

ISSN 1807 – 6203

Revista  
**ESMAFE**

Escola de Magistratura  
Federal da 5ª Região

TRF 5ª Região  
Recife – Pernambuco  
v. 2 n. 19

## **ESCOLA DE MAGISTRATURA FEDERAL DA 5ª REGIÃO**

### **DIRETORIA**

MARGARIDA DE OLIVEIRA CANTARELLI – Diretora  
Desembargadora Federal

LÁZARO GUIMARÃES – Vice-diretor  
Desembargador Federal

### **DESEMBARGADORES FEDERAIS DO TRIBUNAL REGIONAL DA 5ª REGIÃO**

JOSÉ BAPTISTA DE ALMEIDA FILHO – **Presidente**  
PAULO DE TASSO BENEVIDES GADELHA – **Vice-presidente**  
FRANCISCO WILDO LACERDA DANTAS – **Corregedor**  
LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA – **Diretor da Revista**  
MARGARIDA DE OLIVEIRA CANTARELLI – **Diretora da Esmafe**  
JOSÉ LÁZARO ALFREDO GUIMARÃES  
JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA LUCENA  
FRANCISCO GERALDO APOLIANO DIAS  
FRANCISCO DE QUEIROZ BEZERRA CAVALCANTI  
PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA  
MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS  
MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT  
VLADIMIR SOUZA CARVALHO  
ROGÉRIO DE MENESES FIALHO MOREIRA  
FRANCISCO BARROS DIAS

**ESCOLA DE MAGISTRATURA  
FEDERAL DA 5ª REGIÃO**

Revista  
**ESMAFE**  
Março de 2009

**Recife – Pernambuco  
2009**

<b>Revista ESMAFE</b>	<b>Recife</b>	<b>v. 2</b>	<b>n. 19</b>	<b>p. 3-416</b>	<b>2009</b>
-----------------------	---------------	-------------	--------------	-----------------	-------------

**Revista ESMAFE**

**CONSELHO EDITORIAL**

Desembargadora Federal Margarida de Oliveira Cantarelli  
Professor João Paulo Fernandes Remédio Marques (Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra – Portugal)  
Professor Jorge Omar Bercholoc (Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Universidade de  
Buenos Aires – Argentina)  
Desembargador Federal Marcelo Navarro  
Desembargador Federal Geraldo Apoliano  
Juíza Federal Nilcéa Maria Barbosa Maggi  
Juiz Federal Ivan Lira de Carvalho  
Juiz Federal João Luís Nogueira Matias

**COMISSÃO EDITORIAL**

Luiz Albuquerque Melo  
Creuza Aragão  
Elaine Pereira  
Nancy Freitas

**IMPRESSÃO**

MXM Gráfica e Editora  
Rua Hércules Florence, 46 – Prado – Recife–PE – CEP: 50751-010  
mxmgrafica@mxmgrafica.com.br

**TIRAGEM**

600 exemplares

**CRIAÇÃO DA CAPA**

André Gonçalves Garcia

**ESCOLA DE MAGISTRATURA FEDERAL DA 5ª REGIÃO**

Cais do Apolo, s/nº – Anexo I do Edf. Min. Djaci Falcão  
Bairro do Recife – CEP: 50030-260 – Recife – PE  
esmafe@trf5.jus.br

**Ficha Catalográfica preparada pela equipe técnica da Biblioteca do TRF5ª**

Revista ESMAFE | Escola de Magistratura Federal da 5ª Região.  
n. 1(jan,- 2001)- Recife : TRF5a. Região, 2001 - .

Edição Especial

Irregular.

Órgão oficial da Escola de Magistratura Federal da 5ª. Região.

v. 2, n. 19, mar. 2009.

ISSN 1807 – 6203

1. DIREITO – PODER JUDICIÁRIO - PERIÓDICOS. I. ESCOLA DE  
MAGISTRATURA FEDERAL DA 5ª. REGIÃO

CDU 340

## **EDITORIAL**

Nos anos de 2006 e 2007, a Escola da Magistratura Federal da 5ª Região promoveu o que, hoje, pode ser reconhecido como uma de suas maiores conquistas: o curso de MBA em Poder Judiciário, do qual participaram trinta juízes federais e quinze servidores do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. A relevância dessa iniciativa bem-sucedida está, entre outros fatores, na excelência do parceiro escolhido para a orientação pedagógica e na colaboração de todos os participantes.

A Fundação Getulio Vargas (FGV), por meio de sua Escola de Direito, elaborou um programa diferenciado, com o objetivo de atender às demandas específicas de juízes e servidores, e não apenas de discutir questões jurídico-dogmáticas já abordadas em outros fóruns. Pelo contrário, desde o início, o MBA em Poder Judiciário teve como foco o compartilhamento de experiências práticas e a integração entre o conhecimento teórico e a resolução de problemas e impasses na prestação jurisdicional. Com isso, houve um substancial incremento de ideias e projetos, permitindo a criação de um ambiente crítico renovado para os estudos e as ações no campo da Administração Judiciária.

Merece destaque o esforço dos participantes em construir, de modo coletivo e horizontal, todas as atividades propostas durante a realização do MBA. Realizado na Seção Judiciária do Ceará às sextas-feiras e aos sábados, em semanas alternadas, o curso contou com a adesão de juízes e servidores de todas as demais Seções da 5ª Região, demonstrando espírito de colaboração e aprendizado conjuntos. Prova disso é a produção de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs) com grande profundidade e originalidade. Sente-se, em todos os textos, o desejo de responder à expectativa de modernização do Poder Judiciário brasileiro e, especialmente, da Justiça Federal na 5ª Região, no que

cumprem os papéis de animação e multiplicação do conhecimento adquirido.

