

OS FUNDAMENTOS ÉTICOS E HISTÓRICOS DAS PRERROGATIVAS DA MAGISTRATURA

Ivanir César Ireno Junior

O papel do CNJ na defesa das prerrogativas e na construção das condições para o exercício pleno da Magistratura.

1 – A importância do Poder Judiciário - e da Magistratura - na preservação do Estado Democrático de Direito e na efetivação dos direitos fundamentais

Atualmente, parece não haver mais controvérsia acerca do papel central que o Poder Judiciário exerce como fiador do Estado Democrático de Direito instituído pela Carta de 1988, que tem nos direitos fundamentais o seu elemento estrutural mais importante.

Diversos fenômenos, entre os quais podem ser citados a globalização, o crescimento econômico desigual e a massificação e despersonalização das relações sociais geraram uma sociedade conflituosa, contrapondo, de um lado, cidadãos consumidores, empregados e contribuintes, e de outro, empresas fornecedoras, empregadoras e o poder público. Nesse cenário, era de se esperar que direitos fundamentais, em especial de grupos hipossuficientes, fossem postergados ou mesmo negados, abalando a idéia de estado democrático de direito.



Foto: Site AJUFE

Ivanir César Ireno Junior

Juiz Federal Substituto da Justiça Federal, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Vice-Presidente da 1ª Região da AJUFE. Mestre em Direito pela PUC do Rio de Janeiro. Professor de Seguridade Social na Faculdade de Direito Santo Agostinho, FADISA.

Para arbitrar esses conflitos, era necessário instituir um órgão dotado de legitimidade, capilaridade, capacidade técnica, respeitabilidade e, acima de tudo, independência e imparcialidade, que fizesse de suas decisões mais do que mera solução de disputas individuais, mas um exemplo irradiador de justiça e correção no modo de atuar.

Essa importante missão, como não poderia deixar de ser, foi atribuída ao Poder Judiciário, que passou a ser o garante último dos direitos fundamentais, inclusive quando o responsável pela sua violação é o próprio Estado, seja em sua atuação administrativa, seja legislativa. Nesse sentido, restou consignado na Constituição o princípio do livre acesso ao judiciário ou da proteção judicial efetiva, que garante que nenhuma lesão ou ameaça a direito será subtraída da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV).

De 1988 até hoje, todos os tipos de conflitos e violações de direitos são submetidos diariamente ao Poder Judiciário, em uma intensidade nunca vista. Milhares de brasileiros somente tiveram acesso a remédios, cirurgias e prestações básicas de saúde, preservando sua dignidade e muitas vezes a vida, por força de sentenças judiciais, após serem abandonados

pelo SUS. Milhares de idosos e segurados do RGPS também necessitam do Poder Judiciário para fazer jus aos seus benefícios previdenciários e assistenciais, negados por ineficiência administrativa ou orientações econômicas restritivas do INSS. Na mesma toada, milhares de empregados necessitam, todos os dias, da Justiça do Trabalho, para efetivarem direitos básicos como salário, garantias de emprego e condições dignas de jornada, frente ao discurso sedutor da eficiência e da redução do custo Brasil.

Mesmo com uma série de limitações, decorrentes dos mais diversos fatores, o Poder Judiciário Brasileiro tem dado respostas a essas demandas, atraindo a confiança da população. Tramitam hoje, em nossos foros, nada menos do que 100 milhões de ações por ano, conforme dados do CNJ. Esse excesso de judicialização comprova a escolha correta do Poder Judiciário como fiador da cidadania e dos direitos fundamentais.

Esse papel de destaque do Poder Judiciário no cenário nacional veio acompanhando de uma série de garantias institucionais, responsáveis por fortalecer a sua atuação, com destaque para a autonomia administrativa e financeira em relação aos demais Poderes, que busca dar uma conformação de independência que a atividade judicial exige.

Juntamente com as garantias institucionais, a Constituição Federal impôs aos magistrados, membros do Poder Judiciário, um regime jurídico especial, cercado de prerrogativas, garantias, vedações e deveres que asseguram o seu atuar independente e imparcial, conforme será visto ao longo dessa exposição.

Como era de se esperar, o crescimento da importância da atividade jurisdicional colocou o Poder Judiciário e os magistrados no centro das discussões políticas e sociais, atraindo para si os mais diversificados instrumentos de fiscalização e controle de eficiência e moralidade, que culminaram com a edição da EC 45/2004, conhecida como reforma do Poder Judiciário, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

2 – O CNJ como órgão integrante do Poder Judiciário: polêmicas e perspectivas

A criação de um órgão de controle e fiscalização do Poder Judiciário não ocorreu sem resistências e polêmicas, decorrentes do forte modelo de independência administrativa e autogoverno forjado pela Constituição de 1988 e do receio de uma nacionalização do Poder Judiciário, com perda das identidades e “liberalidades” dos judiciários locais.

Tão logo promulgada, a EC 45/2004 teve a sua constitucionalidade questionada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB (ADI 3.367/DF), sob os fundamentos centrais de violação ao princípio da separação dos Poderes e lesão ao princípio federativo. Esses fundamentos foram rechaçados, tendo o STF entendido que o CNJ é órgão administrativo interno do Poder Judiciário e não instrumento de controle externo, e que o Poder Judiciário tem perfil nacional e não regional ou estadual.

