

A “política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição”. Anotações sobre as resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) n^os 194/2014, 195/2014 e 219/2016

*Thiago Massao Cortizo Teraoka*¹
Juiz de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: 1. Introdução; 2. Do poder regulamentar do CNJ; 3. Da atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição; 4. Casos paradigmáticos; 5. Conclusão; 6. Bibliografia.

1. Introdução

O Estado Federal é um Estado composto por diversas entidades territoriais autônomas. É um sistema de organização do Estado². A Constituição de 1988, assim como a antecessora de 1967, nomeia o país como “República Federativa do Brasil”. Na história, as Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946 adotaram o nome de “Estados Unidos do Brasil”. A forma federativa de Estado é cláusula pétrea consagrada³.

Apesar da diretriz expressa favorável ao modelo federal (e, portanto, de autonomia), também é certo que os textos e, principalmente, a prática constitucional têm conferido ampla supremacia à União, seja em recursos, seja em competências legislativas. Assim, temos uma federação com grande força no poder central. É o federalismo centrípeto⁴.

¹ Mestre e doutor em Direito do Estado (Direito Constitucional) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Professor da Escola Paulista da Magistratura (EPM).

² “O Estado Federal indica, antes de tudo, uma forma de Estado, não de governo”. (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva. 1995. p. 215.).

³ Artigo 60, § 4º, da Constituição Federal.

⁴ CURY, Maria Cecília Paiva. Verbete: Federalismo. In: DIMOULIS, Dimitri. *Dicionário brasileiro de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 157-159. “As Constituições brasileiras mantiveram equilíbrio entre a União e Estados-membros, mas, na prática, da análise da distribuição de competências, percebe-se a supremacia do poder federal sobre os Estados-membros.” (Ibid., p. 159). Sob outra ótica, o nosso federalismo pode ser considerado centrífugo, pois o Brasil transformou-se de

Em paralelo a isso, nossa Constituição de 1988 assegurou a autonomia dos tribunais, no artigo 99. Os Tribunais elaboram suas propostas orçamentárias. Nos estados, a autonomia fica ainda mais evidente, pois os Tribunais de Justiça encaminham diretamente as propostas orçamentárias às correspondentes assembleias legislativas estaduais⁵.

Todavia, é certo que a autonomia dos tribunais estaduais pode ser considerada limitada há bastante tempo. Isso porque, com a previsão de uma Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), desde a Emenda Constitucional nº 7/1977, houve uma série de restrições administrativas aos tribunais. Nesse ponto lembremos que a Emenda Constitucional nº 7/1977 foi outorgada pelo Presidente da República Ernesto Geisel, no contexto do fechamento do Congresso Nacional pelo Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977. A atual LOMAN, por exemplo, ainda hoje expressamente restringe os elegíveis aos cargos de direção dos tribunais aos desembargadores mais antigos, o que alguns chamam de “gerontocracia dos tribunais”⁶. Outra ilustração da grande concentração de poderes na União, cito a previsão do Conselho Nacional da Magistratura⁷, na Constituição de 1967/69.

Após a Constituição de 1988 e de esperança de verdadeira autonomia federativa, com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), houve um reforço ao caráter unitário e centralizado do Poder Judiciário. Isso porque aquele órgão, de composição escolhida por órgãos federais e que contam com maioria de integrantes de magistrados da União (em detrimento dos juízes dos estados, que são a imensa maioria), centraliza a política geral do Poder Judiciário. Também o Supremo Tribunal Federal contribui para a concentração de poderes na União, em razão de seus julgados favoráveis ao “caráter nacional da magistratura⁸”.

um estado unitário, na fase imperial, para o modelo federativo pós-república. Assim, apesar de centrífugo na formação, nosso federalismo é centrípeto no que tange a distribuição de competências.

⁵ Por exemplo, artigo 56 da Constituição do Estado de São Paulo.

⁶ A expressão é usada, por exemplo, pelo Desembargador Siro Darlan, em entrevista publicada no “globo.com” (disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/desembargador-diz-que-falta-estrutura-na-primeira-instancia-da-justica-2454337.html>>, acesso em: 11 abr. 2015). O Supremo Tribunal Federal ainda não firmou posição a respeito da recepção ou não do artigo 102 da LOMAN, vezes considerando o dispositivo recepcionado e outras vezes revogado.

⁷ A respeito do assunto, escrevi, em conjunto com Renato Soares de Melo Filho o artigo “Justiça de transição, Lei Orgânica da Magistratura e Conselho Nacional de Justiça”, publicado em obra coordenada por José Duarte Neto.

⁸ Por exemplo, o julgado que declarou inconstitucional o subteto remuneratório da magistratura estadual (STF, ADI 3.854/MC, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJ 29/06/2007).

⁹ STF, ADI 3367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJ 22/09/2006.

Nesse ponto, por paradigmática, deve ser observada a lição de Cezar Peluso, quando julgou a constitucionalidade do CNJ:

O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser uma e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário ter caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, “Judiciários estaduais” ao lado de um “Judiciário federal”.