É nesse contexto que se insere o presente número da *Revista da ESMAFE*, o último sob a direção da Desembargadora Federal Margarida Cantarelli. Se o maior objetivo desta Editoria foi, ao longo de duas gestões sucessivas (2005–2007 e 2007–2009), elevar o nível acadêmico de seu periódico e fomentar o debate em torno de novas ideias, não poderia haver melhor ocasião para concluir seu trabalho: afinal, este número 19 conta com três volumes compostos apenas de artigos decorrentes dos TCCs apresentados como avaliação final e aprovados pelos professores do MBA.

Assim, a direção e toda a equipe da ESMAFE desejam que a divulgação destes trabalhos permita, cada vez mais, o surgimento de boas ideias de gestão e a efetivação do acesso pleno à Justiça, sempre baseado em valores éticos e numa visão humanista do direito e da sociedade.

Boa leitura!

## **SUMÁRIO**

**ASPECTOS RELACIONADOS A PESSOAS, AMBIENTES  
E PROCESSOS DE TRABALHO FAVORECEDORES  
DO ALTO DESEMPENHO DE UMA VARA FEDERAL  
DE COMPETÊNCIA PLENA — UM ESTUDO DE CASO.....09**

**Aparecida Gonçalves Bandeira**

**O JUIZ FEDERAL LÍDER: O JUIZ FEDERAL  
ENQUANTO LÍDER DOS SERVIDORES DE UMA  
VARA FEDERAL – ASPECTOS MOTIVACIONAIS.....55**

**Arthur Napoleão Teixeira Filho**

**REFLEXÕES SOBRE O DIREITO PÓS-POSITIVISTA  
E O CONSEQUENTE REDIMENSIONAMENTO  
DA ATUAÇÃO DO MAGISTRADO .....99**

**Elise Avesque Frota**

**A IMPORTÂNCIA SOCIAL E ECONÔMICA DOS  
JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS ITINERANTES  
DENTRO DA ÁREA DE JURISDIÇÃO DA 19ª VARA  
FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO CEARÁ ..... 133**

**Glêdison Marques Fernandes**

**ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO E INOVAÇÃO: A  
UTILIZAÇÃO DE VIDEOCONFERÊNCIA NOS  
JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....169**

**Francisco Luís Rios Alves**

**CUMPRIMENTO DE SENTENÇA NA JUSTIÇA FEDERAL...233**

**Francisco Roberto Machado**

**A PROMOÇÃO POR MERECIMENTO NO PODER  
JUDICIÁRIO PÓS-EC Nº 45/2004: UMA ANÁLISE CRÍTICA281**

**Nagibe de Melo Jorge Neto**

**O PROCESSO VIRTUAL COMO INSTRUMENTO DE  
ACESSO À JUSTIÇA NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL  
DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SOBRAL/CE .....337**

**Maria Tereza Almeida Bezerra**

**GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE  
MODELOS ALTERNATIVOS DE CUMPRIMENTO DE  
ACORDOS E SENTENÇAS NOS JUIZADOS ESPECIAIS  
FEDERAIS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO.... 381**

**Valdir Soares Fernando**

# **ASPECTOS RELACIONADOS A PESSOAS, AMBIENTES E PROCESSOS DE TRABALHO FAVORECEDORES DO ALTO DESEMPENHO DE UMA VARA FEDERAL DE COMPETÊNCIA PLENA — UM ESTUDO DE CASO**

**Aparecida Gonçalves Bandeira<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Baseado em um estudo de caso, analisa os aspectos relacionados a pessoas, ambientes e processos de trabalho favorecedores do alto desempenho de uma Vara Federal de competência plena. Ressalta a busca do Poder Judiciário pelo alto desempenho, as mudanças ocorridas nos últimos tempos, a necessidade de se garantir eficiência ao Judiciário através de métodos modernos de gestão. Descreve a estrutura organizacional de uma Vara Federal de competência plena — a ambientação interna, a separação em setores, a divisão de tarefas e a gestão de pessoas — e sugere modificações com vistas ao aperfeiçoamento dos trabalhos desenvolvidos. Por fim, defende que, dentre os aspectos discutidos, merece destaque o pessoal, já que a prestação jurisdicional só será eficiente se gestores e servidores estiverem empenhados em buscar o aperfeiçoamento dos serviços oferecidos pelo Poder Judiciário.

**PALAVRAS-CHAVE:** alto desempenho, vara, gestão.

## **CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS**

Nos últimos tempos, surgiram vários modelos de gestão das organizações, cada um baseado num conjunto de valores, que, por sua vez,

determinam a maneira como se norteia a administração. A gestão das organizações pertencentes ao setor público, menos flexível que o privado, tem demonstrado uma evolução mais lenta e mais conservadora, mas de todo modo há evidências muito contundentes sinalizando que aquelas não são refratárias a essas inovações administrativas.

Durante muitos anos, toda a atividade administrativa desenvolvida pelo Estado notabilizou-se pela adoção de um modelo burocrático caracterizado pela centralização do poder, rígida determinação das funções e dos procedimentos, hierarquização das relações e pelo uso excessivo de formalismos. Contudo, com o passar do tempo e as mudanças ocorridas em praticamente todos os aspectos da vida social, a burocracia deixou de oferecer uma resposta que contentasse os cidadãos, sobretudo no que diz respeito às exigências de celeridade e eficiência dos serviços prestados.

Diante desse anseio, cada vez menos velado, vários órgãos do setor público passaram a buscar um modelo de gestão mais próximo daquele adotado pelo meio empresarial, ou seja, que optasse pela fragmentação das unidades administrativas, pela clara definição dos padrões de *performance*, pelo foco nos resultados e pela importância atribuída ao uso eficiente dos recursos disponíveis.

