Curitiba, 19 de Janeiro de 2009.

Ao Conselho Nacional de Justiça,
Comissão de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas

Ref.: Consulta pública acerca da Proposta de Resolução que define critérios objetivos para a aferição do merecimento para a promoção de magistrados e acesso aos tribunais de 2º grau.

As entidades abaixo assinadas, considerando que os critérios objetivos da promoção por merecimento são elementos para aprimorar não apenas a efetividade da atividade da magistratura, mas sobretudo a qualidade da prestação jurisdicional, e a realização da justiça social no Brasil, vêm, perante o Conselho Nacional de Justiça, atendendo à consulta pública aberta por ocasião da proposta de resolução relativa aos critérios objetivos da promoção de magistrados por merecimento, apresentar a sua análise acerca da importância de mecanismos de participação social na elaboração e realização da política pública de justiça; além de suas contribuições, críticas e sugestões a serem consideradas por este Conselho Nacional de Justiça na ocasião da elaboração desta importante resolução, que diz respeito a toda a sociedade:

Em primeiro lugar, é importante dizer que a consulta pública representa um importante instrumento na construção de mecanismos democráticos de participação social na política pública de justiça, no Brasil. Ressalta-se, neste sentido, que a dimensão democrática da presente consulta se concretiza, de fato, tão somente na medida da adoção, pelo Conselho, das considerações da sociedade civil organizada.

Em sede da realização da justiça, compreende-se que à sociedade não importa tão somente a decisão judicial, mas toda a moralidade, eficiência e publicidade das estruturas administrativas do Poder Judiciário, elementos que influenciam, silenciosa, porém diretamente, no posicionamento do juiz perante o processo. Tais princípios políticos constitucionais já evidenciam que a natureza técnico-jurídica da prestação jurisdicional não se realiza sem ser influenciada por questões políticas e econômicas, o que realça a importância e necessidade da participação e controle sobre as estruturas

administrativas do Poder Judiciário, enquanto instituição pública e democrática, em sua interferência e determinação sobre a prestação jurisdicional.

Com a constituição do CNJ, a questão do controle democrático do Poder Judiciário vem ganhando espaço na sociedade e no próprio Judiciário, assumindo uma tendência de conferir publicidade e objetividade aos atos administrativos que conformam as políticas públicas de justiça no Brasil. Neste sentido, o CNJ representa um amplo e importante espaço para a atuação da sociedade civil organizada em torno da luta pela efetivação dos direitos humanos no Brasil, em razão da sua competência para resolver questões administrativas que interferem velada e cotidianamente no curso e desfecho dos processos judiciais.

Admite-se que há muito que avançar no tema do controle democrático do Poder Judiciário, dentro e fora dele. Até o momento, a sociedade teve tímido interesse e pouco conhecimento acerca das estruturas e tendências que compõem e movimentam a organização judiciária, em sua determinação sobre a condução e o resultado da prestação jurisdicional.

De outro lado, compreende-se que tal distanciamento decorre também do fato do Poder Judiciário ser, histórica e reconhecidamente, uma instituição que pouco desenvolveu mecanismos democráticos de participação e controle social de suas atividades e funções, sob o discurso de que o seu revestimento técnico impõe a necessidade de se garantir autonomia e independência ao magistrado, no curso da atividade jurisdicional. Ocorre que esta autonomia e independência constituem antes princípios democráticos de garantia para a sociedade, que elementos que justifiquem a blindagem e afastamento do Poder Judiciário em relação à realidade social.

Admitindo isso, ressalte-se a relevância de iniciativas do CNJ em relação à participação social na elaboração da política judiciária, como a realização de audiências públicas no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça, e a abertura de consultas públicas sobre propostas de resoluções, por exemplo. Neste sentido, há que se qualificar, de um lado, a intervenção e contribuição da sociedade nestes espaços, e de outro, a própria definição de como se realizam e se vinculam os efeitos de tais mecanismos de participação junto

ao órgão competente, de modo a não representarem mera formalidade esvaziada de conteúdo e efetividade.

