

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DE CUMPRIMENTO DE SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS PELOS TRIBUNAIS BRASILEIROS

Governança e Legitimidade em Sistemas de Justiça

Luciano Athayde Chaves

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
lucianoathaydechaves@gmail.com

Mariana Albuquerque Melo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
mariana.melo.1511@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho consiste em uma pesquisa documental e bibliográfica acerca da atuação do Conselho Nacional de Justiça no controle da autoridade de suas decisões, bem como dos atos normativos editados e das políticas públicas formuladas por ele, em face dos órgãos e tribunais que integram o Poder Judiciário brasileiro. O estudo tem o objetivo de investigar os mecanismos de controle exercidos pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como a eficácia de tais instrumentos. A metodologia empregada foi o levantamento de dados e a pesquisa documental na identificação e estudo de casos concretos envolvendo os tribunais brasileiros, nos procedimentos de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão e de Reclamação para Garantia de Decisões, bem como a pesquisa bibliográfica. Todos os processos instaurados mediante essas duas classes processuais foram analisados, adotando-se o período de janeiro de 2019 a setembro de 2021 como recorte temporal, no qual houve aumento da atividade normativa do CNJ, além de sua consolidação como órgão administrativo que ocupa posição hierárquica perante todos os órgãos judiciais e tribunais. A partir dos dados e das informações coletadas com a pesquisa, observou-se que os instrumentos de controle dos atos normativos e das políticas públicas, do CNJ, apresentam limitações e não têm permitido uma eficácia total para o cumprimento de suas decisões e de programas normativos instituídos pelo Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Poder Judiciário; Conselho Nacional de Justiça; Controle administrativo; Eficácia; Políticas públicas.

ABSTRACT

The present work consists of a documental and bibliographical research about the performance of the National Council of Justice in the control of the authority of its decisions, as well as the normative acts edited and the public policies formulated by it, in face of the organs and courts that make up the Power Brazilian Judiciary. The study aims to investigate the control mechanisms exercised by the National Council of Justice, as well as the effectiveness of such instruments. The methodology used was data collection and documentary research in the identification and study of specific cases involving Brazilian courts, in the procedures for

Monitoring Compliance with Decisions and Complaints to Guarantee Decisions, as well as bibliographical research. All processes brought by these two procedural classes were analyzed, adopting the period from January 2019 to September 2021 as a time frame, in which there was an increase in the CNJ's normative activity, in addition to its consolidation as an administrative body that occupies a hierarchical position before all judicial bodies and courts. From the data and information collected with the research, it was observed that the instruments for controlling regulatory acts and public policies, of the CNJ, have limitations and have not allowed full effectiveness in complying with its decisions and established normative programs by the Judiciary.

Keywords: Judiciary; National Council of Justice; Administrative control; Efficiency; Public policy.

Introdução

O presente estudo tem por objeto a investigação empírica de demandas administrativas de duas classes processuais em específico, cuja apreciação e julgamento constituem atribuição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de acordo com o seu regimento interno. Trata-se de um estudo das demandas pleiteadas e das decisões proferidas em sede de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão (Cumprdec), bem como de Reclamação para Garantia das Decisões (RGD), com o propósito de analisar o perfil da atuação do Conselho no controle e no *enforcement* de suas políticas públicas nacionais, de observância obrigatória pelos tribunais, à exceção do Supremo Tribunal Federal, uma vez que este último não se submete à supervisão administrativa do CNJ.

Foram levantados e analisados decisões, despachos, acórdãos e demais atos processuais de natureza pública constantes em todos os processos administrativos de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão e de Reclamação para Garantia das Decisões instaurados nos anos de 2019, 2020 e 2021 (até o mês de setembro de 2021).

Justifica-se este recorte temporal pela maior quantidade de processos das duas classes processuais nos últimos anos, em comparação com anos anteriores, tendo em vista a consolidação institucional do Conselho Nacional de Justiça ao longo do tempo, acompanhada de um aumento da atividade de normatização de políticas públicas do CNJ, a exemplo da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau (Chaves & Melo, 2020).

A pesquisa é classificada como mista, na medida em que combina e associa abordagens quantitativas e qualitativas (Creswell, 2010, p. 27), adotando, para a formação do banco de dados, o procedimento do levantamento documental (Gil, 2002), integrado por decisões proferidas pelo CNJ no âmbito das duas classes processuais objeto de estudo. A consulta aos processos das classes Comprdec e RGD foi realizada no site do PJe, do CNJ, mediante a funcionalidade da consulta pública.