Talvez o maior desafio dessas inovações consistisse em atribuir um perfil próprio às mudanças introduzidas no setor público, sobretudo porque os cidadãos não podem ser reduzidos a meros consumidores e são inegáveis as distinções entre tal setor e o privado. Em que pesem as diversas diferenças existentes, questões ligadas à liderança, à gestão de pessoas para aprimorar o capital humano de forma eficiente, à definição clara da política e da estratégia organizacional, à gestão das parcerias externas e dos recursos internos à organização, ao aumento da eficiência dos procedimentos de modo a melhor atender às necessidades dos

jurisdicionados e à comparação dos principais resultados planejados com os alcançados não podem ser ignoradas por ninguém.

Destaca-se nesse cenário a situação dos tribunais brasileiros, caracterizados por uma administração indisfarçavelmente burocrática, uma das principais razões, decerto, para a configuração da “crise de Judiciário” e da distância social entre os tribunais e os cidadãos.

A preocupação com o aperfeiçoamento dos trabalhos desempenhados pelo Poder Judiciário aumentou após a inserção do princípio da eficiência, através da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, entre os princípios que devem ser obedecidos pela Administração Pública, ao lado da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

Além disso, ante a insatisfação com o panorama do Judiciário que perdurava, o reformador constitucional, por intermédio da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, fez incluir no art. 5º da Constituição Federal o inciso LXXVIII, de modo a assegurar a todos uma duração razoável do processo, seja administrativo, seja judicial, bem como os meios que garantam uma tramitação célere.

Tais modificações indicam que, em meio a uma sociedade em constante mutação, o Judiciário não pode manter a mesma cultura organizacional de antes. Questões inovadoras sob o prisma jurídico são submetidas todos os dias à apreciação de nossos juízes, desembargadores e ministros, o que sinaliza não só as mudanças no âmbito social, mas a necessidade de uma gestão administrativa que se norteie pela busca de alto desempenho.

Em face dessas iniciativas do legislador e das frequentes críticas dos jurisdicionados e dos meios de comunicação em geral, tal poder recorreu a várias alternativas para fazer frente, sobretudo, à demora na prestação jurisdicional. Como consequência dessa busca, internamente,

destaca-se a implantação de vários programas de qualidade — alguns com resultados bastante satisfatórios, diga-se de passagem — e a adoção de uma política de gestão dos diversos recursos disponíveis.

Assim, tema de discussão de uns poucos a princípio, não demorou muito para que a procura pelo alto desempenho fosse encarada como bandeira de luta de vários tribunais. Sem dúvida, a consecução de tamanho objetivo somente é alcançável com o envolvimento de todas as unidades componentes de uma corte. Logo, cada vara, cada turma, cada gabinete, cada setor administrativo pode contribuir significativamente com o fim desejado. Aperfeiçoar a qualidade da prestação dos serviços de um deles não implica só melhorar o desempenho de uma unidade, mas contribuir para a melhoria de todo o Judiciário.

Para tanto, novas alternativas precisam ser buscadas e testadas. Se aprovadas, devem ser imediatamente implementadas. Por melhores que sejam as ideias e os projetos, o cidadão somente perceberá as inovações quando procurar a secretaria de uma vara e sentir as melhorias.

Com o objetivo de corresponder a esse anseio, nos últimos anos, a Justiça Federal, por exemplo, priorizou sua interiorização com a criação de novas varas, várias delas privativas, a adoção de feitos digitais, o aperfeiçoamento da estrutura organizacional, a implementação de programas voltados para o bem-estar dos servidores, entre várias outras iniciativas.

Dessa forma, resta procurar novos métodos de gestão, objetivando garantir a eficiência do Judiciário e a celeridade do processo, sem perder de vista que, mesmo dependendo de um orçamento escasso, detendo um poder de decisão restrito à área de jurisdição e se estando adstrito às determinações oriundas do tribunal, muito pode ser feito no cotidiano para aprimorar o desempenho de uma serventia.

Assim, mostra-se inadiável se indagar sobre quais seriam os

aspectos determinantes a serem observados para se obter um alto desempenho de uma Vara Federal e, em especial, de uma de competência plena, uma vez que estas reúnem processos cíveis, criminais (inclusive os em fase executiva), de execução fiscal e os submetidos ao rito dos Juizados Especiais, o que exige não só uma estrutura organizacional harmoniosa, mas também um preparo especializado dos servidores.

Gerir com eficácia setores tão diversos implica coordená-los para que todos desenvolvam a contento seu trabalho, sem que um não receba toda a atenção em detrimento de outros. Acrescente-se a isso a necessidade de se estabelecerem rotinas de trabalho personalizadas, de acordo com as peculiaridades de cada setor. Cada um deles deve ser pensado individualmente, mas a integração da vara deve ser mantida.

De modo específico, para se permitir a realização de uma análise percuciente dos aspectos determinantes para a gestão eficaz de uma Vara Federal de competência plena e, principalmente, identificar as medidas a serem adotadas, é imprescindível se fazer um levantamento das implicações teóricas que envolvem tal assunto, bem como seus aspectos práticos.

Imbuído desse propósito, buscou-se, através desse estudo de caso, analisar aspectos relacionados a pessoas, ambientes e processos de trabalho favorecedores ao alto desempenho de uma Vara Federal de competência plena. Para tanto, faz-se necessário debruçar-se sobre os instrumentos de uma gestão eficaz: as ferramentas úteis, a importância do planejamento estratégico e a busca pelo contínuo aperfeiçoamento dos serviços. Considera-se, ainda, de fundamental importância se analisar a estrutura organizacional de uma Vara Federal dessa natureza, sobretudo no que diz respeito à separação em setores, ambientação interna, divisão de tarefas e gerenciamento de pessoas.