A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em *Justiças*, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais.⁹

Em resumo, apesar de seus críticos, como se sabe, a criação do CNJ foi declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁰ e, desde então, as regulamentações expedidas pelo CNJ influenciam na administração dos tribunais.

Nesse contexto, escolhi estudar, em linhas gerais, a “política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição”, instituída pela Resolução CNJ 194, de 26/05//2014. Mereceu menção a Resolução CNJ 195, de 03/06/2014, que trata da elaboração dos orçamentos do primeiro e do segundo grau de jurisdição. Todavia, o destaque merecido é dado à regulamentação consubstanciada na Resolução CNJ nº 219, de 26/04/2016, a qual “dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus”.

Por fim, agradeço à Juíza do Trabalho Dra. Maria Rita Manzarra de Moura Garcia, da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que me encaminhou grande parte do material de pesquisa utilizado neste artigo, em especial as decisões proferidas até agora pelo CNJ, no tema de interesse.

¹⁰ STF, ADI 3367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJ 22/09/2006.

¹¹ Artigo 103-B, § 4º, da Constituição Federal.

2. Do poder regulamentar do CNJ

Nos termos da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004¹¹, compete ao CNJ o “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”. Também compete ao CNJ “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência”.

Os limites da atribuição regulamentar do CNJ são bastante controversos. Neste artigo, não há a pretensão de esgotar o tema¹². A minha intenção é, antes, a análise da “política nacional da atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição” e a sua interpretação dada, ainda que perfunctoriamente, por Conselheiros do CNJ. Todavia, não posso me furtar de fazer algumas observações.

Claudio Luiz Bueno Godoy, que atuou como Conselheiro do CNJ, ensina que “não há dúvida, porém, e em primeiro lugar, de que o poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça seja a tradução clara talvez da mais importante de suas funções: a de fixar uma política de gestão do Judiciário.¹³”. Assim, retirar a atribuição regulamentar do CNJ significa impedir de exercer a sua função.

Por outro lado, como bem lembra Deborah Ciocci, que também atuou como Conselheira do CNJ, a Constituição Federal impôs ao CNJ também “zelar pela autonomia do Poder Judiciário”. Para Deborah Ciocci,

[...] ao estabelecer as competências originárias do CNJ, tornou-as excepcionais em respeito à autonomia dos Tribunais, que, igualmente, têm substrato constitucional, conforme se verifica nos artigos 96, inciso I, e 99 da Carta Magna. Assim, o cerne da questão é buscar a medida ideal de compatibilização das atuações de tão importantes atores do Poder Judiciário, evitando o equívoco da usurpação de competências¹⁴.

¹² O tema é objeto de outro artigo deste livro.

¹³ O poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 55.

¹⁴ Afirmação da autonomia dos tribunais nos 10 anos de CNJ - o Conselho Nacional de Justiça e a afirmação da autonomia dos tribunais. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

Na prática, com todo o respeito ao pensamento de Deborah Ciocchi, a regulamentação do CNJ a respeito de matérias não pode ser considerada medida excepcional. No mais, apesar de bastante abrangentes nas temáticas e algumas vezes minuciosos em seus dispositivos, os regulamentos expedidos pelo CNJ não vêm sendo questionados com frequência pelos tribunais no Supremo Tribunal Federal¹⁵. Por outro lado, quando questionados, o STF normalmente tem referendado atos expedidos pelo CNJ com base no seu poder regulamentar. Como exemplo paradigmático, cito o precedente da vedação do nepotismo, que se transformou, por atuação posterior do STF, em súmula vinculante aplicável aos demais Poderes.¹⁶ Todavia, também existem outros exemplos mais singelos, como a imposição pelo CNJ da obrigatoriedade do cadastramento dos magistrados no sistema “Bacenjud”¹⁷.

Também não se pode perder de vista alguns dados: a) nossa federação como um todo tem visível caráter de grande concentração nas decisões no poder central; b) o CNJ já foi declarado constitucional; e c) a autonomia administrativa dos tribunais é regra-garantia da independência funcional dos juizes, sendo que a “política de atenção prioritária ao primeiro grau”, que busca a distribuição de força de trabalho de forma equânime, pode ser considerada regra facilitadora (e não castradora) da independência da maior parte dos juizes que suportam a maior carga de trabalho.

No caso concreto, em eventual discussão sobre a constitucionalidade das resoluções instituidoras da “política de atenção prioritária ao primeiro grau”, há ainda mais uma questão a ser observada. Os

¹⁵ Exceção interessante, mas ainda não julgada pelo plenário, refere-se à tentativa de regulamentação, pelo CNJ, do horário de funcionamento dos tribunais, implementada pela Resolução CNJ 130/2011. Neste momento, as determinações expedidas pelo Relator, Ministro Luiz Fux, vêm considerando inconstitucional tentativa de padronização, pelo CNJ, do horário de funcionamento dos tribunais. Por outro lado, também determinou que os tribunais se abstivessem de alterar o horário de funcionamento, até que o plenário do STF se pronuncie sobre a matéria. Assim, na prática, nem o CNJ nem os tribunais podem alterar o horário de funcionamento, até a decisão final do STF. (STF, ADI 4598/MC, decisões de 01/8/2011 e 26/06/2013).