Na primeira seção, busca-se traçar um arco teórico quanto ao papel do Conselho Nacional de Justiça no panorama do governo judicial no Brasil (Chaves, 2019), em especial quanto ao controle do cumprimento de suas políticas públicas, de caráter nacional e de obrigatória observância pelos tribunais brasileiros, à exceção do STF. Nas seções subsequentes, são

abordados os resultados obtidos com a análise dos processos administrativos na classe Acompanhamento de Cumprimento de Decisão e na classe Reclamação para Garantia das Decisões. Ao final, alguns resultados analíticos são apresentados.

1. O CNJ e o seu papel de supervisão e controle dos tribunais quanto ao cumprimento de suas políticas públicas nacionais

O Conselho Nacional de Justiça representa, no cenário da organização judiciária brasileira, uma importante etapa na transformação do perfil administrativo desse setor, que pode ser considerada como parte integrante de grandes mudanças na Administração Pública, no contexto da chamada “nova gestão pública”, centrada no modelo gerencial (Schneider, 2021, p. 55). Tal realidade tem como emblema normativo a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que introduziu, dentre outros, o princípio da “eficiência” no art. 37 da Constituição Federal.

Assim, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conecta-se com esse movimento, ainda que de forma mais tardia. Como acentua Nohara (2012, p. 167-8), o modelo gerencial e a “faceta da eficiência” inspiraram a Reforma Judiciária, em grande medida a partir de alguns fatores, tais como a crítica quanto à falta de efetividade no sistema de Justiça e a constatação de que muitos setores da sociedade estavam se beneficiando da morosidade processual.

Nesse contexto da Reforma Judiciária de 2004, o CNJ surge como um elemento novo na paisagem do amplo arquipélago judicial brasileiro, incorporando o elemento institucional - de inspiração franco-italiana - na estrutura orgânica e administrativa, com funções de controle e supervisão dos tribunais, ainda que cada um tenha conservado grande parcela de sua autonomia (Chaves, 2019).

Assim, o CNJ, enquanto órgão de governo, insere-se no sistema de gestão judiciária no Brasil com características muito particulares, já que, embora exerça suas funções com a característica de ser um corpo diretivo de vértice, abaixo apenas do Supremo Tribunal Federal, não faz diretamente a gestão de nenhum dos tribunais, implicando, assim, em um estado de constante “concorrência intrajudicial” com estes últimos (Falcão, Lennertz & Rangel, 2009, p. 103-104; Chaves, 2019, p. 365), quadro de enorme desafio para a consolidação das políticas públicas editadas pelo CNJ, mas a ser efetivamente implementadas pelos 91 tribunais brasileiros (à exceção do Supremo Tribunal Federal).

Essas dificuldades já se mostraram bastante evidentes em estudo anterior (Chaves & Melo, 2020), quando se percebeu um *gap* de eficácia na Política Pública de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, quando tomados determinados tribunais para estudo de caso. A análise mais acurada e próxima permitiu perceber que as determinações contidas nas Resoluções do CNJ, atinentes à referida política pública, tiveram baixa efetividade junto aos tribunais examinados, muitas vezes não ultrapassando o cumprimento da política pública mencionada o terreno das formalidades, com baixa eficácia substancial.

Diante desse cenário, no qual verifica-se que as políticas públicas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça podem estar sendo negligenciadas pelos tribunais e órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, importa investigar o nível de controle exercido pelo referido conselho

perante a estrutura do Judiciário brasileiro, no exercício de planejar e formular políticas públicas (Silva & Florêncio, 2011). Além disso, explorar em que medida a implementação das políticas públicas do CNJ tem permitido também um maior controle do poder Judiciário pela sociedade (Renault, 2005).

Nessa perspectiva, os aspectos peculiares da estrutura do Judiciário brasileiro geram impactos sobre a eficácia dessas políticas públicas, e sobre a prestação dos serviços jurisdicionais do Judiciário à sociedade, e conseqüentemente, sobre o exercício do direito de acesso à Justiça pelos cidadãos, nos termos do art. 5º, XXV, da Constituição Federal.