## 1 O ESTUDO DE CASO

O tema em discussão ainda não foi explorado por um considerável número de estudiosos — menos por sua importância e mais pelo seu caráter prático. Cada gestor vai reconhecendo sua maneira de debelar as dificuldades em lidar com essa espécie de Vara Federal sem que nada ou quase nada fique registrado.

Todavia, tal constatação, longe de inibir a escolha do tema, torna-o mais desafiante. Nesses termos, fácil é verificar que muitas das propostas aqui apresentadas advêm da troca de experiências entre os integrantes de uma dessas varas. Em decorrência, sobretudo, da pouca literatura sobre o assunto e da possibilidade de investigação das características significantes de experiências vivenciadas, preferiu-se optar pelo estudo de caso.

Nesse momento, importa destacar que a Justiça Federal de primeira instância na 5ª Região<sup>2</sup> compõe-se de 79 Varas Federais Comuns, nas quais tramitam ações cíveis, criminais e executivos fiscais, e Especializadas. Dentre estas, temos as Varas Criminais, as de Execução Fiscal e os Juizados Especiais.

Poucas, no entanto, possuem competência plena. Detém essa característica apenas a Vara Federal Comum, que reúne todos os tipos de ação, inclusive as de Execução Criminal, além de possuir competência para os feitos do Juizado Especial Federal. Será tomada como referência neste trabalho a 17ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, que é uma Vara de Competência Plena, possuindo, inclusive, Juizado Especial Adjunto no qual correm apenas feitos digitais.

O primeiro desafio consistiu em estabelecer quais seriam os aspectos que, de fato, iriam contribuir para a obtenção do alto desempenho. Isso, certamente, não seria evidenciado sem que antes se definisse o que

seria “alto desempenho”. Na busca por essa resposta, chegou-se à conclusão de que o desempenho somente pode ser considerado alto quando ultrapassa os limites do patamar esperado em virtude dos resultados obtidos não só pelas pessoas que interferem diretamente no processo de desempenho, mas também pela própria comunidade circundante<sup>3</sup>.

Para se divisar melhor o contexto em que está inserida a 17ª Vara Federal de Pernambuco, faz-se necessário um esboço histórico e ambiental. A mencionada vara foi criada em 2003, através da Lei nº 10.772, e instalada em 26 de fevereiro de 2005, por intermédio da Resolução nº 2. A principal razão para sua criação foi o considerável número de feitos em trâmite na 8ª Vara Federal, também situada na Subseção Judiciária de Petrolina.

Assim, as primeiras ações recebidas na 17ª Vara foram provenientes da 8ª. De fato, tal resolução instituiu que 50% dos feitos, preferencialmente os mais recentes, em andamento na 8ª Vara Federal fossem redistribuídos para a nova vara, observando-se as vinculações legais e a competência privativa para as execuções penais (art. 5º). Esse critério, por não poder ser aferido objetivamente, gerou muita desconfiança e descontentamento entre os primeiros servidores e magistrados que vieram fazer parte da 17ª Vara.

Os servidores que passaram a ocupar a função de supervisão também são oriundos da 8ª Vara. Como ocorre com todas as Subseções Judiciárias da 5ª Região, a rotatividade de servidores é intensa, porque, por via de regra, o servidor que assume um cargo na Justiça Federal o faz no interior, fixando domicílio nessas cidades somente em raros casos. Dessa maneira, essas Varas Federais se ressentem por “preparar” os servidores para trabalharem na capital. Da mesma forma, dá-se com os magistrados: desenvolvem seus trabalhos por pouco tempo nas Subseções longínquas, como Petrolina, haja vista preferirem morar na capital ou em uma cidade

mais próxima a esta. As mudanças são frequentes, e a descontinuidade do serviço é uma constante.

Todas essas questões, aliadas à complexidade em lidar com uma gama de processos tão distinta, justificam o esforço de compreensão. Debruçar-se sobre as medidas adotadas na 17ª Vara Federal de Pernambuco conducentes ao alto desempenho representa repensar todo o processo de trabalho desenvolvido e uma oportunidade para submeter à apreciação dos interessados todas as ações desempenhadas.

No intuito de se identificar os comos e os porquês de a mencionada vara poder ser reconhecida como uma vara de alto desempenho, nesse contexto específico, buscaram-se relacionar aspectos determinantes que se caracterizassem pela abrangência, sendo sintetizados os seguintes: ambiente de trabalho, divisão de tarefas, gerenciamento de pessoas, clima organizacional e controle do conteúdo do acervo. Essa, com certeza, foi uma das decisões mais tormentosas, pois a relação desses pontos interferiria diretamente na qualidade das informações da problemática investigada.

## **2 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE UMA VARA FEDERAL DE COMPETÊNCIA PLENA**

Todas as mudanças pensadas para o Judiciário somente se tornam concretas quando suas menores unidades — as varas — começarem a implantá-las. Se não forem buscadas soluções para os problemas vivenciados no cotidiano destas, com certeza, ficará mais difícil debelarmos as situações aflitivas das altas Cortes. Como iremos reduzir o tempo de tramitação dos processos, se ignorarmos o período compreendido entre a distribuição e a sentença? Se não procurarmos agilizar a produção de provas? Se não buscarmos otimizar os procedimentos da Secretaria? Não

devemos primar por um melhor atendimento ao jurisdicionado em primeira instância, onde o acesso é mais fácil?