¹⁶ STF, ADC 12/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Pleno, DJ 17/12/2009. STF, RE 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 23/10/2008. No caso, discutia-se a validade da Resolução CNJ 7/2005. Súmula Vinculante 13: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

¹⁷ MS 27621/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Rel./Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJ 11/05/2012

presidentes e corregedores dos diversos tribunais do país estavam presentes no VII Encontro Nacional do Poder Judiciário. Nesse encontro, houve a aprovação da meta 3, nos seguintes termos “Estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim.”

Assim, a “atenção prioritária ao primeiro grau” é necessidade reconhecida por todo o Poder Judiciário, em suas ramificações, não apenas pelo seu órgão central. Trata-se de medida tomada de forma democrática, com a participação de setores da magistratura, e baseada em dados objetivos de distribuição de carga de trabalho.

3. Da “atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição”

A política de “atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição” decorreu de uma constatação simples e evidente, mas necessária. Os juízes de primeiro grau, especialmente os estaduais e trabalhistas¹⁸, contavam com força de trabalho insuficiente para dar conta do grande volume de processos existentes, seja em razão do crescimento da distribuição das demandas, seja em razão do estoque existente de feitos em julgamento. Por outro lado, apesar desse reconhecido problema, a força de trabalho era mais direcionada ao segundo grau de jurisdição, por aspectos políticos decorrentes da própria estrutura da carreira da magistratura.

Não há aqui uma crítica ao segundo grau ou aos seus integrantes¹⁹, mas apenas uma constatação decorrente do jogo de forças que existe em qualquer corporação. No caso da magistratura, o jogo de forças pende, é evidente, para o segundo grau, pelos seguintes fatos: (i) a grande importância do critério de antiguidade; (ii) os eleitores e os elegíveis em cargos de administração de tribunais são desembargadores²⁰; (iii) os projetos de

¹⁸ Na Justiça Federal comum foi constatada maior carga de trabalho no segundo grau.

¹⁹ Nesse ponto, na minha vida associativa de diretor da Associação Paulista de Magistrados (APAMAGIS), percebo que há grande boa vontade de grande parte dos desembargadores com os juízes de primeiro grau.

²⁰ A eleição direta para os cargos de direção, mais especificamente a presidência, é reivindicação antiga da magistratura. Atualmente, o projeto em discussão é a Proposta de Emenda à Constituição 15/2012, do Senado Federal. Apesar da atual redação da constituição ser passível de interpretação de modo a contemplar como eleitores também os juízes de primeiro grau, somente os Tribunais do Trabalho da 1ª e da 4ª Regiões adotaram o sistema de eleições diretas. (*TRT da 1ª Região adota eleições diretas para os cargos diretivos*. Disponível em <<http://www.amatra4.org.br/77-noticias/899-trt-da-1-regiao-adota-eleicoes-diretas-para-os-cargos-diretivos>>. Acesso em: 28 dez. 2017.).

lei que criam cargos são elaborados e aprovados em segundo grau; e (iv) o prestígio que o segundo grau tem nas diversas assembleias legislativas.

Nesse contexto, em que há, pelas razões acima expostas, um desequilíbrio natural em favor do segundo grau, a atividade normativa do CNJ é justificada por aspectos técnicos de distribuição de força de trabalho proporcional ao serviço. É a aplicação prática do princípio da eficiência administrativa. Além disso, ressoa expectativa da maior parte da magistratura (o primeiro grau).

Em setembro de 2013, o CNJ instituiu grupo de trabalho encarregado de elaborar estudos e apresentar propostas de iniciativas, ações e projetos para o fortalecimento da primeira instância do Judiciário brasileiro (Portaria CNJ 155/2013). Entre as propostas apresentadas, destaca-se a institucionalização da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição²¹.

No relatório “Justiça em Números 2014”, referente ao ano de 2013, quando se iniciaram os trabalhos, constatou-se que, na justiça estadual, a carga de trabalho no primeiro grau de jurisdição chega a ser 2,7 vezes a carga de trabalho do segundo grau. A menor disparidade na justiça estadual foi encontrada no Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, na qual a diferença de carga de trabalho foi de apenas 25%²². Na Justiça do Trabalho, em alguns tribunais, a carga de trabalho chegou a ser praticamente equivalente. Porém, em outros tribunais, havia uma disparidade de duas vezes da carga de trabalho em desfavor do magistrado trabalhista de primeiro grau²³. Na Justiça Federal, pela metodologia então adotada, a carga de trabalho era, em média, 84% superior em segundo grau²⁴.