De um lado, mostra-se bastante excessivo o controle realizado sobre alguns tribunais e órgãos judiciais, mediante excesso de atos normativos por diferentes conselhos e órgãos judiciais. O que advém do art. 103-B, da Constituição Federal, introduzido pela Reforma do Judiciário, que fixou o Conselho Nacional de Justiça como órgão de controle administrativo, mesmo diante dos diversos órgãos judiciais, também detentores de autonomia, e de outros dois conselhos: o Conselho da Justiça Federal e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, igualmente autônomos.

Por conseguinte, a Justiça do Trabalho e a Justiça Federal estão sob supervisão não somente do Conselho Nacional de Justiça, como de conselhos próprios, os quais exercem controle administrativo e editam atos normativos específicos aos órgãos subordinados. Assim, a despeito da posição hierárquica ocupada pelo Conselho Nacional de Justiça, em face dos demais conselhos, surgem embates normativos e concretos, diante da ausência de uma definição clara de limites à competência normativa.

Em paralelo, no Judiciário, também há baixo controle nas questões administrativas e de controle das políticas públicas do CNJ, nos tribunais de justiça dos estados, integrantes da Justiça Comum, e que ficam isolados e com baixa supervisão dos conselhos judiciais. A Constituição Federal garante um alto grau de autonomia a todos os tribunais, inclusive autonomia administrativa, o que acentua o isolamento das unidades judiciárias e de suas práticas de gestão, e dificulta o desempenho do controle exercido pelo CNJ de suas políticas públicas.

Este quadro configura uma ampla difusidade e fragmentação da estrutura do Judiciário brasileiro, composto por noventa e um tribunais, distribuídos em uma complexa dualidade de esferas: a Justiça Federal e a Justiça Estadual, e formado por milhares magistrados, servidores e prestadores de serviços (Chaves, 2019).

Por isso, mostra-se relevante investigar como o próprio CNJ assume e protagoniza suas funções de supervisão superior do sistema judicial. Noutras palavras, como o Conselho fiscaliza, monitora e, eventualmente, promove o *enforcement* de suas políticas públicas, porquanto sua posição no governo judicial, de concorrência com as autonomias dos tribunais supervisionados, implica em constante zona de tensão no que se refere à efetividade de suas políticas.

2. Estudo empírico do Acompanhamento de Cumprimento de Decisão (Cumprdec)

Ao todo, a partir do levantamento realizado, foram constatados 524 processos referentes à classe processual do Acompanhamento de Cumprimento de Decisão, assim como 699 processos já instaurados relativos à Reclamação para Garantia de Decisões, a qual será abordada na próxima seção deste artigo. Por outro lado, desse total, foram analisados os processos instaurados de janeiro de 2019 a setembro de 2021, o que corresponde a 72 processos da classe Cumprdec e 219 da classe RGD.

Após levantamento dos dados, dos últimos cinco anos, e análise de casos concretos referentes à classe processual de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão, verificou-se um aumento considerável no quantitativo de processos de Cumprdec instaurados, conforme Tabela nº 1, abaixo esquematizada, e que permite traçar um quadro comparativo.

Tabela 1 - Quantidade de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão por ano

| Ano | Quantidade de RGD's |
|------|---------------------|
| 2021 | 31* |
| 2020 | 30 |
| 2019 | 11 |
| 2018 | 10 |
| 2017 | 2 |

Fonte: Elaboração dos autores com base no site do CNJ (2021)

Legenda: * Até o mês de setembro de 2021

Da análise, depreende-se que a maioria dos processos da classe Cumprdec envolve Tribunais de Justiça (TJ's) como polo requerido, bem como Tribunais Regionais do Trabalho (TRT's), o que corrobora a tese de que o modelo constitucional do Judiciário brasileiro, numa espécie de arquipélago, concede ampla autonomia aos TJ's, cujo controle administrativo é exclusivo do CNJ, refletindo uma posição muito insular das Cortes estaduais no cenário do modelo de governo judicial brasileiro (Chaves, 2019).

Por outro lado, os TRT's e os órgãos trabalhistas se encontram sob a supervisão de um conselho próprio, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), e não somente do Conselho Nacional de Justiça, o que gera alguns conflitos e embates entre as normatizações do CNJ e do CSJT, demandas estas que foram levantadas e discutidas em alguns Cumprdec analisados.

No Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0010166-23.2020.2.00.0000 (2020a), o Conselho Superior da Justiça do Trabalho foi intimado para se manifestar, após os Tribunais Regionais Trabalhistas manifestarem que o CSTJ informou estar produzindo estudos para implementação normativa da Resolução nº 350, do CNJ, na área trabalhista, de modo a estabelecer diretrizes específicas na sua implementação, e com o escopo de criar normativos próprios às Cortes Trabalhistas. Realidade esta que demonstra o embate normativo e administrativo existente entre CSJT e CNJ, para os órgãos judiciais da área trabalhista.

Nesse mesmo sentido, no Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0009936-78.2020.2.00.0000 (2020b), o Conselho Superior da Justiça do Trabalho foi intimado para prestar informações acerca das providências que estariam sendo tomadas na construção do modelo normativo próprio para a seara trabalhista, na adequação da Resolução nº 349, do CNJ.

Do total de todos os 524 Cumprdec's já instaurados no Conselho Nacional de Justiça, somente 5 (cinco) possuem algum TRF como polo passivo interessado. Não foi verificada, portanto, resistência por parte dos TRF's e dos órgãos judiciais da Justiça Federal quanto ao cumprimento dos atos normativos e das políticas programadas pelo CNJ, não obstante, a exemplo da Justiça do Trabalho, também possuem conselho próprio, e serem objeto de controle administrativo do CNJ e também do Conselho da Justiça Federal (CJF).

Alguns tribunais estaduais foram requeridos, de ofício, pelo CNJ, mediante Acompanhamentos de Cumprimento de Decisão ainda não finalizados, e tem sido grande a resistência desses tribunais estaduais em implementar a política pública de governança e gestão da Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ -Br), do CNJ, prevista na Resolução 335/2020, do CNJ.

A referida política pública estabelece que todos os novos desenvolvimentos de sistemas, bem como as melhorias e aperfeiçoamentos dos sistemas legados, sejam públicos ou privados, devem ser adequados à PDPJ-Br e nela compartilhados, para que se atenda ao princípio constitucional da publicidade e da transparência, e além disso, o art. 5º da Resolução estabelece ser obrigatória a migração para o sistema do Processo Judicial eletrônico (PJe).

Assim, foram instaurados processos para o Acompanhamento de Cumprimento de Decisão em face dos seguintes tribunais de justiça, os quais, à época, possuíam sistemas privados, além de não terem nenhuma iniciativa relacionada à implantação do PJe: Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (TJMS) - Cumprdec nº 0003434-89.2021.2.00.0000 (2021a), Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) - Cumprdec nº 0003440-96.2021.2.00.0000 (2021b), Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJAC) - Cumprdec nº 0003436-59.2021.2.00.0000 (2021c), Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) - Cumprdec nº 0003439-14.2021.2.00.0000 (2021d), Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL) - Cumprdec nº 0003437-44.2021.2.00.0000 (2021e).

Dentre os processos supramencionados, observou-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo apresentou a maior resistência para cumprir os termos da política pública de governança e gestão da PDPJ-Br, objeto do processo. A Resolução nº 335 do CNJ proíbe a contratação de qualquer novo sistema, módulo ou funcionalidade privados, que inviabilize o compartilhamento não oneroso da solução na PDPJ-Br. Contudo, o TJSP, em oposição ao teor deste dispositivo normativo, mesmo após a instauração do Cumprdec, permanece utilizando sistema processual privado, e iniciou uma manutenção do seu sistema, o que foi vedado pelo Acórdão prolatado pelo CNJ, no referido processo administrativo.

No Cumprdec nº 0009666-88.2019.2.00.0000 (2019a), o CNJ determinou ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) o encaminhamento de projeto de lei para se adequar à normativa do Conselho, além de estudo de viabilidade e a edição de novo ato pelo tribunal, revogando o Provimento n. 11/2019-CGJ/TJBA, de modo que fosse estabelecida de forma objetiva e equânime a separação geográfica das circunscrições de dois específicos Registros

Civis de Pessoas Naturais de Juazeiro. Assim, verificou-se que a possibilidade de o CNJ determinar a edição de projeto de lei acerca de determinada matéria, a ser encaminhado à Assembleia Legislativa respectiva, configura um mecanismo eficaz da classe Cumprdec no controle da eficácia das políticas públicas do Conselho.