Vários foram os fatores que orientaram a criação do CNJ. Entre os técnicos, podem ser citados a racionalização da gestão, ao se buscar o mínimo de unidade para os quase 100 tribunais em atividade no território nacional, e a busca pela eficiência, que teve na EC 45/2004 um propulsor, ao se instituir

como direito fundamental do jurisdicionado a duração razoável do processo.

Entre os fatores políticos, talvez o mais evidente, e em parte compreensível, foi remediar a crise de legitimidade e transparência do Poder Judiciário, que resistia em colocar seus atos sob o escrutínio público, enquanto deixava transparecer uma delonga muitas vezes injustificável no julgamento dos processos.

O CNJ é um órgão colegiado plural, integrante da estrutura do Poder Judiciário Brasileiro, que tem como função essencial exercer a fiscalização e controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e funcional dos magistrados. Sobre a sua composição, majoritariamente de membros do Poder Judiciário, nota-se somente a ausência, injustificada, da Justiça Militar.

Quanto a suas atribuições, estão elencadas na Constituição Federal, podendo o futuro Estatuto da Magistratura lhe atribuir outras. Entre as principais, está o controle da atuação administrativa e financeira dos Tribunais, o controle de legalidade dos atos administrativos praticados pelos órgãos do Poder Judiciário, a fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados e a apreciação de questões disciplinares afetas aos juízes.

No exercício dessas atribuições algumas premissas que ressaem claras do texto constitucional merecem ser desde já assentadas para se evitar interpretações equivocadas e conflitos institucionais, que venham a colocar em risco a atividade jurisdicional.

Primeiro, o controle da atuação administrativa exercida pelo CNJ deve ser

realizado sem ferir a autonomia dos tribunais, garantida de forma expressa e privativa pelo art. 96 da Constituição Federal. Nesse contexto, cabe aos tribunais elaborar seus regimentos internos, dispor sobre competência e funcionamento dos seus órgãos jurisdicionais e administrativos, organizar suas secretarias e serviços auxiliares, propor a criação de novas varas e outras atividades correlatas, típicas de gestão. Nesse ponto, na forma do inciso II do § 4º do art. 103-B da CF/88, o controle do CNJ deve ser de legalidade e não de mérito.

Segundo, o poder normativo constante do inciso I do § 4º do art. 103-B da CF/88, não autoriza o CNJ expedir normas de cunho processual civil, penal ou trabalhista; editar normas em contrariedade à Constituição e às leis ou inovar o sistema jurídico. O CNJ, por não ser órgão legislativo, não cria ou extingue direitos em abstrato, mas somente pode regulamentá-los. Entendimento diverso contraria todo o sistema constitucional pátrio, que quando quis atribuir poder normativo primário ao decreto assim o fez de forma expressa e casuística (art. 84, VI). No mais, coloca os magistrados sobre o risco de serem os únicos agentes públicos que podem ter ampliadas suas restrições e deveres funcionais por ato infralegal.

Terceiro, toda e qualquer atuação do CNJ está restrita ao âmbito administrativo, não podendo adentrar em questões jurisdicionais, passíveis de exclusivo controle por meio de recursos processuais, por mais absurdas que sejam as decisões. Assim, o conteúdo das decisões judiciais está totalmente fora do poder de controle do CNJ.

Como se verá no decorrer desta exposição, embora tenha ganhado espaço e credibilidade junto aos jurisdicionados e operadores do direito, o CNJ ainda precisa

assumir o seu verdadeiro papel de órgão formulador de políticas judiciais que dotem os tribunais e juízos de instrumental que lhes permita combater os grandes males do déficit de acesso à justiça, morosidade e eficácia das decisões judiciais, ao invés de insistir em atuar como mero órgão revisional dos tribunais, em especial no campo disciplinar e de serviços auxiliares.

Nessa linha, talvez o receio de se mostrar corporativo tem afastado o CNJ de uma de suas importantes missões, qual seja, uma postura ativa em defesa do Poder Judiciário, do Regime Jurídico da Magistratura e das condições plenas e adequadas para o exercício da atividade jurisdicional, como afirmado no inciso I do § 4º do art. 103-B, ao referir-se ao “zelo pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura”.

Em recente obra sobre o Regime Jurídico da Magistratura, assim se manifestou o colega Alexandre Henry Alves:

“Enfim, o que se quer dizer aqui é que, em muitos casos, a ideia de que o CNJ é um órgão de controle externo no Poder Judiciário desvirtua completamente a compreensão de suas competências. Deixando de lado a discussão se o Conselho é um órgão interno ou externo, o certo é que não cabe apenas fiscalizar a atuação dos juízes e dos tribunais, mas também – e não menos importante – fiscalizar todos os agentes externos para que a autonomia do Poder Judiciário não seja desrespeitada e para que o Estatuto da Magistratura seja cumprido, seja em relação aos deveres dos juízes, sejam em relação aos direitos.”

3 - O estatuto jurídico da magistratura: garantias, prerrogativas, vedações e deveres como instrumentos para o exercício pleno da atividade jurisdicional

Como já abordado anteriormente, o exercício pleno da atividade jurisdicional exige, inegavelmente, dois atributos inseparáveis, independência e imparcialidade, sem os quais a efetivação dos direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito estarão sob ameaça. Trata-se de atributos ligados à própria idéia de justiça, não se podendo falar em resolução adequada e definitiva de conflitos de interesses em um ambiente no qual o árbitro se confunde, guarda temor reverencial ou mantém relações não republicanas com as partes envolvidas.

