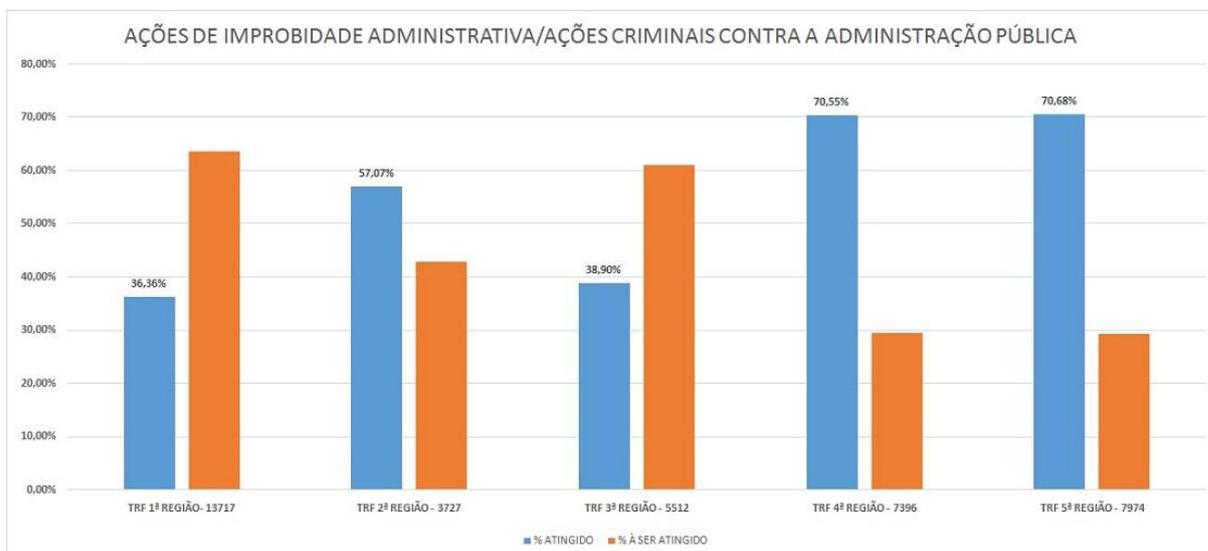
Na esfera federal, o cumprimento da Meta 18 pelos Tribunais Regionais Federais<sup>12</sup> – TRF’s não está ocorrendo de modo equalizado, haja vista que os TRF’s da 4ª e 5ª regiões lideram o ranking de produtividade com a apreciação e julgamento de processos na ordem percentual de 70,55% e 70,68%, respectivamente, em relação ao total de ações carecedoras da prestação jurisdicional. Enquanto isso, os TRF’s da 1ª e 3ª regiões se encontram em uma posição desvantajosa, pois até o momento não alcançaram o percentual de 50%<sup>13</sup> sobre o

---

<sup>12</sup>O Tribunal Regional Federal da 4ª região abrange os estados do: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Por sua vez, o Tribunal Regional da 5ª região compreende os estados do: Alagoas, Paraíba, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

<sup>13</sup> O TRF da 3ª região atingiu somente 38, 90% do total de 5.512 ações pendentes de apreciação por esta esfera federal. Esse percentual corresponde ao numerário de 2.144 processos julgados. Todavia, os números mais alarmantes referem-se ao TRF da 1ª região, que julgou apenas 4.987 processos, quantitativo que corresponde a36,36% da meta total de produtividade para este Tribunal. Vale salientar que o TRF da 2ª região cumpriu com 57,07% em relação ao total de 3.727 processos a serem julgados.