No relatório “Justiça em Números 2017”, referente ao ano de 2016²⁵, constatou-se que “O primeiro grau foi responsável por 86% dos processos ingressados e 94% do acervo processual do Poder Judiciário em 2016”²⁶. Novamente, constatou-se que, na Justiça Federal, a maior carga de trabalho estava em segundo grau. Porém, como um todo “o Poder Judiciário concentra, no 1º grau de jurisdição, 85% dos processos ingressados no último triênio, 84% dos servidores lotados na área

²¹ Cf. <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau-de-jurisdiacao>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

²² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2014: ano-base 2013*. Brasília, DF: CNJ, 2014. p. 54.

²³ *Justiça em números 2014*. p. 150.

²⁴ *Justiça em números 2014*. p. 238.

²⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2017: ano-base 2016*. Brasília, DF: CNJ, 2017.

²⁶ *Justiça em Números 2017*. p. 89.

judiciária, 66% dos cargos em comissão (59% em valor das comissões) e 74% das funções comissionadas (61% em valor das funções)²⁷”. Quando o acervo (e não casos novos) é considerado, o volume de trabalho em primeiro grau é o dobro do volume de trabalho do segundo grau²⁸.

No Relatório “Justiça em Números 2018”, referente ao ano de 2017²⁹, o primeiro grau recebeu 85% dos processos novos no último triênio. O acervo processual do primeiro grau manteve-se em 94%. Os cargos em comissão, funções comissionadas, em valores, subiram para 61% e 66%, respectivamente.

Assim, em resumo, o CNJ concluiu que, em regra, no primeiro grau trabalha-se mais (em média o dobro³⁰ da carga de trabalho do segundo grau), com força de trabalho menor, com menos cargos de confiança e com servidores mais mal remunerados.

Após as constatações dos relatórios de 2013, as audiências públicas e debates, com a participação de magistrados de todo o país, a Resolução CNJ 194/2014 cria a política de “atenção prioritária” ao primeiro grau de jurisdição e prevê comitês gestores regionais da política em questão, inclusive com membros eleitos por magistrados e servidores. A participação de magistrado e de servidor por entidade de classe é assegurada, mas sem direito a voto³¹. Também determinou que os diversos tribunais apresentassem um “plano de ação” para a implementação da política.

Em uma rápida análise das Resoluções CNJ 194/2014, 195/2014 e 219/2016 percebe-se que não há nenhuma intenção de dar verdadeira prioridade ao primeiro grau de jurisdição. Não há “prioridade” do primeiro grau, sequer existe real “atenção prioritária”. Há, na verdade, uma tentativa de “equalização” de força de trabalho, mediante critérios objetivos. É certo que não se pretende dar ao primeiro grau uma prioridade artificial. O primeiro grau e os seus juizes não terão mais prestígio, poder jurisdicional ou político do que o Tribunal ou os desembargadores. Nos termos das Resoluções, em termos práticos, o

²⁷ *Justiça em Números 2017*. p. 90.

²⁸ *Justiça em Números 2017*. p. 89.

²⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2018*: ano-base 2017. Brasília, DF: CNJ, 2018. p. 101.

³⁰ Em alguns tribunais (TRT7, TRF5, TJMA e TRT16), a produtividade dos servidores do primeiro grau chega a mais do que o triplo dos servidores do segundo grau. (*Justiça em Números 2018*: ano-base 2017. p. 102.).

³¹ Artigo 5º, § 3º, da Resolução CNJ 194/2014.

primeiro grau deve ter apenas sua força de trabalho “equalizada”³², em benefício da principal atividade-fim do Poder Judiciário: o julgamento das ações e o cumprimento das decisões judiciais³³.

A Resolução CNJ 195/2014, por seu turno, “dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus”. Também determina que a distribuição do orçamento deve ser equitativa, levando-se em consideração a quantidade de processos distribuídos no último triênio e também a taxa de congestionamento³⁴. Há previsão, ainda, de comitês orçamentários do primeiro grau e também do segundo grau. O “Comitê Orçamentário” do primeiro grau tem a mesma composição do “Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau”.

A Resolução CNJ 219/2016 é bem mais específica e impõe determinações detalhadas. Nela, há previsão de critérios de estabelecimento de lotação paradigma, de verdadeira isonomia entre o primeiro e o segundo grau em questões de distribuição de funções de confiança e cargos efetivos e em comissão. Há a previsão de uma carreira única de servidores. Há “manual de cálculo” de lotações paradigmas, o que permite também a relocação de servidores entre unidades do mesmo grau de jurisdição. A Resolução CNJ 219/2016 estabelece a possibilidade de realocação compulsória de servidores entre primeiro e segundo graus e mesmo entre unidades judiciárias de primeiro grau.

Toda a Resolução CNJ 219/2016 é bastante interessante e se aplicada, mesmo que parcialmente, acarretará brutal mudança na configuração das unidades judiciais, inclusive, em algumas delas, para pior, pois podem perder servidores.