Para além das audiências e consultas públicas, também cumpre ao CNJ e aos órgãos de governo do Judiciário, notadamente os Tribunais de 2º grau, incentivar a interação e aproximação entre a magistratura e a sociedade, instituindo ouvidorias de justiça padronizadas – nos termos do art. 103-B, § 7º, Constituição Federal – levando-se em conta as experiências da Inglaterra e Espanha, de modo conferir-lhe verdadeira estrutura e natureza de Ombudsman, ou, no mínimo, de composição mista, presidida por representantes da sociedade de fora dos quadros da magistratura – e não indicado por esta – como recentemente aprovado na Lei das Defensorias Públicas.

Outra importante forma de participação social a ser incorporada pelo Conselho é a convocação de representantes da sociedade civil para a composição de Grupos de Trabalho temáticos instituídos no seu âmbito, a exemplo do que ocorre no Poder Executivo, notadamente representantes de entidades de direitos humanos que possam trazer uma dimensão da realização concreta e cotidiana do tema em questão.

No âmbito normativo do CNJ, compreende-se que a questão da definição de critérios objetivos que informem o processo de promoção por merecimento dos magistrados consiste em uma resolução administrativa que pode fazer diferença na prestação jurisdicional, e na realização da justiça, portanto, na medida em que o magistrado passa a imprimir, em seu trabalho, uma conduta que demonstre para o Tribunal de 2º grau o seu alinhamento aos critérios que determinam o grau de seu merecimento à promoção.

A questão que se coloca, neste ponto, é o fato de que o trabalho do magistrado consiste, justamente, em conduzir o processo judicial, e proferir a decisão que determina as conseqüências para as partes. Feita a conta, somados e subtraídos os elementos, vem à tona a conclusão de que os critérios que definem a promoção por merecimento acabam por influenciar o modo como se realiza a condução do processo e, em última instância, a prolatação da decisão judicial.

Diante disso, a contribuição das organizações de direitos humanos na definição dos critérios que determinam a promoção por merecimento significa trazer ao CNJ

informações e análises diretamente referidas à litigância na seara dos direitos humanos no Brasil, em todas as suas dimensões, partindo de uma perspectiva diversa da magistratura, ampliando, assim, o rol de legitimidade, visão e conseqüente compreensão acerca da matéria objeto da resolução.

Uma das questões que se fazem pertinentes aqui, neste sentido, é a verificação cotidiana das organizações de direitos humanos, em sua atuação jurídico-processual junto ao Poder Judiciário, do distanciamento das decisões judiciais em relação às normas constitucionais, fazendo da Carta Política letra morta em relação à violação dos direitos humanos individuais, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Aliado a este distanciamento, verifica-se, ainda, a quase completa ausência da utilização das normas internacionais de direitos humanos enquanto fundamento de decisões judiciais.

Diante disso, verifica-se que segmentos da magistratura atuam como se a Constituição Federal e as normas internacionais figurassem sistemas normativos inseridos na esfera de discricionaridade do juiz, quando da apreciação do caso concreto, cultura que há de ser superada também através dos mecanismos de participação social, certamente. Compreende-se que esta é uma questão referente à temática dos processos de seleção e formação da magistratura, bem como da própria promoção, como referido abaixo, de que cumpre ao CNJ, às universidades, e a sociedade como um todo, avaliar como se realizam tais procedimentos administrativos na esfera do Poder Judiciário, no sentido de verificar qual o grau de aproximação dos currículos das Escolas da Magistratura, e dos concursos para a carreira, em relação às noções históricas, filosóficas, sociológicas, antropológicas, políticas e econômicas da realização dos direitos humanos no Brasil, de modo a aproximar a compreensão do Poder Judiciário das demandas da sociedade na qual está inserido.

Feitas essas considerações transversais, cumpre ainda trazer algumas análises e sugestões específicas à proposta de resolução.

ANÁLISE E SUGESTÕES À PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

1)

> Art. 5º. Na avaliação da qualidade das decisões proferidas serão levados em consideração a redação, a clareza, a objetividade, a síntese, a pertinência de doutrina e jurisprudência, quando citadas, e a dosimetria da pena se for o caso, dentre outras.