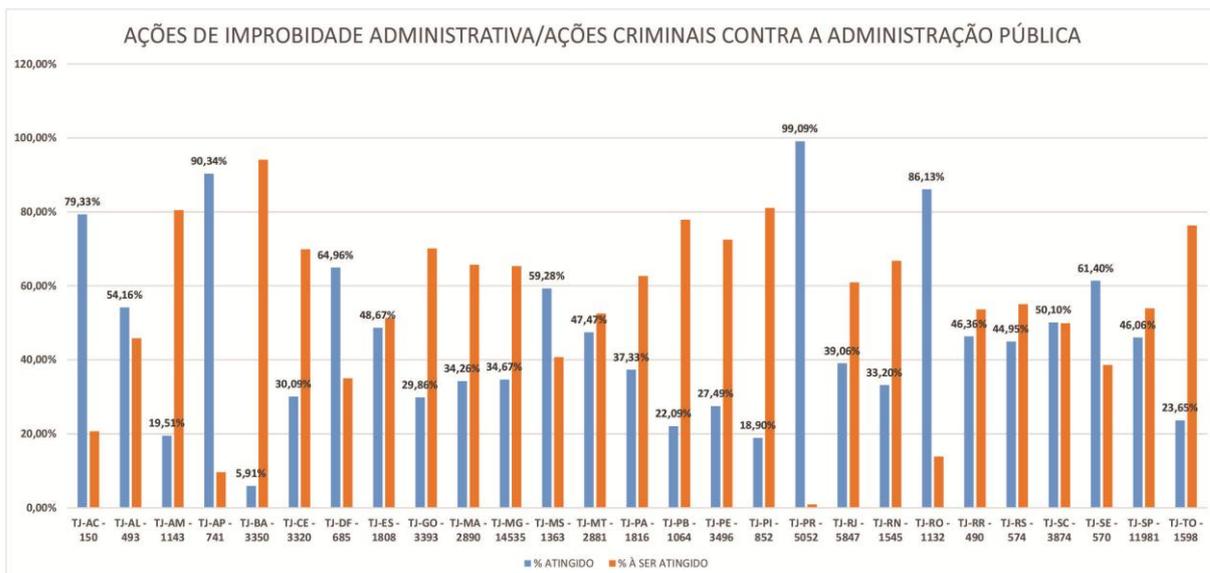
quantitativo total de ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública em trâmite nos estados federativos a que correspondem, conforme demonstração gráfica<sup>14</sup> a seguir:



De igual modo, não se observa, na esfera estadual, uma produção equânime entre os tribunais, isso porque os percentuais de produtividade oscilam de um Estado para outro, conforme se verifica no gráfico<sup>15</sup> abaixo:

<sup>14</sup> Dados de produtividade dos Tribunais Regionais Federais extraídos do acesso público denominado, Justiça Aberta. O gráfico contemplou os percentuais contidos no relatório Processômetro de cumprimento em tempo real da meta 18/2013, disponível no Portal CNJ: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br). Gerado e acessado em 01 de setembro de 2013, às 16:09hs.

<sup>15</sup> Dados de produtividade dos Tribunais de Justiça. Disponível no Portal CNJ: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br). Gerado e acessado em 01 de setembro de 2013, às 16:09hs.



Por outro lado, apesar do processômetro viabilizar o acompanhamento em tempo real do julgamento das ações de improbidade administrativa e ações penais relativas a crimes contra a Administração Pública, permitindo uma análise evidenciada por parâmetros meramente quantitativos de produção, infelizmente, esse instrumento não se constitui num mecanismo hábil e adequado para auferir o teor qualitativo das decisões proferidas nos processos cuja natureza envolve o combate à corrupção, muito menos consegue indicar quais os fatores determinantes para diferenças de desempenhos entre os tribunais<sup>16</sup>.

## CONCLUSÃO

Através do estabelecimento das Metas Nacionais do Poder Judiciário que visam conferir maior agilidade e eficiência às atividades judiciárias de modo a aprimorar a tramitação processual, aperfeiçoar o serviço jurisdicional e ampliar o acesso à Justiça para a sociedade brasileira, buscou-se analisar especificamente a Meta 18 definida pelo Conselho Nacional de Justiça para o ano de 2013, cujo enfoque consiste na eliminação de processos que versam sobre eventuais práticas de improbidade administrativa e supostas práticas criminosas contra a administração pública, e que se encontram em trâmite perante os tribunais brasileiros.