³² Nos “considerandos” da Resolução CNJ 194/2014, há a seguinte menção: “[...] equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus, para orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais”. Porém, em termos minuciosos, as Resoluções somente regulamentam a distribuição de força de trabalho, no que parece realmente difícil uma regulamentação que preveja como os tribunais devem dispor de seu patrimônio imobiliário. Não há como, ao meu ver, se pretender que o fórum da Comarca de Rosana/SP, da qual fui juiz titular, tenha a mesma beleza arquitetônica (ou algo equivalente) da sede do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Praça da Sé.

³³ Resolução 194/2014: “Art. 2º A implementação da Política será norteada pelas seguintes linhas de atuação:

[...]

II – equalização da força de trabalho: equalizar a distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos;

[...].”

Todavia, merece destaque o artigo 22 da Resolução CNJ 219/2016. Nesse artigo, há determinação para que os Tribunais de Justiça encaminhem projeto de lei às respectivas assembleias legislativas, sem distinção entre “cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança de primeiro e de segundo graus”. A igualdade não é apenas de nomenclatura ou a quantidade desses cargos, mas, em especial, de vencimento dos servidores, conforme ficou evidenciado no artigo 12 da Resolução CNJ 219/2016³⁵.

Não se trata do primeiro ato normativo do CNJ que determina como os tribunais devem encaminhar o seu projeto de lei para a regulamentação de seus servidores. Nesse ponto, merece destaque o Provimento da Corregedoria Nacional de Justiça³⁶ 22, de 05/09/2012. No Provimento, já se determinava que os juizes dos juzizados especiais tivessem assessores, assim como os magistrados de fora do sistema³⁷.

Na verdade, o Poder Judiciário como um todo está assoberbado. A Resolução CNJ 219/2016 não resolve esse problema, pois não cria cargos de juiz ou de servidores e nem soluciona os muitos gargalos da nossa legislação processual. A previsão da remoção compulsória de servidores do segundo para o primeiro grau, apesar de prevista na Resolução, penso, não deve ser o foco. O juiz de primeiro grau não quer “tirar servidores” dos desembargadores. Mas quer (e precisa) ter força de trabalho compatível com o volume processual e ser bem remunerada (como normalmente são os assessores de desembargadores). Na minha opinião, a principal vantagem da Resolução CNJ 219/2016 é obrigar os corpos diretivos dos Tribunais a trabalhar para fornecer uma assessoria ao juiz de primeiro grau tão qualificada e em mesma quantidade que os desembargadores. Para isso, sem dúvida, haverá a necessidade de

³⁴ Art. 3º da Resolução CNJ 195/2014.

³⁵ “Art. 12. A alocação de cargos em comissão e de funções de confiança nas áreas de apoio direto à atividade judicante de primeiro e de segundo grau deve ser proporcional à quantidade média de processos (casos novos) distribuídos a cada grau de jurisdição no último triênio, observada a metodologia prevista no Anexo VI. § 1º A alocação de que trata o caput deve considerar o total das despesas com o pagamento dos cargos em comissão e funções de confiança, e não a quantidade desses cargos e funções.”

³⁶ Portanto ato de órgão fracionário e não plenário do CNJ.

³⁷ Provimento Corregedoria CNJ 22/2012: “Art. 4º Os assessores de magistrados de primeiro grau serão distribuídos de forma equânime entre os juizes da justiça comum e os juizes do sistema dos juzizados especiais. Parágrafo único. Quando se fizer necessária alteração de lei para a implementação da medida prevista no *caput* deste artigo, o projeto respectivo deverá ser encaminhado à casa legislativa no prazo de 60 (sessenta) dias.”

encaminhamento de projetos de lei, com a criação de cargos e reajuste da remuneração dos servidores, em especial na Justiça Estadual.

No mais, ainda que seja obrigatória, a Resolução CNJ 219/2016, em seu artigo 26, prevê que “o Plenário do CNJ pode, a requerimento do Tribunal, adaptar as regras previstas nesta Resolução quando entender justificado pelas circunstâncias ou especificidades locais.” Há precedentes nesse sentido, inclusive em acordos homologados pelo CNJ, referentes ao Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão³⁸, TRT15³⁹, e Tribunal de Justiça do Piauí⁴⁰.

Trata-se de um avanço na valorização do primeiro grau. Isso não quer dizer que a Resolução CNJ 219/2016 seja imune às críticas. Há pelo menos três verificáveis “*ictu oculi*”. A primeira é que a Resolução CNJ 219/2016 foca principalmente na questão processual, esquecendo que os juízes, em especial os estaduais de primeiro grau, também devem solucionar inúmeras questões administrativas, como corregedoria de cartórios extrajudiciais, presídios, delegacias, entidades de abrigo etc. Todo esse trabalho, que não é pouco, não é considerado como produtividade do magistrado ou da unidade. A segunda crítica é que a “lotação paradigma” não é a lotação ideal para dar conta do volume de processos, não se trabalha com valores ideais. Assim, ainda que cumprida a lotação paradigma, a carga de trabalho pode não ser vencida ou vencível. Não se busca o ideal, mas somente o possível. Por fim, a última crítica evidente é que se prioriza, em termos de servidores, a unidade de maior grau de congestionamento, o que pode desestimular unidades muito eficientes por motivos de capacidade ou de comprometimento extraordinário de magistrados ou servidores⁴¹.