O perfil do Judiciário não se alterará se não houver uma melhoria contínua em todos os seus níveis. A primeira instância, assim, assume um papel ímpar, porque, obviamente, é aqui que as ações são ajuizadas. Se não for prestada uma atividade jurisdicional de qualidade nesse momento, possivelmente todo o resto ficará comprometido ou, pelo menos, com mais uma atribuição difícil de se desincumbir: buscar recuperar o tempo desperdiçado.

Nesses termos, urge se implementar as medidas entendidas como pertinentes para se aperfeiçoarem os processos de trabalho de cada vara no intuito de lhe conferir um alto desempenho. Surge, assim, um leque de possibilidades que podem ser escolhidas para tanto. Dentre elas, destacamos como imprescindíveis as seguintes: a ambientação interna, a separação em setores, a divisão de tarefas e a gestão de pessoas.

## **2.1 A Ambientação Interna**

O ambiente de trabalho, do ponto de vista físico, assume também importância capital para o bom desenvolvimento dos trabalhos por duas razões principais: primeiro, porque o servidor se sente valorizado, o que se reflete na sua qualidade de vida, e, segundo, porque os jurisdicionados, mesmo que no plano do inconsciente, relacionam a qualidade da prestação dos serviços ao ambiente de trabalho e à modernidade dos móveis e equipamentos. O que vemos, incontestavelmente, influencia o que sentimos.

Assim, se a informação visual comunica de modo não verbal, mas com muita intensidade, pequenas mudanças podem trazer um resultado muito benéfico ao local de trabalho, tanto no que diz respeito

ao aspecto organizacional quanto aos aspectos de saúde e arrumação. Assim, ao se definir o arranjo do mobiliário e dos equipamentos, não se deve descuidar do seguinte: eficiência, conforto, comunicação, fluidez do trabalho, posturas e movimentos corporais adequados e interação social.

A funcionalidade de uma vara pode ser afetada se ela não tiver uma apresentação bem projetada. Para tanto, faz-se necessário se identificar as unidades organizacionais e os elementos de relacionamento entre essas unidades a fim de se proporcionar um fluxo de comunicação eficaz num ambiente previsível e coerente. Questões, por exemplo, como utilização com eficiência da área disponível, ambiente agradável e adequado a visitantes, flexibilidade em caso de modificações do fluxo das atividades e espaço suficiente entre as estações de trabalho de forma que permita um acesso fácil e seguro devem ser observadas.

Nada disso será atingido sem que se racionalize a disposição de pessoas, móveis e equipamentos no sentido do fluxo de trabalho. Setores que apresentem um fluxo recíproco de informações não devem estar distanciados. O balcão de atendimento, por exemplo, deve ficar bem visível ao público e fora do alcance da visão dos servidores, para que não desvie a atenção destes, enquanto as prateleiras com processos, impressora, máquinas xerocopiadoras e demais utensílios devem estar dispostos próximos aos servidores que deles se utilizem com mais frequência. Essa opção permite, ainda, uma rápida supervisão dos servidores e jurisdicionados.

Na escolha por novos equipamentos e tecnologias, não se pode perder de vista as normas de segurança, inclusive o impacto causado sobre a saúde dos servidores.

Outra preocupação deve consistir no combate a agentes químicos, físicos e biológicos cuja ação possa ocasionar danos à saúde de quem frequenta o ambiente, daí a razão para se estabelecerem períodos para

limpeza, no qual devem-se priorizar as causas da sujeira, e não apenas aquela aparente.

Condições de iluminação e ventilação, indispensáveis para se garantir também conforto, não podem ser desconsideradas. Uma iluminação mal dirigida sobre a mesa de trabalho pode ocasionar mal-estar ao servidor, por exemplo.

A contribuição de todos para um ambiente de trabalho seguro e saudável passa, necessariamente, pela análise não só de equipamentos e tecnologias, mas também pela análise de tarefas, sistemas e organização de trabalho.

Um dos aspectos que influenciam a aparência do ambiente interno e repercutem na produtividade do servidor é a organização da mesa de trabalho.

Uma mesa entulhada de processos, papéis, pequenas anotações, objetos pessoais causa uma impressão desfavorável do servidor e contribui para desmotivá-lo. Útil é, assim, definir momentos, de acordo com a necessidade do grupo, em que se deve retirar tudo o que está em cima da mesa e dentro de gavetas, descartando o que é supérfluo. Desnecessário salientar a importância de ter critério e ser crítico nessa hora. Depois, torna-se imprescindível fazer uma manutenção diária, gerando uma predisposição para a qualidade.

O excesso de papéis pode ser superado se optarmos por deixar em cima da mesa apenas aqueles referentes às tarefas em andamento. Tudo o que disser respeito a atividades já realizadas ou que ainda serão desenvolvidas pode ocupar um lugar nas estantes e nas gavetas.

Também merece atenção especial o uso do material de expediente, como canetas, cliques, perfuradores, grampeadores, etc., que devem ser ordenados para que fiquem ao alcance da mão e num lugar bem visível, facilitando sua localização e seu uso. É preciso se

criar, ainda, a cultura de que é desnecessário que cada Setor possua um minialmoxarifado, pois, se o estoque de material de expediente estiver devidamente ordenado e concentrado em um mesmo armário, haverá maior comodidade e conforto. Inegavelmente, a organização pessoal irá se refletir na organização de todo o ambiente.

No dia a dia, estabelece-se uma relação estreita do usuário com sua mesa de trabalho, daí ser importante valorizar a utilização de objetos pessoais, como porta-retratos, vasos de flores, porta-lápis personalizados, calendários, etc., que contribuem para que o indivíduo se identifique melhor com aquele espaço. O único cuidado, nesse caso, é que o exagero de alguns objetos, principalmente no que se refere a tamanho, agrida o equilíbrio de um ambiente compartilhado por várias pessoas.