Nesse sentido, no Cumprdec nº 0009463-29.2019.2.00.0000 (2019b), diante da série de dificuldades encontradas para a implantação do SEEU no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), para demandas de execução penal, o CNJ determinou o afastamento temporário de um servidor do tribunal, a fim de que o sistema fosse devidamente implantado, e após muita resistência, o sistema encontra-se em fase avançada de implementação. O tribunal apresentou grande resistência à ordem de implantação do SEEU, ao descumprir os termos da política de Estado incorporada pela Resolução nº 280/2019 do CNJ, que objetiva a unificação de sistemas nos tribunais brasileiros. O TJSC havia realizado transição para um outro sistema (denominado Eproc), a despeito de o CNJ ter informado, à época, da necessidade de migração para o SEEU, o que contribuiu para gerar descontentamentos no tribunal.

Ademais, em diversos processos da classe Cumprdec, observou-se que o CNJ por vezes defere pedido de prorrogação de prazo para que os tribunais requeridos se adequem às decisões proferidas pelo próprio CNJ, o que demonstra não haver aplicação de punições ou sanções aos tribunais que não cumprem as decisões do Conselho. Nesse sentido, exemplifica-se o Cumprdec nº 0008308-54.2020.2.00.0000 (2020c). Tal realidade comprova o comprometimento da eficácia desse instrumento enquanto mecanismo hábil a controlar a implementação das políticas e decisões do CNJ.

3. Estudo empírico da Reclamação para Garantia das Decisões (RGD)

Com o levantamento dos dados referentes à classe processual Reclamação para Garantia das Decisões, relativos aos últimos anos, observou-se um grande número de processos instaurados, conforme esquematizado na Tabela nº 2, e que permite realizar comparações de ordem quantitativa.

Tabela 2 - Quantidade de Reclamação para Garantia de Decisões por ano

| Ano | Quantidade de RGD's |
|------|---------------------|
| 2021 | 58* |
| 2020 | 80 |
| 2019 | 81 |
| 2018 | 88 |
| 2017 | 50 |

Fonte: Elaboração dos autores com base no site do CNJ (2021)

Legenda: * Até o mês de setembro de 2021

Da análise das decisões proferidas nos processos administrativos da classe da Reclamação para Garantia das Decisões, depreende-se um alto quantitativo de processos que não foram conhecidos pelo Conselho Nacional de Justiça: em 2021 (até o mês de setembro), menos de 20% dos processos instaurados foram conhecidos; nos anos 2019 e 2020, a realidade é bastante similar.

Tal realidade demonstra a ausência de consolidação da RGD enquanto instrumento de garantia do cumprimento das decisões do Plenário do CNJ, bem como evidencia algumas limitações existentes na utilização desse instrumento, comprometendo a eficácia de sua utilização. Por outro lado, parte das reclamações não conhecidas têm por motivo o mero desconhecimento do cabimento legal e regimental do instituto por parte dos requerentes.

Assim, a Reclamação para Garantia de Decisões constitui um instrumento hábil para controlar decisões concretas proferidas pelo Plenário, as quais tenham por objeto atos normativos editados pelo Conselho Nacional de Justiça. A RGD não é instrumento cabível para interpretar ato normativo de forma abstrata, tendo em vista ser reservada à garantia de decisões concretas, desde que observada a competência residual deste instrumento.

Portanto, em acordo com a regulamentação da RGD, prevista no art. 101 do Regimento Interno do CNJ, a RGD pode ser instaurada de ofício ou por provocação de terceiro, de modo que somente será conhecida e admitida nas hipóteses em que o CNJ já tenha decisão para um caso concreto e tal decisão venha sendo desobedecida. A reclamação deve ser instruída com a especificação da decisão que está sendo atacada, bem como com a referência ao ato ou decisão do Plenário cuja autoridade esteja sendo atacada, e que se queira preservar.

O Conselho Nacional de Justiça não possui legitimidade para fixar decisões e orientações acerca de demandas que já sejam objeto de processos judiciais, tendo em vista que a atuação do Conselho possui cunho administrativo e financeiro, e não judicial, bem como que a RGD é um mecanismo de controle de natureza subsidiária. Da análise das decisões do CNJ proferidas nas RGD's e das fundamentações jurídicas, verifica-se que tal instrumento não se mostra legítimo para interferir no andamento judicial de demandas que também estejam sob o exame dos órgãos judiciais.