4. Casos paradigmáticos

É certo que a política de “atenção prioritária” ao primeiro grau é algo recente. O prazo para o cumprimento da Resolução CNJ 219/2016, a mais específica das resoluções, esgotou-se somente em 1º/07/2017. Isso explica a existência de poucos julgados no pleno do CNJ a respeito de tal ato normativo ou de assuntos similares. Além disso, salvo atuação

³⁸ CNJ, CUMPREDEC 0002210-92.2016.00.0000, Relator Fernando Cesar Baptista de Mattos, decisão assinada em 19/12/2018.

³⁹ CNJ, PP 0001374-51.2018.2.00.0000, Relatora Iracema Vale, decisão de 20/06/2018.

⁴⁰ CNJ, PCA 0009782-65.2017.2.00.0000, Relatora Iracema Vale, decisão de 29/05/2018.

⁴¹ Artigo 8º da Resolução CNJ 219/2016;

de ofício pelo CNJ, as reclamações ao Conselho partiriam, em regra, dos próprios juízes de primeiro grau, com o dissabor de eventualmente se indisporem contra os dirigentes do Tribunal, a que estão vinculados. Órgãos outros como a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público ou a Defensoria também não costumam atuar em defesa do primeiro grau especialmente se contrário ao interesse do segundo grau. Assim, são as entidades associativas de juízes ou de servidores que vêm solicitando a interferência do CNJ, na prática.

Em decisão proferida em procedimento instaurado a pedido da Associação dos Analistas Judiciários do Estado do Paraná, o Conselheiro Carlos Dias deferiu medida liminar para que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) apresentasse, no prazo de 90 dias, cronograma para a distribuição da força de trabalho excedente apresentada pelo Departamento de Planejamento Estratégico (cargos e funções comissionadas). Também emitiu despacho para que, no mesmo prazo, o TJPR promovesse estudos e enviasse projeto de lei à Assembleia Legislativa para a unificação das carreiras dos seus servidores, sem distinção entre cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança de primeiro e segundo graus. Isso porque, segundo o Conselheiro Carlos Dias, a concentração de cargos e funções comissionadas no segundo grau incentivaria a migração do servidor para o segundo grau, em razão do atrativo financeiro. No entanto, o Conselheiro indeferiu a liminar para o encaminhamento de um projeto de lei para a equiparação completa de vencimentos de servidores de primeiro e de segundo grau⁴². Na decisão, o Conselheiro Carlos Dias chega a afirmar ser “surpreendente” o grau de combatividade do TJPR contra as normativas do CNJ. Também afirma que “o Tribunal tem autonomia, mas desde que atue segundo as diretrizes das políticas e normas traçadas pelo CNJ dentro de sua competência e não pratiquem atos que violem flagrantemente atos normativos e demais deliberações do CNJ.”

⁴² Cf. Tribunal de Justiça do Paraná tem de priorizar o primeiro grau, CNJ Notícias, 14 set. 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85399-tribunal-de-justica-do-parana-tem-que-priorizar-o-primeiro-grau>>. Acesso em: 27 dez. 2017. Trata-se do Pedido de Providências nº 0006315-78.2017.2.00.0000, Rel. Conselheiro Carlos Dias. Em sua liminar, o Conselheiro Carlos Dias achou afrontosa a política de atenção prioritária ao primeiro grau e a existência de grande disparidade remuneratória entre os assessores de primeiro e segundo graus. De acordo com a decisão liminar, os assessores de primeiro grau receberiam por volta de R\$ 11 mil, enquanto assessores de segundo grau receberiam vencimentos até superiores ao teto constitucional (R\$ 33 mil).

Em pedido de providências suscitado pela Associação de Magistrados da Paraíba (AMPB) a respeito de limitação de diárias de magistrados⁴³, o CNJ apurou que o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB) contava com 71 veículos no total, com a contratação de mais 45 veículos de empresa locadora. Desses, apenas 17 veículos atendiam ao primeiro grau. O Conselheiro Rogério Soares do Nascimento deferiu medida liminar, referendada pelo pleno do CNJ, no sentido de que o TJPB apresentasse um “plano de utilização dos veículos que priorize o primeiro grau, em trinta dias.” Na decisão, não houve menção expressa à Resolução CNJ 219/2016 ou mesmo à política de “atenção prioritária” ao primeiro grau⁴⁴.

A Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB) ingressou com consulta, posteriormente recebida como pedido de providências, em face do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA). Em síntese, a Lei Estadual nº 10.845/2007 extinguiu o cargo de Escrivão nas comarcas de entrância intermediária e final e criou o cargo de Diretor, a ser indicada pelo juiz atuante na vara. No entanto, o TJBA considerou os antigos escrivães inamovíveis, no que, mesmo cedidos para o Tribunal ou afastados por outros motivos, haveria impedimento da nomeação do cargo de Diretor. A AMAB requereu que não fosse considerado tal impedimento ou que o TJBA devolvesse os servidores lotados em segundo grau ao primeiro grau. O CNJ decidiu por determinar que o TJBA nomeasse os Diretores indicados pelos juízes de primeiro grau e promovesse políticas públicas para a lotação plena dos cartórios de entrância final e intermediária⁴⁵.

A Associação de Magistrados do Estado do Amapá ingressou com Procedimento de Controle Administrativo (PCA), em que foi impugnada a Resolução do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP) nº 1162/2017. Na oportunidade, o Conselheiro Rogério Soares do Nascimento determinou “a unificação sob a mesma natureza e forma de provimento das Funções Comissionadas⁴⁶”. No mesmo procedimento, o Conselheiro Rogério Soares determinou a migração de 68 servidores do segundo para o primeiro grau.

⁴³ Portanto, no meu entendimento, o foco do pedido de providências tinha mais relação com vencimentos e vantagens de magistrados do que a maior equalização de força e instrumentos de trabalho em primeiro e segundo graus.

⁴⁴ CNJ, PCA 0005327-57.2017.2.00.0000, Rel. Cons. Rogério Soares do Nascimento, j. 16/10/2017.

⁴⁵ CNJ, Consulta 0004911-65.2012.2.00.0000, Rel. Cons. Flavio Portinho Sirangelo, j. 8/4/2014.

⁴⁶ PCA 0007142-89.2017.2.00.0000, Rel. Cons. Rogério Soares do Nascimento. (*AMAAP e AMB obtêm importante vitória no CNJ quanto à distribuição da força de trabalho* (Res. 219). Disponível em: <<http://www.amb.com.br/amaap-e-amb-obteem-importante-vitoria-no-cnj-quanto-distribuicao-da-forca-de-trabalho-res-219-cnj/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.).

O CNJ verificou discrepâncias na distribuição de força de trabalho também em tribunais ligados à União. No acompanhamento de cumprimento de decisão 0002210-92.2016.2.00.0000, o Conselheiro Carlos Eduardo Oliveira Dias anulou a Resolução Administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (TRT11) nº 159/2017. A referida Resolução havia sobrestado o plano de ação para o cumprimento da Resolução CNJ 219/2017. Na decisão, há a informação de que se chegou à conclusão que, no TRT11, o adequado seria que 88% da força de trabalho, dos cargos em comissão e das funções comissionadas da área fim estivessem em primeiro grau. No entanto, segundo o Conselheiro Carlos Eduardo Oliveira Dias, havia um “ímpeto do tribunal amazonense de descumprir a Resolução deste Conselho [do CNJ].⁴⁷”

Em procedimento de Controle Administrativo nº 0006231-77.2017.2.200.0000, a Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA) ingressou contra a Resolução 219/2017⁴⁸ do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região (TRT7). De acordo com a decisão do Conselheiro Carlos Eduardo Oliveira Dias, o TRT7 chegou a reconhecer a necessidade de redistribuição de pelo menos 112 servidores de modo vertical, mas que isto seria feito de modo diferido, mediante provimento futuro de cargos vagos. A norma foi declarada nula, determinando-se a elaboração de novo plano de ação, com a redistribuição obrigatória desses 112 servidores (ao menos), com a participação efetiva do Comitê de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau e das associações de magistrados e de servidores.

A Associação dos Magistrados do Trabalho da 24ª Região (AMATRA 24) ingressou com pedido de providências nº 0006219-63.2017.2.00.0000⁴⁹ contra o Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região em razão do descumprimento dos procedimentos e prazos para a implantação da Resolução CNJ 219/2016. No caso o TRT24 apresentou plano de ação excluindo a participação de juízes de primeiro grau. Na oportunidade, também em liminar, o Conselheiro Carlos Eduardo Oliveira Dias reiterou que o Comitê de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau deve atuar de forma a auxiliar no planejamento e na implantação da Resolução CNJ

⁴⁷ “Note-se que o ímpeto do tribunal amazonense de descumprir a Resolução deste Conselho é tão evidente que suscita até mesmo dificuldades de suprir cargos de magistrados, quando, na realidade, o ato lançado pelo CNJ, que ora se discute, diz respeito apenas a servidores.” Acompanhamento de cumprimento de decisão 0002210-92.2016.2.00.0000; Rel. Cons. Carlos Eduardo Oliveira Dias, decisão assinada em 13/05/2016. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2017/06/DecisaoCNJ.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

⁴⁸ O número 219 é coincidência.

⁴⁹ Decisão assinada em 30/08/2017.

219/2016. O plano de ação proposto pelo TRT24 permitia a distribuição da força de trabalho de forma vertical (do segundo para o primeiro grau), mas somente após a distribuição horizontal (ou seja, entre varas do primeiro grau), o que causaria tumulto no primeiro grau mantendo incólume, em um primeiro momento, o segundo grau. Isso seria impróprio, segundo o Conselheiro Carlos Eduardo Oliveira Dias.