Essa noção de independência e imparcialidade está fortemente sedimentada no Texto Constitucional de 1988, que consignou expressamente diversas salvaguardas para a sua efetivação, traduzidas em um sistema de tríplex garantias, assim organizado: a) garantias institucionais; b) garantias de independência; c) garantias de imparcialidade e eficiência. Por se tratar de um sistema, devem atuar em conjunto, não se podendo falar em cisão de garantias institucionais do Poder e pessoais dos seus membros, sob pena de repercussão negativa no exercício da atividade jurisdicional.

É importante destacar, desde já, sem retórica, que todas essas garantias são, acima de tudo, dos cidadãos e não meramente do Poder Judiciário ou de seus membros, uma vez que, conforme bem lembrado por André Ramos Tavares: *“àquele que incumbe a função de zelar pelos direitos fundamentais corriqueiramente enfrenta vontades opostas dos detentores dos mecanismos de pressão e intimidação, muitas vezes perigosos*

e truculentos, não só para a pessoa do magistrado como também para toda a sociedade”.

O primeiro conjunto de garantias são as institucionais, diretamente ligadas à separação de poderes e voltadas a assegurar o autogoverno do Poder Judiciário, afastando-o das ingerências e interesses do Executivo e das ideologias políticas do legislativo. São garantias que propiciam ao Poder Judiciário organizar e gerir com independência seus serviços e estruturas, conferindo todo o suporte necessário para que a atividade fim, o ato de julgar, seja executado da melhor forma possível.

Essa garantia se traduz nas autonomias administrativa e financeira, concedidas pelos artigos 96 e 99 da Constituição Federal. O primeiro dispositivo citado garante a autogestão do Judiciário, por meio da enumeração de uma série de competências privativas de seus órgãos, subtraídas da ação do Executivo ou do Legislativo, com destaque para a eleição de seus órgãos diretivos, elaboração do regimento interno de suas cortes, organização de seus serviços e secretarias, propositura acerca da criação de novas varas, provimentos de seus cargos etc.

O segundo dispositivo garante ao Poder Judiciário autonomia financeira, consistente na prerrogativa de elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes na lei de diretrizes orçamentárias, e, é claro, executar a proposta aprovada. Essa autonomia visa possibilitar ao Judiciário executar seus serviços e metas sem alterações de rumos e intromissões indevidas dos demais Poderes.

O segundo conjunto de garantias está relacionado com a independência do magistrado em sua atividade jurisdicional, ou seja, a isenção necessária para o exercício do mister de julgar, com submissão exclusiva à Constituição, às leis e ao seu livre convencimento motivado.

Historicamente, as Constituições brasileiras sempre garantiram aos magistrados determinadas prerrogativas que vão além daquelas conferidas aos servidores públicos. A primeira e mais importante delas é a vitaliciedade, que assegura ao magistrado a perda do cargo somente por sentença judicial transitada em julgado. A vitaliciedade não foi conferida aos magistrados como privilégio pessoal ou proteção para evitar punições em caso de crimes ou faltas funcionais, mas sim como meio de assegurar a plena independência para o exercício de suas funções, colocando-os a salvo de pressões internas ou externas que possam, de alguma forma, influenciar em suas decisões.

Permitir que a punição extrema de perda de cargo seja imposta como resultado de mero processo administrativo, fruto de decisão de um tribunal ou de órgão com viés e composição política como o CNJ, enfraquece o Judiciário, expondo juízes aos riscos e temores de pressões políticas, econômicas, corporativas ou midiáticas, que podem repercutir negativamente na sua independência e convicção ao julgar processos. A vivência do estado democrático de direito cobra vários tributos de seus beneficiários, entre eles a proteção reforçada da convicção e ânimo de seus juízes, para que possam, desde que de boa-fé e bem intencionados, é claro, até mesmo errar em seus julgamentos sem temores quanto à permanência no cargo após a decisão adotada.

Na mesma linha, tem-se a inamovibilidade, que garante ao juiz não ser removido ou promovido sem o seu consentimento, a não ser como pena ou por interesse público, nesses casos por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do CNJ.

Destaque-se que quando se fala em inamovibilidade, estamos nos referindo à lotação específica do magistrado em determinada vara, turma, seção, câmara ou outro órgão julgador, e não somente à comarca, sessão ou cidade de atuação. Assim, fica garantido ao jurisdicionado que o seu processo não será atribuído a um julgador escolhido arbitrariamente; e ao juiz, que o mero teor independente de suas decisões não implicará deslocamentos ou alteração impositiva de seu acervo processual. Como a Constituição Federal não faz distinção, é importante reconhecer que a inamovibilidade também se aplica ao juiz substituto, nos contornos de sua lotação.

A terceira garantia clássica de independência da magistratura é a irredutibilidade de vencimentos, hoje integrante da proteção de todos os servidores públicos. Por meio dessa garantia, afasta-se a possibilidade de qualquer decisão legislativa ou administrativa afetar negativamente o quantum remuneratório da magistratura. Em seus comentários sobre o Código de Ética da Magistratura Nacional, pontua Lourival Serejo com precisão:

“Embora não seja um fator condicionante, é preciso notar que o magistrado deve ter um salário adequado à importância da sua função na comunidade. Não pode haver independência plena se o juiz não recebe um salário correspondente à

dignidade do cargo que desempenha. Entretanto, é preciso reiterar que o salário considerado insuficiente não justifica qualquer conduta desonrosa, por menor que seja.”