<sup>16</sup> Entendemos que, através da execução da Meta 18 do CNJ não é possível mapear as causas intrínsecas e/ou extrínsecas que influenciam os resultados variáveis entre os Tribunais.

No contexto jurídico-político, a Meta 18 passou a representar um marco ideológico no modelo gerencial adotado pelo Conselho Nacional de Justiça ao propor uma prestação efetiva da justiça nos processos que tramitam durante muito tempo perante o Judiciário Nacional.

Assim, mesmo que o Conselho Nacional de Justiça busque romper com a paralisia e/ou morosidade do Judiciário, em relação ao cumprimento de sua função judicante-decisória nas ações que objetivam o combate à corrupção, ainda peca por não trazer solução para questões básicas de organização, gestão e planejamento dos recursos materiais, humanos e financeiros do Judiciário.

Por sua vez, o processômetro se configura em um importante instrumento de acompanhamento em tempo real dos julgamentos das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas à eventual prática de crime contra a Administração Pública, permitindo um controle quantitativo das ações julgadas e daquelas que ainda encontram-se pendentes de análise e decisão, além de permitir o mapeamento por tribunal sobre a produção decisória em processos dessa natureza. É importante notar, entretanto, que ainda não se constitui em um instrumento hábil e adequado de aferição qualitativa das decisões ou mesmo, como indicador dos fatores determinantes para diferenças de desempenhos entre os tribunais.

Entendemos que o modelo gerencial adotado pelo Conselho Nacional de Justiça para o Poder Judiciário Nacional encontra-se na retaguarda dos anseios sociais, ao se ater ao mero controle de percentuais quantitativos de processos como mecanismo de combate à corrupção. É necessário ampliar a perspectiva da política de combate à corrupção pelo Judiciário, sob a perspectiva qualitativa dos julgamentos, aferindo se as decisões atendem aos padrões principiológicos definidos pelo Estado Democrático de Direito, assim como definindo uma atuação do Judiciário para além da mera prestação jurisdicional, mas, sobretudo, preocupada com a gestão política dada à coisa pública e com a condução dos atos que envolvem o interesse público estatal.

Por tudo isso, concluímos que o Sistema Judiciário Brasileiro avançou ao adotar uma Política Pública que busque a transparência e o acesso à informação, ao divulgar em tempo real os dados sobre o julgamento das ações de improbidade e crimes contra a Administração Pública. Entretanto, entendemos que a adoção da Meta 18 do CNJ não permite um controle

jurisdicional com enfoque ao acesso à Justiça em seu escopo mais amplo<sup>17</sup> que permita o reconhecimento da complexidade dos processos que envolvem esses litígios.

## REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.º 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

CALLEGARI, José Antonio e MELLO, Marcelo Pereira de. Acesso à Justiça: Reforma do Estado, nova esfera pública e controle do trabalho judiciário. *Revista de Direito Brasileira – Brazilian Journal of Law*, ano 3, vol. 4, p. 504-521, jan.-abril/2013.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2ª edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. [Tradução de Ellen Gracie Northfleet]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

DINO, Flávio [et. al.]. *A reforma do judiciário: comentários a emenda n. 45/2004*. Niterói, RJ: Impetus, 2005.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. *Direitos Fundamentais Sociais: releitura de uma Constituição dirigente*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

---

<sup>17</sup>CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. [Tradução de Ellen Gracie Northfleet]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 67.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ROCHA, Lourdes de Maria Leitão Nunes. O Judiciário como sujeito do processo das políticas públicas: função social e papel político. *Revista de Políticas Públicas*, v. 4, n. 1/2, p. 97-120, jan/dez/ 2000.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 10ª edição. São Paulo: Cortez, 2005.