Em 2018, o CNJ suspendeu o provimento de cargos de desembargadores, assessor de desembargador e assistente de desembargador do TJBA, criados pela Lei Estadual nº 13.964/2018. Isso porque o CNJ considerou que estudos apontavam por dificuldades enfrentadas pela primeira instância, que foram relegadas com a edição que ampliou o quadro funcional do segundo grau⁵⁰.

Por paradigmáticas e por resumirem o espírito da política de “atenção prioritária ao primeiro grau”, finalizo transcrevendo lições do Conselheiro Carlos Eduardo Oliveira Dias, ao firmar a aplicabilidade da Resolução CNJ 219/2016 também aos tribunais trabalhistas:

Nota-se, portanto, que a criação de um instrumento de valorização da primeira instância e voltado à equalização dos recursos de pessoal entre primeiro e segundo graus, decorreu de uma deliberação dos Presidentes e Corregedores dos tribunais brasileiros, reunidos no VII Encontro Nacional do Judiciário, os quais aprovaram diretriz estratégica nesse sentido. Logo, parece completamente impróprio que haja algum questionamento de qualquer dos tribunais brasileiros sobre a pertinência ou aplicabilidade da norma.⁵¹

Também afirmou:

A necessidade de um tratamento paritário, inclusive na remuneração pela função ou cargo comissionado deriva da necessidade de serem reduzidos os desníveis remuneratórios entre os servidores, de modo a não permitir que existam trabalhadores que exercem funções similares ou análogas sem a

⁵⁰ CNJ, PP 0004302-72.2018.2.00.0000, Conselheiro Valtércio Oliveira, decisão assinada em 20/08/2018.

⁵¹ Pedido de Providências nº 0004999.64-2017. Rel. Cons. Carlos Eduardo Oliveira Dias, Decisão Terminativa.

devida contraprestação equivalente, o que violaria o princípio constitucional da isonomia.⁵²

Portanto, a indagação merece resposta objetiva no sentido de se afirmar que o § 2º do art. 12 da Resolução CNJ 219 não é norma meramente programática, mas sim norma prescritiva, cuja observância integral é comando imperativo. Não se trata, porém, de norma de eficácia imediata, eis que depende da elaboração de estudos e implementação de plano de ação, inclusive com observância do quanto determinado no art. 27, § 1º da Resolução e também na Resolução 221, deste Conselho.⁵³

5. Conclusão

A “Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição” na verdade não estabelece prioridade ou prevalência ao primeiro grau. É certo que o segundo grau e os desembargadores que o integram continuarão a ter o prestígio e o poder superiores próprios e naturais e ocuparão todos os cargos de direção dos Tribunais. A “Atenção Prioritária”, assim, na prática, resume-se à tentativa de “equalização” da força de trabalho, em função de critérios objetivos.

Tal política foi instituída em razão de números evidenciados nos diversos instrumentos de verificação de distribuição e produtividade. A política de equalização de força de trabalho foi aceita como meta em “Encontro Nacional”, que contou com a presença de presidente e corregedores dos diversos Tribunais do país.

É certo que alguns questionamentos podem existir, em especial referentes à autonomia dos tribunais e sua iniciativa legislativa. Todavia, no contexto em que foi adotada e embasada em critérios objetivos, penso que o CNJ agiu de forma legítima e constitucional, ao instituir a “política de atenção prioritária ao primeiro grau”.

É a atividade-fim que deve prevalecer, mantida a autonomia funcional dos juízes no exercício da jurisdição. A equalização da força de trabalho é favorável a isso.

⁵² Pedido de Providências nº 0004999.64-2017. Rel. Cons. Carlos Eduardo Oliveira Dias, Decisão Terminativa.

⁵³ Pedido de Providências nº 0004999.64-2017. Rel. Cons. Carlos Eduardo Oliveira Dias, Decisão Terminativa.

Bibliografia

CIOCCI, Déborah. Afirmção da autonomia dos tribunais nos dez anos de CNJ - o Conselho Nacional de Justiça e a afirmação da autonomia dos tribunais. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 66-78.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2014: ano-base 2013*. Brasília, DF: CNJ, 2014. 395 p.

_____. *Justiça em Números 2017: ano-base 2016*. Brasília, DF: CNJ, 2017.

_____. *Justiça em Números 2018: ano-base 2017*. Brasília, DF: CNJ, 2018.

CURY, Maria Cecília Paiva. Verbete: Federalismo. In: DIMOULIS, Dimitri (Coord. Geral). *Dicionário brasileiro de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 157-159.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995. 260 p.

GODOY, Claudio Luiz Bueno de. Poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 54-64.

TERAOKA, Thiago Massao C.; MELO FILHO, Renato Soares de. Justiça de transição, lei orgânica da magistratura e conselho nacional de justiça. In: DUARTE NETO, José (Org.). *Temas de justiça de transição*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. v. 1, p. 113-134.