Ao lado das garantias, figuram também as prerrogativas, que na visão de Alexandre Henry “*são faculdades e direitos concedidos aos juizes em virtude da importância do cargo, também auxiliando a independência funcional, mas visando principalmente manter elevadas a respeitabilidade da função exercida, tão necessária para a legitimidade das decisões proferidas*”. As prerrogativas se encontram no art. 33 da LOMAN, merecendo destaque: a) direito de ser ouvido como testemunha em dia, hora e local previamente ajustados com autoridade ou juiz de instância igual ou inferior; b) prisão apenas por ordem escrita do tribunal; c) prisão em cela especial ou sala de Estado-Maior; d) não estar sujeito a notificação ou a intimação para comparecimento, salvo se expedida por autoridade judicial; e) porte de arma para defesa pessoal; f) investigação por meio de inquérito judicial.

A relevância da atividade jurisdicional, por mais de uma vez lembrada nessa exposição, justifica não somente a concessão de garantias e prerrogativas, mas também a imposição de vedações e deveres, que visam resguardar a imparcialidade e exigir eficiência dos magistrados. E é na severa intensidade das restrições impostas pela CF e pela LOMAN que se percebe o quanto é especial o regime jurídico da magistratura, estando plenamente justificadas todas as garantias e prerrogativas já estudadas, tidas por muitos como privilégios.

Diferentemente de outras carreiras de estado, como policiais e fiscais, os magistrados não podem exercer atividade

político-partidária e serem votados para cargos políticos. Também não podem exercer outra atividade, salvo uma de magistério. Não podem exercer o comércio ou participar de atividade comercial, exceto como acionista ou quotista. Não podem exercer cargo de direção ou técnico de sociedade civil, associação ou fundação de qualquer natureza, mesmo de síndico do edifício no qual reside. Por fim, em razão da EC 45/2004, deve, após se aposentar, respeitar período de quarentena para voltar a advogar no juízo ou tribunal do qual se afastou.

Quanto aos deveres, que se encontram umbilicalmente ligados às vedações, a lista do artigo 35 da LOMAN é extensa, com enfoque para uma atuação independente, eficiente e ética, que se espalha pela vida pública e privada. Nesse sentido merecem destaque: I – cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício; II – não exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar; III – determinar as providências necessárias para que os atos processuais se realizem nos prazos legais; VIII – manter conduta irrepreensível na vida pública e particular.

Como visto, por sua importância, complexidade e caráter muitas vezes contra majoritário, o exercício da atividade jurisdicional deve ser balizado e protegido por um regime jurídico fortalecido, nos aspectos institucional e funcional, com garantia de independência, imparcialidade, eficiência e ética de seus agentes.

Esse regime, com sede constitucional, integrado por garantias, prerrogativas, vedações e deveres, tem atualmente no CNJ o seu órgão de cúpula e direção, responsável maior por sua conformação,

guarda e execução. Nesse contexto, avulta em importância o papel do CNJ na construção das condições para o exercício pleno da atividade jurisdicional, a partir de uma correta interpretação e aplicação do regime jurídico da Magistratura.

4 – O papel do CNJ na construção das condições para o exercício pleno da Magistratura

Como era de se esperar, imediatamente após a sua instituição, o CNJ passou a exercer, juntamente com os Tribunais e Conselhos setoriais (leia-se, aqui, CJF e CSJT), papel central na administração do Poder Judiciário, tornando-se ator de destaque na formulação e execução da política judiciária.

Nesta parte final, vamos tentar identificar, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, o papel do CNJ na administração do Poder Judiciário, a partir de um recorte de sua atuação em prol da correta interpretação e aplicação do regime jurídico da magistratura e da construção das condições para o exercício pleno da atividade jurisdicional. A I é m de atender o objetivo da temática proposta neste seminário, este recorte abrange o que há de mais relevante na atuação do CNJ, ao centrar o foco na regularidade e eficiência da prestação jurisdicional, efetivada pela atividade diuturna do magistrado.

A análise será feita a partir da atuação do CNJ em relação às garantias, prerrogativas, vedações e deveres dos juízes já analisados anteriormente, procurando, a partir da definição de modelos ideais de atuação e críticas a posicionamentos concretos, aferir ou tentar aferir o papel, acertos e erros desse importante órgão de cúpula na construção de caminhos para o exercício pleno da atividade jurisdicional.

Tomando a liberdade e assumindo o risco de adiantar um ponto de vista, sem receio de ser contraditório ou corporativista, ao CNJ cabe, como atividade fim e primordial, garantir a regularidade e eficiência na prestação jurisdicional, fortalecendo a atuação do Poder Judiciário e de seus magistrados, seja quando lhes impõe deveres e sanções, seja quando defende de forma intransigente as suas garantias, autonomia, independência e imparcialidade. Conforme tentaremos expor a seguir, é possível alcançar essa finalidade sem ceder ao retrógrado espírito de corpo, à política do imobilismo, às soluções fáceis, populistas, desinformadas e, quase sempre, equivocadas, que promovem poucos a curto prazo e causam marcas negativas profundas no Poder Judiciário.