Merece também atenção especial a divisão dos processos nos escaninhos. Dentre os vários critérios que podem ser adotados, a 17ª Vara, considerando todas as suas peculiaridades, optou por numerar todas as suas estantes, de modo a não haver repetição numérica na Secretaria. Como há a possibilidade de ser necessário inserir ou retirar alguma estante, preferiu-se não seguir uma sequência rígida, o que implicaria renumerar todas as estantes e, conseqüentemente, recadastrar todos os processos quando uma delas fosse inserida ou retirada. Desse modo, convencionamos que as estantes de nº 1 a 5 pertenceriam ao Setor Criminal; as de 6 a 39, ao Setor de Execução Fiscal; as de 40 a 50, ao Setor de Execução de Sentença; as de nº 51 a 55, ao Setor de Conhecimento; e as de 56 a 60, ao Setor de Procedimentos Especiais. Cada Setor, no entanto, não possui de fato todas essas estantes, mas a possibilidade de tê-las permite uma margem para o aumento ou a redução do Setor sem repercutir na arrumação de todos os outros.

Definido isso, estabelecemos que cada prateleira da estante corresponderia a um número e que cada pilha de processo existente nessa

prateleira se relacionaria a uma letra. Assim, todas as nossas estantes teriam cinco prateleiras, cada uma com três pilhas.

A partir do momento que passamos a cadastrar os processos no sistema de acompanhamento processual, fazendo referência à estante, à prateleira e à pilha que poderiam ser encontradas, o número de processos que não podiam ser localizados foi reduzido sensivelmente.

Vale salientar, ainda, que se dividiram as estantes em dois grupos, visualmente identificado por cores distintas na nomeação de cada pilha: aquelas cujo andamento do processo está dependendo da atuação da Secretaria e aquelas cujos autos estão dependendo da resposta de algum órgão externo. Assim, o número de cada estante está indicado pela cor branca, e existem estantes nas quais a identificação de todas as pilhas é amarela (o andamento do processo depende de nosso trabalho) e aquelas cuja identificação de todas as pilhas é azul (os autos estão aguardando alguma resposta externa). Primou-se por deixar a última prateleira de cada estante vazia a fim de facilitar uma nova padronização, na hipótese de se ter de redefinir a organização das pilhas em uma mesma estante. Além do que, cada etiqueta de identificação das pilhas está plastificada para garantir a conservação e fixada com fita adesiva, o que permite fácil remoção.

Os murais existentes, por seu turno, seja os informativos, seja os de fotos, devem ser periodicamente atualizados. Revelou-se muito profícua a iniciativa de dividir o mural informativo com fita colorida para separar os diversos espaços: avisos, cursos, informações diversas, momento lúdico, pensamento da semana.

Os quadros de avisos revelam-se um canal de comunicação muito eficiente entre os servidores, razão pela qual devem ser bem geridos. As informações veiculadas, certamente, causarão algum impacto no grupo, principalmente em face dos comentários decorrentes. Assim, é preciso

selecionar bem os textos que serão disponibilizados, sobretudo para não contradizerem os objetivos da instituição. Além do que, uma boa comunicação presta-se também para consolidar a identidade do grupo e fomentar o compromisso com os objetivos firmados. Enfatize-se, ainda, que, apesar das vantagens da comunicação por meio eletrônico, os murais, nos moldes que os conhecemos, têm grande valia.

O espaço destinado ao público externo deve ser amplo, sinalizado, prático e, sobretudo, com condições de dar um mínimo de conforto a todos que a ele recorrem, razão pela qual deve haver preocupação com número de cadeiras, utilização de máquina de senhas, acesso fácil a banheiro e — por que não? — a água e a café. A disponibilidade de revistas atualizadas evita o enfado daqueles que precisam esperar pela conclusão de algum serviço, e uma música ambiente — em regra escolhem-se músicas clássicas — torna o atendimento mais acolhedor.

O atendimento deve estar equipado com pelo menos um computador potente e dispor de uma lista interna de telefones e uma externa de endereços e telefones, de modo a facilitar o fornecimento de informações. Se tiver sido confeccionada alguma cartilha sobre procedimentos, deve também estar disponibilizada.

É importante que seja colocado nesse local, normalmente em quadros de aviso, além de informações como as referentes a horários de atendimento, formas de contato eletrônico, pautas de audiência, aquelas concernentes à gestão da vara, como, por exemplo, gráficos de desempenho. Na 17ª Vara, optamos por tornar públicos os números referentes a processos em tramitação, processos baixados, processos remetidos ao Tribunal/Turma Recursal, audiências realizadas e a sentenças proferidas, pois essa medida se revela um ótimo recurso para demonstrar aos que aí recorrem o reflexo dos trabalhos em representação gráfica.

Também não se pode prescindir de caixas de sugestões, que devem conter formulários prontos com os itens de avaliação dos serviços prestados a serem inquiridos, redigidos de maneira clara e objetiva, em quantidade razoável para que o jurisdicionado não se sinta desencorajado a participar, e dispor de um campo em aberto destinado para quaisquer outras críticas, dúvidas, elogios que considere importante registrar. Tal caixa deve ficar em um local visível, próxima à caneta, e de preferência acompanhada com gráfico indicativo da apuração das respostas anteriores e das sugestões adotadas pela vara para a melhoria dos serviços, a fim de se estipular a avaliação e, conseqüentemente, resolverem-se pequenos problemas corriqueiros, o que, por sua vez, contribui para a melhoria da qualidade de todo o serviço oferecido.