Assim, nos termos do art. 103-B, §4º, da Constituição Federal, a atuação do CNJ possui natureza de controle exclusivamente administrativo e financeiro do Judiciário, impedindo que este Conselho aprecie questões discutidas em sede jurisdicional. Por conseguinte, o CNJ não desempenha papel de instância recursal, para revisar causas subjetivas e individuais dos jurisdicionados, posto que sua competência constitucional está restrita às hipóteses nas quais seja verificado interesse geral e repercussão social.

Com isto, surge o dilema de saber quais os limites entre as demandas de cunho judicial e as demandas de cunho administrativo. Diversos instrumentos normativos de competência de julgamento do CNJ, conquanto tenham natureza administrativa, repercutem nas decisões judiciais. E, por este motivo, os interessados instauram processos administrativos para o CNJ analisar, mas são julgados improcedentes pelo CNJ, sob a justificativa de já haver demanda judicial específica apreciando tal matéria.

A exemplo da RGD nº 0006183-79.2021.2.00.0000 (2021a), na qual o CNJ estabeleceu não ser cabível apreciar demandas que já estejam sob análise de algum órgão jurisdicional do Judiciário. Isso demonstra o caráter administrativo do Conselho, o qual, por outro lado, possui competência de criar e editar atos normativos com força de lei para todos os tribunais e órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário brasileiro, à exceção do Supremo Tribunal Federal, já tendo sido reconhecido o caráter vinculante das resoluções do CNJ diante da posição hierárquica que ocupa no âmbito administrativo do Judiciário, na ADC nº 12 (STF, 2008).

Observa-se, ademais, que a classe processual RGD possui caráter subsidiário, sendo cabível somente diante da ineficácia de outros instrumentos administrativos do CNJ. Por isso, foram observados alguns casos em que, diante de Procedimento de Controle Administrativo ou Pedido de Providências, nos quais tenha sido proferida decisão do CNJ, que fora descumprida, desde que não seja cabível recurso, surge a possibilidade de instaurar RGD.

Todavia, a decisão em RGD nem sempre prevalece, até mesmo em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição, o que permite discutir as demandas em face do Poder Judiciário. Tal depreende-se da RGD nº 0004974-75.2021.2.00.0000 (2021b), na qual o Tribunal de Justiça do Maranhão não acolheu os pedidos formulados pelo requerente nos autos administrativos, mesmo havendo decisão do CNJ reconhecendo a ilegalidade e omissão do tribunal em apreciar o pedido de concessão remuneratória do requerente, por meio de decisão administrativa.

Importa pontuar também que algumas reclamações versaram sobre norma que dizia respeito ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o que coloca novamente em evidência o debate do fenômeno da concorrência intrajudicial (Falcão, Lennertz & Rangel, 2009, p. 103-104; Chaves, 2019, p. 365).

Nesse sentido, na RGD nº 0010137-70.2020.2.00.0000 (2020a) e na RGD nº 0009962-76.2020.2.00.0000 (2020b), houve o julgamento de casos concretos relativos à discussão da autoridade de atos normativos do CSJT. Ambas reclamações foram julgadas improcedentes, pelo CNJ, determinando-se o arquivamento dessas reclamações, sob a justificativa de que o CNJ não deve se sobrepor ao próprio órgão editor da norma objeto de discussão, de modo a mudar a interpretação sobre o ato normativo, mas somente para resguardar o seu papel de controlar a legalidade e juridicidade da interpretação que tenha conferido pela autoridade judiciária, o CSJT.

Em especial, na RGD nº 0010137-70.2020.2.00.0000, o CNJ reconheceu a aplicação das próprias normas do Conselho Superior da Justiça Trabalho como uma prerrogativa primária e constitucional do referido CSJT, com fundamento no art. 111-A, §2º, II, da Constituição Federal (que lhe concede a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho), a despeito de o CNJ ter declarado, nesse caso concreto, a ilegalidade de dispositivos da Resolução nº 155/2015, do CSJT, no decorrer do Procedimento de Controle Administrativo nº 6398-94.

Ademais, segundo a decisão proferida, a RGD não foi conhecida pelo fato de o TRT da 14ª Região não ter integrado a lide administrativa no Procedimento de Controle Administrativo nº 6398-94, o que lhe retira a legitimidade para figurar no polo passivo da classe processual da

reclamação. Isso demonstra uma limitação das decisões prolatadas na classe processual da Reclamação para Garantia de Decisões.