No que toca às garantias institucionais, é essencial que o CNJ trabalhe sempre em prol do fortalecimento da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, libertando-o, no âmbito externo, definitivamente, das amarras e ingerências políticas e econômicas do Executivo e do Legislativo.

Para tanto, deve acompanhar e se manifestar quando da edição de leis e outros atos normativos que, de alguma forma, invadam o poder de autogestão dos Tribunais, afetando, ainda que indiretamente, a atividade jurisdicional. Também deve se expor e assumir as críticas contra todo modelo que submete a progressão na carreira à participação de outros Poderes, como ocorre com a promoção de juízes para os TRF's e TRT's, por antiguidade e merecimento. Com certeza, trata-se de prática deletéria, que ameaça a autonomia e independência do Poder Judiciário. Assim, cumprindo a sua função expressa de zelar pela autonomia do Poder Judiciário (inciso I do § 4º do art. 103-B), deve o CNJ emitir nota

técnica e trabalhar nos foros políticos, com o apoio de toda a magistratura, por alteração constitucional que ponha fim a essa.

No campo financeiro, é preciso alterar o foco, sem perder, é claro, a função de controle da execução orçamentária e dos aspectos de legalidade, eficiência e economicidade dos gastos dos tribunais. É essencial que o CNJ trabalhe, ativamente, pela afirmação da autonomia financeira do Poder Judiciário, assegurada no art. 99 da CF. Nos últimos anos, o que se percebe, seja nas questões de pessoal, seja nas de custeio, é uma total submissão do orçamento às supostas capacidades e conveniências do Executivo, sem se preocupar com as necessidades e autonomia do Judiciário. Ao fim e ao cabo, compromete-se a atividade meio, que repercute negativamente na regularidade da atividade fim, ou seja, a prestação jurisdicional.

Sabe-se das dificuldades de se preservar essa autonomia no que toca à elaboração e alocação de recursos no orçamento, agravadas pela omissão do STF em enfrentar satisfatoriamente a questão, o que vem permitindo até mesmo que o Executivo sequer encaminhe ao legislativo o montante total das pretensões orçamentárias do Poder Judiciário. No entanto, a falta de autonomia também permeia a execução orçamentária, tornando tribunais, magistrados e servidores reféns da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) até mesmo para liberação de recursos orçados e suplementação de créditos. Nesse ponto, com certeza, ao CNJ cabe um papel mais destacado e decisivo.

Infelizmente, no entanto, o que se está assistindo nos últimos tempos vai na contramão desse comportamento esperado, com o CNJ, personificado por seu presidente, trabalhando contrariamente, no mínimo por

omissão, à autonomia financeira do Poder Judiciário, no que toca à suplementação de créditos para a quitação do passivo do auxílio-alimentação dos magistrados federais e do trabalho. Sem adentrar no mérito da pretensão, atualmente sobre a análise do STF, a verdade é que se trata de passivo reconhecido definitivamente no âmbito administrativo, inclusive por meio do próprio Conselho, que inobstante tenha aprovado o pedido de crédito para sua quitação, não esboça qualquer engajamento para a efetivação do pagamento.

No âmbito interno, sem relativizar a sua função de controle dos atos administrativos, o CNJ deve, sempre, prestigiar a autonomia dos tribunais, em especial nas matérias afetas à organização da prestação jurisdicional, dada a experiência e proximidade desses colegiados dos jurisdicionais e dos problemas que afligem cada segmento, instância e órgão do Poder Judiciário espalhado por nosso país continental. Nem sempre, diante das diversas peculiaridades de cada ramo e órgão judiciário, soluções gerais serão adequadas e suficientes para orientar uma melhor atuação. Assim, o CNJ deve direcionar o seu foco para as questões de legalidade, respeitando as opções discricionárias das cortes, e, quando chamado a atuar nesse campo, editar atos de forma contida e, preferencialmente, com caráter de orientação.

Em relação às garantias de independência da magistratura, a atuação do CNJ deve-se voltar, prioritariamente, para a sua guarda e efetivação, uma vez que, como visto anteriormente, magistratura independente é condição indispensável para efetivação de direitos fundamentais.

Aqui, é claro, não se advoga uma guarda corporativa, que busque efetivar

privilégios não agasalhados pelo sistema. Lado outro, não se espera omissão e passividade que permita amesquinamento de garantias, que ameacem a tranquilidade e segurança que o magistrado deve ter para exercer o seu mister.

Nesse ponto específico, esperava-se e espera-se mais do CNJ na defesa da vitaliciedade da magistratura. As investidas do parlamento, sob o perigoso argumento de ouvir as vozes das ruas em busca de justiça, estão aí. A PEC89/2002, aprovada no Senado, tramita hoje sob o nº 505/2010, na Câmara dos Deputados. Nela, prevê-se perda de cargo por decisão administrativa, até mesmo por falta de decoro do magistrado. No último mês de junho, a magistratura, capitaneada por suas associações, travou uma intensa batalha no Senado em torno da PEC 53/2011, para evitar novos ataques contra a vitaliciedade.

Diante da gravidade dessas investidas, que abalam a estrutura das garantias da magistratura, esperava-se postura mais ativa do CNJ, trabalhando de forma aberta e firme na defesa da vitaliciedade. A tímida nota pública emitida em passado recente não é suficiente. Lembro-me que, até em assunto estranho às suas atribuições, como é o poder investigatório do MP (PEC 37), o CNJ fez defesa mais contundente do que a exercida em favor da vitaliciedade.