Quanto à decoração, deve-se também nesse ambiente se primar pela sobriedade, até porque não é recomendável se valer de muitos objetos, mas, decerto, a aquisição de algumas peças de arte, sobretudo aquelas referentes à região ou de artistas nativos, como quadros e gravuras, e de algumas plantas favorece a identificação do jurisdicionado com o ambiente. Não devemos esquecer que esse espaço deve ser um indicativo das condições ambientais positivas e que de nada adiantará essa organização se o fluxo de trabalho não for racionalizado.

A adoção dessas medidas influi consideravelmente para que se evite o desperdício de tempo em busca de objetos e documentos e conduz a uma disposição dos móveis e equipamentos mais harmônica, acarretando melhor aproveitamento do espaço que sobrou, maior segurança, facilidade na limpeza e na manutenção e, principalmente, melhorando o atendimento ao jurisdicionado.

Quando se define o *layout* da vara, está se definindo sua forma e aparência. Por melhor que seja, a necessidade de rearranjo surge quando se constata congestionamento, tanto de móveis como de máquinas ou de

peçoal, ou, ainda, há distâncias consideráveis a serem percorridas, ou se verifica dificuldade de controle do fluxo de trabalho e de servidores.

Conclui-se que um bom arranjo físico é definido em função do contexto em que se está inserido e extrapola o campo da decoração, pois todos os elementos do *layout* influenciam uns nos outros. Além disso, a coerência estrutural, do ponto de vista físico, deve estar em harmonia com a estratégia dos processos de trabalho.

Até as cores predominantes no ambiente interferem no estado de ânimo das pessoas, sobretudo porque têm o poder de remeter a sensações diversas, segundo o estudo da sua dinâmica, razão pela qual tantos profissionais estão recorrendo ao uso combinado delas com o intuito de proporcionar sensações agradáveis e resultados positivos não só no que diz respeito ao aspecto físico, como também ao psicológico. Assim, à medida que interferem em elementos que transcendem o embelezamento, passam a exercer um papel mais importante ainda na composição de um ambiente. Por outro lado, não se pode minimizar a importância que assumem as cores para uma eficiente sinalização, sobretudo quando utilizadas para agrupar assuntos semelhantes.

Também não se pode deixar de considerar que as novas tecnologias de informação são, hoje, um instrumento indispensável nas reformas estruturais de qualquer setor, sobretudo por se prestarem para encurtar tempo e distâncias, sendo de fundamental importância as questões atinentes à gestão de manutenção de instalações, sistemas e equipamentos eletrônicos. No âmbito do Judiciário, haja vista o sucesso dos Juizados Especiais Digitais, o número de visitantes a páginas como as do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal e o número de certidões de antecedentes criminais obtidas diretamente nas páginas de nossos diversos tribunais demonstram que tais inovações tecnológicas constituem uma ferramenta estratégica para uma melhor

e mais eficaz administração dos recursos disponíveis, contribuindo sobremaneira para a transparência, eficiência e celeridade do sistema e para o acesso à Justiça.

Quando interage com o público, através de uma *home page*, por exemplo, a instituição divulga mais facilmente informações sobre o próprio órgão e sobre os serviços oferecidos, campanhas de interesse, dados estatísticos, entre outros, e forma na opinião pública uma “imagem organizacional”, razão pela qual se deve investir para que esta seja favorável e que se estabeleça e seja entendida, reconhecida e interpretada pelos que a acessam com a finalidade de compromisso social e comunitário, a serviço da sociedade, e não da própria organização<sup>4</sup>.

A reutilização de dados já armazenados, o controle dos atos já realizados, a automatização de tarefas repetitivas, a produção eletrônica de documentos e o acesso às informações disponibilizadas para consulta, entre tantas outras contribuições que a infraestrutura informatizada pode oferecer, já é uma realidade da qual não podemos prescindir.

O uso das tecnologias de informação e de comunicação no funcionamento dos tribunais deve ter em conta as vantagens de custo/benefício e de produtividade dos sistemas judiciários, a aceleração dos procedimentos judiciais no que se refere ao conhecimento e ao tratamento da informação, a padronização proporcionada, o reforço da segurança dos dados, a garantia de confiabilidade no funcionamento, a integração a diferentes tipos de aplicações e tecnologias e o favorecimento à troca de informações através do acesso à base de dados como o Bacenjud, Sinic, Cnis ou Infojud.

Por outro lado, não se pode perder de vista que a eficiência não se obtém apenas com a rapidez na absorção de novas tecnologias, mas também com um aproveitamento racional das já existentes e que o uso das tecnologias de informação reduz o custo do processo, tanto para as

partes como para o Estado, influenciando a melhoria da qualidade de vida dos que recorrem ao Judiciário, além de aproximar a Justiça do cidadão.

Todas as instituições correm o risco de se tornarem desatualizadas se não investirem numa tecnologia eficaz, que deve ser implementada através de um processo adequado de formação do capital humano. Proporcional ao investimento em tecnologia deve ser o investimento no aprimoramento do servidor, pois não basta apostar no equipamento, relegando a um segundo plano a flexibilidade da organização e da mão de obra. Além do que, o treinamento pode diminuir resistências, suprir a lacuna cultural e preparar os servidores para o desenvolvimento de habilidades compatíveis com o novo tipo de papel que deve assumir.