ANÁLISE: retirar o critério de "pertinência de doutrina e jurisprudência":

O tema da avaliação da "qualidade das decisões" é de delicada realização, de forma que não signifique um controle ideológico da decisão. Neste sentido, o critério de "pertinência de doutrina e jurisprudência" pode representar elemento mais subjetivo que objetivo na aferição da atividade jurisdicional, vinculando o magistrado à doutrina e jurisprudência determinadas como "pertinente" pelo Tribunal.

Dada a sua necessidade e importância, ainda, tal critério não pode resumir-se aos rigores referentes ao texto da decisão, a saber: redação, clareza, objetividade, síntese, etc.

PROPOSTA: instituir o critério de "fundamentação em normas internacionais de direitos humanos" e "normas constitucionais referentes à matéria":

Critério que pode qualificar a prestação jurisdicional é o referente à fundamentação da decisão, já utilizado por Tribunais brasileiros como critério negativo referente à quantidade de anulações de decisões por ausência de fundamentação (TJMA; 7º, 10º, 12º, 21º, 23° TRTs). Neste sentido, cumpre inseri-lo como critério objetivo positivo, avaliando-se a qualidade da prestação jurisdicional, e da decisão, pela fundamentação baseada em normas internacionais de direitos humanos, no que couber, aliado à referência às normas constitucionais pertinentes à matéria de que trata o processo.

2)

Art. 6º. Na avaliação da produtividade serão considerados os atos praticados pelo magistrado no exercício profissional, levando-se em conta os seguintes parâmetros:

I - Estrutura de trabalho, tais como:

a) compartilhamento das atividades na unidade jurisdicional com outro magistrado (titular, substituto ou auxiliar);

b) acervo e fluxo processual existente na unidade jurisdicional;

c) cumulação de atividades;

d) competência e tipo do juízo;

e) estrutura de funcionamento da vara (recursos humanos, tecnologia, instalações físicas, recursos materiais);

II – Volume de produção, mensurado pelo:

a) número de audiências realizadas;

b) número de conciliações realizadas;

c) número de decisões interlocutórias proferidas;

d) número de sentenças proferidas;

e) número de acórdãos e decisões proferidas em substituição ou auxílio no 2º grau.

Parágrafo único. Na avaliação da produtividade deverá ser considerada a média do número de sentenças em comparação com a produtividade média de juízes de unidades similares, utilizando-se, para tanto, dos institutos da mediana e do desvio padrão oriundos da ciência da estatística.

ANÁLISE: critério de produtividade pautado por elementos estritamente quantitativos, em detrimento de elementos qualitativos pertinentes à produtividade; prioridade, na atividade jurisdicional, à quantidade de processos julgados, em prejuízo de processos de maior complexidade em relação à matéria e interesses envolvidos (interesse público, social, difuso ou coletivo):

O critério da produtividade, na proposta de resolução em tela, sobretudo no inciso II do art. 6º, resume-se à avaliação quantitativa da atividade jurisdicional. Desse modo, o critério quantitativo passa a ser o que rege, por conseqüência, a conduta do magistrado, no sentido da prioridade e seletividade ao fluxo de processos mais simples, de modelos "prontos", em detrimento de processos de maior complexidade em relação à matéria, e ao interesse das partes em questão, sobretudo quando referidos ao interesse social, difuso ou coletivo, considerando-se, aí, por exemplo, a dificuldade que emana da notória carência normativa em matéria dos processos coletivos.

PROPOSTA: instituição de elementos qualitativos no critério da produtividade, como grau de complexidade da matéria e dos interesses tutelados (social, difuso, coletivo), calculado comparativamente por magistrados da mesma especialidade e atribuições:

A noção de produtividade, em qualquer área de conhecimento e atuação, busca aferir a interação entre critérios de qualidade e quantidade na produção de que se trata. Na prestação jurisdicional, não há de ser diferente.

Neste sentido, o TJPA utiliza, no critério da produtividade, o "grau de dificuldade dos processos" em relação à modalidade das Varas, dando prioridade, para fins de merecimento, à quantidade de processos de maior grau de complexidade, em sentido decrescente.