E nesse ponto o CNJ sequer tem que temer o discurso moralizador das ruas, uma vez que não se deve relacionar vitaliciedade com impossibilidade de perda de cargo ou demissão de magistrados desonestos. Ninguém, em sã consciência, compactuaria com essa posição. A vitaliciedade impõe, em homenagem à independência judicial, um

sistema mais rígido para a perda de cargo, mas não impede ou frustra, em hipótese alguma, a demissão de juízes corruptos.

Em relação à inamovibilidade, a atuação do CNJ deve seguir duas vertentes. A primeira, no sentido de evitar ataques a essa garantia, não permitindo, ainda que de forma travestida, como prorrogações de jurisdição indefinidas ou ausência de lotação, que magistrados, mesmo substitutos, não tenham acervo e sedes definidas. Nesse sentido merece destaque a decisão do STF no MS 27.958, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 17/05/2012.

A segunda, na linha de continuar aperfeiçoando e dando mais segurança e transparência aos critérios de movimentação na carreira, em especial promoções. Diante de carreiras estagnadas e vagas cada dia mais concorridas, justiça e segurança nas movimentações é fator de extrema importância para o bom desempenho da atividade jurisdicional. Embora demandando ajustes, a atuação do Conselho na edição das Resoluções 06/2005 e 106/2010 e o julgamento de casos concretos tem contribuído efetivamente para corrigir abusos e arbitrariedades que eram tão comuns em processos de promoção.

Tema delicado no âmbito do CNJ refere-se à questão remuneratória, que abrange a garantia da irredutibilidade de vencimentos. É percepção geral que a magistratura passa, atualmente, por um dos seus piores momentos em termos remuneratórios, estando com subsídios e vantagens incompatíveis com a dignidade e importância do cargo, muito aquém do de outras carreiras congêneres e de menor importância social. A extinção dos adicionais por tempo de serviço (ATS) agravou esse quadro, pondo fim à noção de

carreira e solapando qualquer expectativa de retribuição pelo tempo de dedicação à atividade. Para tornar ainda mais crítico o cenário, a magistratura não guarda sequer unidade remuneratória nacional, estando judiciários estaduais auferindo rendimentos muito superiores aos da União.

Não quero aqui me aprofundar nesse tema, seja porque é extenso e complexo, demandando abordagem específica, seja porque soaria muito corporativo. No entanto, não se enganem. Em breve teremos um encontro marcado sobre essa questão, no qual o CNJ não poderá se omitir, sob pena de continuar contabilizando, como feito recentemente, aposentadorias precoces, exonerações e abandonos de carreira. É preciso, urgentemente, começar um processo de recuperação do poder aquisitivo da magistratura, colocando-o no patamar de carreiras de destaque da iniciativa privada e garantindo a sua uniformização nacional.

Questão fortemente ligada à garantia de independência da magistratura é a segurança dos juízes. A ameaça sofrida no exercício da função é fator de enfraquecimento evidente da independência do julgador e do próprio Estado de Direito. Aqui, é função essencial do CNJ planejar e executar uma política de segurança nacional da magistratura, dotando os tribunais de recursos materiais e humanos para responder às investidas da criminalidade contra seus juízes, sem precisar ficar dependendo da boa vontade das forças policiais, para se evitar desfechos trágicos como os vivenciados nos últimos anos. Até o momento, infelizmente, foram contabilizados muitos magistrados em situação de risco, mas ainda não foi colocado em prática um protocolo seguro e eficiente de segurança da magistratura.

Na esteira das garantias, as prerrogativas também demandam atuação protetiva do CNJ, que deve intervir sempre que necessário para sua preservação, seja nos casos concretos, seja valendo-se de seu poder regulamentar, previsto no inciso I do § 4º do art. 103-B, para explicitar o correto entendimento e aplicação da LOMAN. A título de exemplo, veja-se o caso do porte de arma, previsto no art. 33 da LOMAN, estatuto com força de lei complementar.

Estando a matéria regulamentada em lei específica, não cabe a qualquer órgão administrativo estranho ao Poder Judiciário, como no caso a Polícia Federal, valendo-se de legislação genérica (Estatuto do Desarmamento), exigir requisitos outros não previstos na LONAM para condicionar o registro e porte de arma a magistrados. Assim, diante de conflito nessa seara, cabe ao CNJ atuar em defesa dessa prerrogativa da magistratura.

Por fim, é importante tocar nas garantias de imparcialidade e eficiência, sob o enfoque das vedações e deveres dos magistrados. Quanto às vedações, cabe ao CNJ fiscalizar o seu cumprimento, sem elásticos que possam prejudicar o próprio exercício da atividade jurisdicional e a convivência social e associativa do magistrado. É inegável que o rol da Constituição e da LOMAN já é extremamente amplo e gravoso, não devendo o CNJ ampliá-lo, até mesmo por falta de competência legislativa para tanto.

No caso específico, parece evidente que o CNJ transbordou de seus poderes na edição da Resolução nº 170/2013, que impediu magistrados de participar de eventos científicos organizados por suas associações de

classe, desde que patrocinados por empresas privadas com fins lucrativos, presumindo-se má-fé.