Importa ressaltar outro importante julgado: a Reclamação para Garantia de Decisões nº 0009190-50.2019.2.00.0000 (2019a), oportunidade na qual a reclamação foi julgada improcedente, sob a justificativa de que CNJ não possui meios hábeis para garantir a constitucionalidade de projeto de lei que tenha sido encaminhado por Tribunal de Justiça para a Assembleia Legislativa, por determinação em âmbito do Procedimento de Controle Administrativo. Assim, após se criar a lei, o CNJ não possui legitimidade para exercer o controle de sua constitucionalidade e/ou legalidade, já que tal prerrogativa é inerente aos órgãos judiciais. Com isto, demonstra-se outra limitação da atuação do CNJ em sede de reclamação.

Por outro lado, em relação às decisões que foram conhecidas e julgadas procedentes, na Reclamação para Garantia de Decisões nº 0008866-60.2019.2.00.0000 (2019b), o CNJ determinou ao Tribunal local requerido a imediata adequação da norma à normativa do Conselho, sobre audiência de custódia por videoconferência.

4. Conclusão

A despeito das diversas atuações dos tribunais em diversos casos concretos, pelo Conselho Nacional de Justiça, mediante Acompanhamentos de Cumprimento de Decisão e por meio das Reclamações para Garantia das Decisões, e que foram objeto de estudo do presente trabalho, constatou-se que tais instrumentos não têm sido suficientemente hábeis para garantir a eficácia no cumprimento das normativas e das políticas públicas programadas pelo CNJ, o que requer o fortalecimento dos mecanismos de *enforcement* do referido conselho.

Comparativamente, na classe processual de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão, o próprio Conselho Nacional de Justiça se mostra órgão legítimo do Judiciário, para instaurar e provocar o processo administrativo Cumprdec, de ofício, aspecto este que se mostra efetivo, haja vista o Conselho ocupar o polo ativo na maioria dos processos dessa classe processual. Portanto, a instauração do Cumprdec é independente da provocação dos tribunais e de terceiros, bem como de seus interesses.

Entretanto, observa-se que, a despeito da maior parte dos Cumprdec's serem conhecidos e julgados de forma procedente, há grande resistência dos tribunais em cumprir as decisões neles determinadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Dessa forma, em diversos processos dessa classe processual, houve a concessão de prorrogação de prazos para implementação de atos normativos do Conselho e para cumprimento de suas decisões pelos órgãos judiciais, assim como a suspensão de processos para que os tribunais se adequassem às diretrizes do Conselho. Além disso, o CNJ não aplicou sanções ou penalidades para os tribunais e órgãos judiciais que descumpriram suas decisões, o que constitui uma limitação na eficácia de tal instrumento administrativo.

As Reclamações para Garantia de Decisões, por outro lado, não são instauradas pelo próprio CNJ, e este motivo contribui para a inefetividade da utilização desse instrumento processual. A

maior parte das reclamações instauradas tem sido julgada de forma a não ser conhecida e improcedente, o que tem comprometido a eficácia desse instituto jurídico.

A dificuldade de controle administrativo dos tribunais por parte do Conselho expõe, assim, alguns limites impostos pelo desenho institucional do Judiciário, ao menos no aspecto do seu governo, e decorrentes da concorrência intrajudicial administrativa, o que expõe o CNJ a grandes dificuldades em implementar políticas públicas nacionais, colocando-se em xeque a própria ideia de unidade do Poder Judiciário.