3)

> Art. 8º. Na avaliação do aperfeiçoamento técnico serão considerados:
>
> I – a frequência e o aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos, considerados os cursos e palestras oferecidos em igualdade a todos os magistrados pelos Tribunais e Conselhos do Poder Judiciário, pelas Escolas da Magistratura ou por instituições de ensino conveniadas ao Poder Judiciário.
>
> II – os diplomas, títulos ou certificados de conclusão de cursos jurídicos realizados durante o período de avaliação, sem afastamento ou comprometimento da jurisdição.
>
> § 1º. Os critérios de frequência e aproveitamento dos cursos oferecidos deverão ser avaliados de forma individualizada.
>
> § 2º. Os Tribunais e Conselhos do Poder Judiciário deverão custear as despesas para que todos os magistrados participem dos cursos e palestras oferecidos.

ANÁLISE: equívoco na limitação do critério de "aperfeiçoamento técnico" ao aproveitamento em "instituições de ensino conveniadas ao Poder Judiciário"; exclusividade ao cômputo do aperfeiçoamento técnico realizado sem afastamento das funções:

A questão do aperfeiçoamento técnico é requisito constitucional, expresso nos termos do "aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos" (CF/88, art. 93, II, "c"). A proposta de resolução, no entanto, limita este critério de "cursos oficiais ou reconhecidos" àqueles realizados pelas Escolas da Magistratura, e por órgãos do Poder Judiciário, ou instituições de ensino a ele conveniadas, o que significaria a instituição de intenso controle sobre a formação do magistrado, além do desestímulo a freqüentar pós-graduações acadêmicas que representariam uma almejada ventilação às rígidas estruturas e tendências do Poder Judiciário. Ressalte-se que orientações como as dos professores Raúl Zaffaroni e Boaventura de Souza Santos – especialistas em Poder Judiciário – indicam a tendência em desvincular o governo do judiciário das estruturas internas de poder, sobretudo no referente aos processos de seleção, formação e

promoção dos magistrados, que potencializam e fazem perpetuar as relações de poder no interior do Poder Judiciário.

A exclusividade dada, para fins de merecimento, aos cursos de aperfeiçoamento realizados sem o afastamento do cargo representa desestímulo ao aperfeiçoamento acadêmico do magistrado, no revés das tendências internacionais em matéria de governo do Judiciário, sobretudo quando considerado fato de que o pedido de afastamento é realizado junto ao Tribunal competente, de modo a planejar para que não ocorra o comprometimento da jurisdição.

PROPOSTA: substituir, no texto do art. 8º, I, da proposta de resolução, o termo "instituições de ensino conveniadas ao Poder Judiciário" por "instituições de ensino conveniadas ao Ministério da Educação".
Excluir, ainda, no texto do art. 8º, II, os termos "afastamento".

4)

Art. 10. Na avaliação do merecimento não serão utilizados critérios que venham atentar contra a independência funcional e a liberdade de convencimento do magistrado, tais como índices de reforma de decisões.

ANÁLISE: Ressalta-se, dentre o texto da proposta da resolução, o apoio à manutenção do texto do artigo 10, em especial no tangente à vedação expressa ao critério de "índice de reforma de decisões", ainda utilizado, expressamente, por alguns Tribunais brasileiros (TJAM, TJPB, TJRJ).

5)

Art. 11. Na avaliação do merecimento será utilizado, preferencialmente, o sistema de pontuação para cada um dos 5 (cinco) critérios elencados no art. 3º desta Resolução, sem prejuízo da livre e fundamentada convicção do membro votante do Tribunal.

ANÁLISE: utilização do termo “preferencialmente” abre margem para o afastamento do critério de pontuação que, por seu turno, representa a forma objetiva de se aferir o merecimento.

Diante das análises e sugestões elaboradas, as entidades de direitos humanos abaixo assinadas esperam que as suas considerações sejam incorporadas ao texto da resolução em questão, sobretudo no que diz respeito à tutela do Poder Judiciário em sua função constitucional de concretização das normas referidas aos direitos humanos.

ENTIDADES QUE ASSINAM ESTE DOCUMENTO:

- Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos
- Justiça Global
- CONECTAS – Direitos Humanos
- Instituto dos Defensores de Direitos Humanos – IDDH
- Observatório Negro
- Dignitatis - Assessoria Técnica Popular