Quanto aos deveres, vou ater-me ao papel do CNJ em relação a dois que tenho como principais, atuação com ética e eficiência. Parece não haver dúvidas de que desde sua gênese, foi idéia conferir ao CNJ forte poder correicional, com o objetivo de se exercer um controle mais efetivo sobre a ética e o comportamento funcional dos magistrados. E essa mudança de paradigma veio em boa hora, sendo inegável a impunidade que pairava nos tribunais, em especial os estaduais.

Se atividade jurisdicional, independência e imparcialidade são indissociáveis, justificando garantias e prerrogativas à magistratura, comportamento ético e probó não ficam atrás, sendo exigido do juiz correção na vida funcional e privada, sob pena de perda de credibilidade do ato de julgar. E a exigência e fiscalização desse dever se dá, fortemente, na atuação disciplinar dos órgãos de controle, que devem estar atentos ao comportamento do juiz, dando orientações, instruções, formação e, se necessário, aplicando sanções.

Não se tem aqui, portanto, qualquer pretensão de demonizar a atuação correicional do CNJ, que no geral trouxe aspectos positivos para esse campo então pouco regulamentado e transparente da atuação do Judiciário. Digo isso porque, diante da escassa regulamentação da LOMAN, não existem regras legislativas claras acerca do procedimento disciplinar a ser aplicado aos magistrados, como consta para os servidores públicos, na Lei 8.112/90.

Assim, coube ao CNJ editar a Resolução 135/2011, estabelecendo e uniformizando as regras do procedimento disciplinar contra

magistrados. Entre as regulamentações bem vindas, encontra-se a que determina que a instauração do processo administrativo disciplinar (PAD) deve ser seguida de portaria, que conterà a imputação dos fatos e delimitação do teor da acusação, evitando-se acusações genéricas e inovações no curso do processo, como acontecia com frequência no âmbito disciplinar.

Três pontos, no entanto, demandam preocupação e, com certeza, correção de rumos, para orientar a atuação disciplinar do CNJ em favor do fortalecimento da magistratura e do estabelecimento de condições adequadas para o exercício da jurisdição.

A primeira delas refere-se à competência concorrente do CNJ para questões disciplinares, afirmada pelo STF, por maioria de votos, no julgamento da ADI 4.638. Ao que parece, o melhor caminho seria fixar a competência disciplinar subsidiária do CNJ, que atuaria como instância recursal, salvo nos casos de omissão ou falha dos órgãos censores locais. Esse posicionamento prestigia os princípios da isonomia e impessoalidade, ao impedir que o CNJ, claramente incapaz de fiscalizar e processar todos os magistrados, faça escolhas arbitrárias sobre quais conhecerá diretamente, sem passar pelas corregedorias locais.

As demais se referem aos limites da atividade censória, que, como se sabe, tem grande poder de influenciar o ânimo e prejudicar funcionalmente os magistrados. Nos termos do art. 40 da LOMAN, a atividade censória de tribunais e conselho deve ser exercida com resguardo devido à dignidade e à independência do magistrado.

Sobre a preservação da dignidade, acertou Alexandre Henry ao afirmar:

“Juiz precisa ter preservada a sua dignidade para ter o respeito social imprescindível ao exercício de sua atividade. Se ele não é mais digno do cargo, deve deixá-lo. Se ainda é digno, ainda que tenha cometido alguma falha, a repreensão à sua conduta deve ser feita de maneira a não lhe retirar esse atributo. ... Em outras palavras, todo e qualquer comentário na fundamentação dos votos para aplicação de uma penalidade deve servir de exemplo de conduta equilibrada e justa, e, sobretudo, proporcional à gravidade da infração e, portanto, restringir-se à objetividade necessária tanto para se efetivar a censura ao ato que está sob julgamento como, sem dúvida, ao resgate da dignidade da própria magistratura como um todo. ... Enfim, deve-se evitar a execração pública do magistrado, o uso de palavras depreciativas desnecessárias, as humilhações e ameaças”.

Em resumo, a atividade censória deve ser efetivada com temperança, sem condenações públicas precipitadas, evitando incidir em ataques depreciativos, irônicos e generalizantes contra o magistrado sindicado e a magistratura, que disseminem no cidadão reserva, desconfiança e até mesmo repugna, que pode desestimulá-lo de exercer a defesa judicial de seus direitos. Os prejuízos, nesse caso, não serão somente do magistrado, mas do próprio Poder Judiciário.

Infelizmente, o que se tem visto no plenário do CNJ nas questões correccionais é o excesso verbal acima combatido, que tantos

males traz ao Poder Judiciário. E o CNJ tem se mostrado pródigo nesse prática, agravada pelo caráter generalizante e midiático da manifestação de alguns de seus dirigentes, que insistem em atacar e menosprezar juízes, sem se preocupar com o respeito que magistratura deve preservar no meio social, até mesmo como exigência para a respeitabilidade e obediência de suas decisões. Para lembrar dois casos paradigmáticos, a famosa acusação de “bandidos de toga” e os comentários irônicos e depreciativos feitos a possíveis benesses e presentes concedidos a magistrados por empresas privadas, quando da discussão da resolução dos patrocínios, colocando toda a magistratura, de forma irresponsável, sob suspeita.

A atividade censória também deve ser feita com respeito à independência do magistrado no exercício da atividade jurisdicional, não podendo a atuação disciplinar esbarrar, ainda que minimamente, no seu livre convencimento motivado ao prolatar despachos, decisões e sentenças. Ou seja, o conteúdo das decisões judiciais estão fora do alcance do poder disciplinar de tribunais e dos conselhos. Para remediar possíveis erros de julgamento, devem as partes acionar os recursos processuais cabíveis e não as corregedorias.