Referências

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0010166-23.2020.2.00.0000 (2020a, 07 de dezembro). Conselho Nacional de Justiça. Relator: Conselheiro Mário Guerreiro. Brasília/DF. Recuperado de:
<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=b9ade467961e123320e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0009936-78.2020.2.00.0000 (2020b, 27 de novembro). Conselho Nacional de Justiça. Brasília/DF. Recuperado de:
<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=64203bcd7db19e20e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0003434-89.2021.2.00.0000 (2021a, 07 de maio). Conselho Nacional de Justiça. Relator: Conselheiro Rubens Canuto. Brasília/DF. Recuperado de:
<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=30c7f84ec8d846c520e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0003440-96.2021.2.00.0000 (2021b, 07 de maio). Conselho Nacional de Justiça. Relator: Conselheiro Rubens Canuto. Brasília/DF. Recuperado de:
<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=018d9616b342c5a520e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0003436-59.2021.2.00.0000 (2021c, 07 de maio). Conselho Nacional de Justiça. Relator: Conselheiro Rubens Canuto. Brasília/DF. Recuperado de:
<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=6123939b77ba61ed20e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0003439-14.2021.2.00.0000 (2021d, 07 de maio). Conselho Nacional de Justiça. Relator: Conselheiro Rubens Canuto. Brasília/DF. Recuperado de:
<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=f34b9f5862bf69b220e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0003437-44.2021.2.00.0000 (2021e, 07 de maio). Relator: Conselheiro Rubens Canuto. Conselho Nacional de Justiça. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=1df834e0f269118920e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0009666-88.2019.2.00.0000 (2019a, 12 de dezembro). Conselho Nacional de Justiça. Relator: Conselheira Flávia Pessoa. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=1bdf25be9b6d2b0e20e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0009463-29.2019.2.00.0000 (2019b, 04 de dezembro). Conselho Nacional de Justiça. Relator: Conselheiro Rubens Canuto. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=bf889c2c5c20b91b20e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0008308-54.2020.2.00.0000 (2020c, 07 de outubro). Conselho Nacional de Justiça. Relator: Emannel Pereira. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=813d13c6e977f65e20e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Chaves, L. A. (2019). *O arquipélago da Justiça: o modelo do governo judicial no Brasil e o controle da magistratura*. Tese de doutorado, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará, Brasil.

Chaves, L. A., & Melo, M. A. (2020) O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A EFICÁCIA DA SUA POLÍTICA DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA DO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. In: *Encontro de Administração da Justiça*, Curitiba. Anais eletrônicos do Encontro de Administração da Justiça, Curitiba: IBEPES, 2020. ISSN 978-85-54356-00-2. Recuperado de: <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2020/sessao-10/2-o-conselho-nacional-de-justic-a-e-a-efica-cia-da-sua-poli-tica-de-atenc-a-o-priorita-ria-do-primeiro-grau-de-jurisdic-a-o.pdf>.

Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed.

Falcão, J., Lennertz, M., & Rangel, T. A. (2009). O controle da administração judicial. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, FGV, v. 250. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4138/2921>.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Melo, M. A. (2020). *O Conselho Nacional de Justiça e a eficácia da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição*: estudo de caso no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte e no Tribunal Regional do Trabalho da 21ª região. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil. Recuperado de: <https://monografias.ufrn.br/jspui/handle/123456789/10894>.

Nohara, I. P. (2012). *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas.

Renault, S. R. T. (2005) A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56(2), p.127-136.

Reclamação para Garantia das Decisões nº 0006183-79.2021.2.00.0000 (2021a, 13 de agosto). Conselho Nacional de Justiça. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=b24cefb1b387ac6920e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Reclamação para Garantia das Decisões nº 0004974-75.2021.2.00.0000 (2021b, 26 de junho). Conselho Nacional de Justiça. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=b04c85185f02ef0020e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Reclamação para Garantia das Decisões nº 0010137-70.2020.2.00.0000 (2020a, 04 de dezembro). Conselho Nacional de Justiça. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=57dcb4bf8082ec2620e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Reclamação para Garantia das Decisões nº 0009962-76.2020.2.00.0000 (2020b, 30 de novembro). Conselho Nacional de Justiça. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=dd4f36dfd58530a420e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Reclamação para Garantia das Decisões nº 0009190-50.2019.2.00.0000 (2019a, 25 de novembro). Conselho Nacional de Justiça. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=a1e55713d84bc1a820e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Reclamação para Garantia das Decisões nº 0008866-60.2019.2.00.0000 (2019b, 13 de novembro). Conselho Nacional de Justiça. Brasília/DF. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=2c31d9c3ad92f73220e4fa740e1923361ea7a8292a12b8d5>.

Santos, B. S. (1986). Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 21, p. 11-44. Recuperado de: <http://www.ces.uc.pt/rccs/includes/download.php?id=298>.

Schneider, C. S. S. (2012) *A transição para o modelo gerencial na Administração Pública Federal Brasileira*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Silva, J. A., & Florêncio, P. A. L. (2011). Políticas judiciárias no Brasil: o judiciário como formulador de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 62(2), p. 119-136.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (2005). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF, julgada em 13 de abril de 2005. Recuperado de:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (2008). Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12/DF, julgada em 20 de agosto de 2008. Recuperado de:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>.

Zaffaroni, E. R. (1995). *Poder judiciário: crise, acertos e desacertos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.