Nessa quadra, decisões como as proferidas no PP 749-61.2011 e na Reclamação Disciplinar 7817-28.2012, por invadirem a atividade jurisdicional, não contribuem para o exercício pleno e independente da magistratura.

Em relação ao dever de eficiência, traduzido na agilidade da prestação jurisdicional, deve merecer forte atenção do CNJ, em especial após a elevação da duração razoável do processo a direito fundamental.

Nesse campo, o leque de atuações do CNJ é amplo, devendo centrar o seu foco no atacado e não no varejo, respeitando, sempre, as iniciativas no mesmo sentido implementadas pelos tribunais.

Confesso que, pessoalmente, sou favorável, com temperamentos, ao sistema de metas criado pelo CNJ, uma vez que toda atividade, ainda que de cunho intelectual, criativo e reflexivo com a de julgar, pode ser quantificada, dimensionada e controlada. É claro que as metas devem ser objeto de amplo debate, análise e revisões periódicas, para não automatizar a atividade de julgar, com a mera inversão da preocupação da qualidade pela quantidade. Além disso, deve ser garantido aos magistrados estrutura material e humana adequada para bem exercer sua função.

Outra linha de atuação do CNJ é comandar um investimento maciço em tecnologia e informação, que racionalize o tramitar dos processos, gerando economia de atos ordinatórios e recursos. Esse investimento deve ser precedido e acompanhado de estudos sérios, que dimensionem o impacto de curto e longo prazo da informatização no custo e estrutura física e humana dos órgãos judiciários, para que mudanças adequadas e pontuais sejam implementadas. Importante não esquecer dos investimentos em saúde de servidores e magistrados, afetados pela



ampla informatização e mudanças nos métodos de trabalho. Por fim, lembrar sempre que a informatização acelera, em regra, o tramitar dos processos, pouco interferindo na atividade fim e sempre pessoal e intelectual do magistrado de julgar.

Também deve o CNJ estar sensível às questões relacionadas à estrutura do Poder Judiciário, em especial ao número de varas e cargos de magistrados, em algumas situações muito aquém do necessário para possibilitar uma prestação jurisdicional célere. Esse é um ponto sensível no âmbito do Poder Judiciário da União, que tem sofrido fortes restrições em sua ampliação, por ação do CNJ, como decorrência da exigência de parecer de mérito sobre aumento de despesas exigido pela LDO, inobstante a iniciativa legislativa pertença, constitucionalmente, aos tribunais.

No tema celeridade, não me parece caber ao CNJ, na espécie, receber e dar segmentos a reclamações individuais de excesso de prazo na tramitação de processos, notificando magistrados para que prestem informações. O que se tem visto é que tal expediente se tornou um mecanismo individualizado de pressão sobre os juízes, para que eles decidam mais rapidamente as causas daqueles que procuram diretamente a intervenção de instâncias administrativas.

Também não pode o CNJ deixar de zelar pelo cumprimento e eficiência dos provimentos jurisdicionais, atuando conjuntamente com os tribunais na busca de soluções para que um dos maiores males do Poder Judiciário, o processo de execução, ganhe mecanismos ágeis e eficientes de solução, com a satisfação da pretensão do credor.

5 – Conclusão

Ante todo o exposto, não restam dúvidas de que o CNJ, com todas as suas atribuições constitucionais e credibilidade popular, tem muito a fazer em favor da construção das condições adequadas para o pleno exercício da magistratura. Deve centrar seus esforços na edificação de soluções gerais e abrangentes, que orientem e auxiliem os tribunais no caminho da celeridade e eficácia da prestação jurisdicional.

Deve evitar perder-se no varejo dos PP's e PCA's de controle de atos administrativos individualizados e subalternos, que desvirtuam e tiram o foco de sua atuação principal. Deve fazer da atividade disciplinar o necessário e imprescindível para estabelecer e disseminar padrões éticos que reafirmem a crença e confiança dos cidadãos em seus magistrados.

Deve, acima de tudo, fortalecer a atuação do magistrado como eixo central que é de toda a atividade jurisdicional, resgatando a sua dignidade, confiança e prazer em distribuir justiça, invertendo a curva de estudos, pesquisas e trabalhos recentes que apontam para uma carreira desestimulada e com forte êxodo para outros destinos. Somente assim conseguirá cumprir o seu papel principal de dar ao cidadão brasileiro uma justiça mais célere, eficiente e justa.

Finalizando, deixo uma profunda passagem de Hélio Tornaghi acerca da importância do magistrado na realização da justiça:

“A grande aspiração do jurista é a justiça. O legislador busca traduzi-la em fórmulas; o jurista a estuda, esquadrinha, investiga, sonda; o juiz, mais que qualquer outra pessoa, é

quem a realiza. Na verdade, os homens dependem mais da justiça que da lei; muito mais do juiz do que do legislador. É utilíssimo para um povo ter boas leis; mas é melhor ainda ter bons juízes. O bom juiz resiste às leis manifestamente iníquas, corrige as imperfeitas, dá polimento e vida às excelentes e põe em prática a norma que se aproxima do ideal. E, sem arranhar as garantias do jurisdicionado, encontra meios de fazer justiça” (Hélio Tornaghi)