Mas as inovações tecnológicas é um dos elementos que fogem à competência gestora da vara do mesmo modo que tantos outros. Como esta é uma das unidades integrantes do foro, a qualidade de seus serviços será mais facilmente obtida se houver compatibilidade entre suas aspirações e as da diretoria do foro. Por exemplo, depende muito mais desta tornar as instalações mais cômodas, seguras e acessíveis, através de elevadores e escadas em bom estado de conservação e uso, além da colocação de rampas de acesso para deficientes motores. Outro aspecto que não pode ser desconsiderado é a necessidade de se utilizarem sinais de indicação, elemento indispensável para se permitir a todos encontrarem, de forma segura e rápida, o serviço que buscam, sem o acréscimo de dificuldades e inconvenientes. A adoção dessa medida não descarta a existência de pelo menos um posto de informação, situado na entrada principal do foro, sob a responsabilidade de servidores que tenham um conhecimento geral acerca do funcionamento do sistema judicial. Outra medida proveniente da administração do foro que tem forte impacto na atuação da Secretaria é a concessão do serviço de cópias reprográficas a

profissionais privados, principalmente pelos seguintes motivos: evita que o servidor tenha de deixar de lado suas tarefas para satisfazer esse tipo de necessidade, reduz o congestionamento de servidores interessados em fazer uso da máquina fotocopadora e a preocupação com o recolhimento de pequenas quantias oriundas da prestação desse serviço. Não se pode olvidar, ainda, das facilidades decorrentes de se ter uma agência da Caixa Econômica Federal, banco responsável pela arrecadação dos valores transacionados, e até mesmo um caixa eletrônico do tipo multibanco. Uma sala de advogados equipada, na qual o representante da parte possa redigir e imprimir uma petição rapidamente nas dependências do foro, também se mostra muito importante.

## **2.2 A Separação em Setores**

A distribuição do patrimônio humano, a disponibilidade de móveis e equipamentos de informática, bem como o acervo processual e a estratégia a ser desenvolvida, são os principais elementos que devem ser levados em conta no momento de se definir a estrutura interna de uma vara.

Quando se trabalha numa Vara Especializada, pode-se estabelecer uma compartimentalização do acervo processual por dígitos, ou seja, utiliza-se como critério de separação o último número do processo, de modo que todos os servidores façam de tudo um pouco. Essa divisão tem duas grandes vantagens: permite que todos tenham uma visão do desenrolar de todo o processo de trabalho, o que evita a repetição e permite o acompanhamento do resultado, além de facilitar o controle, já que não há dificuldade em se identificar quem é o responsável pelo trâmite de tal processo. Outra possibilidade consiste em separar o acervo processual por tarefa a ser executada, medida que se revela profícua,

desde que se disponha de um rígido controle do trâmite processual através do sistema de acompanhamento informatizado, e servidores propensos a desenvolverem tarefas repetitivas, uma vez que, nesse caso, teremos uma equipe que trata apenas de confecção de expedientes, outra de minutas de despachos e decisões, outra de juntadas, outra de carga e descarga, etc.

No entanto, quando se dispõe de ações tão diversas quanto as encontradas numa vara comum, a incidência de equívocos será fatalmente muito maior se optarmos por um dos sistemas apontados, sobretudo em virtude da diversidade da matéria discutida. De fato, como ressaltamos antes, não podemos desconsiderar o patrimônio humano. Por maior qualificação técnica que tenha os servidores, dificilmente iremos encontrar uma equipe que apresente a mesma desenvoltura em processar uma ação de Embargos à Execução Fiscal e uma Ação Civil Pública, por exemplo.

Dessa forma, tomando-se por referência a 17ª Vara Federal mencionada, preferiu-se dividi-la em três setores: Criminal, Execução Fiscal e Cível<sup>5</sup>. Este, por sua vez, subdivide-se em Conhecimento, Execução e Procedimentos Especiais. Adjunto, tem-se ainda o Juizado Especial Federal. Essa opção indica que não se inovou nesse aspecto. De fato, essa é a divisão normalmente encontrada nas varas comuns e preferimos mantê-la por diversos motivos. Dentre eles, podemos apontar o nível técnico especializado dos servidores que desempenham o papel de supervisor, ou seja, possuem uma função comissionada.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região não estabelece uma maneira de estruturar uma vara, mas dá um norte quando define as funções comissionadas. A legislação que cria uma vara dispõe sobre o quadro de servidores e também as funções comissionadas, logo pode ser usado o critério hierárquico para se moldar a estrutura organizacional.

Todavia, deixamos de relacionar esse requisito como importante para a formação de uma vara por não haver imperiosa necessidade de as funções comissionadas serem desempenhadas pelas pessoas cujas atribuições foram privilegiadas pela legislação, ficando a cargo da gestão da vara observá-lo ou não. Não estamos, assim, minimizando o peso da hierarquia na estrutura organizacional, mas relativizando o seu valor: ainda que muito utilizado e, com frequência, determinante, principalmente em órgãos de formação rígida como os que compõem a Administração Pública, acredita-se que não se pode perder de vista a discricionariedade predominante nesse ponto. Não se pode conceber que, em defesa do estrito cumprimento das disposições legislativas, comprometa-se a qualidade da atividade jurisdicional prestada, fim último de toda a atividade forense.

Quando se distribui o acervo processual por similitude entre as ações, traçamos um perfil para o servidor que deverá trabalhar com aquele tipo de processo. Embora atributos como atenção, rapidez e presteza sejam desejados em todos os setores, em alguns lugares eles são mais necessários ainda. Assim, o Setor Criminal requer um servidor que tenha um cuidado especial para lidar com a causa a fim de se evitar a arguição de nulidade; o Juizado Especial por ter processos apenas digitais, por sua vez, deve possuir servidores que interajam bem com informática; e o Setor de Execução Fiscal, por seu turno, precisa de servidores que sejam rápidos, haja vista o volume de processos. Essas características exemplificativas não podem ser deixadas de lado quando se define quem vai trabalhar em tal setor, sob pena de minar a motivação da equipe.

Uma das consequências dessa forma de estruturação é a necessidade de termos pelo menos dois servidores desenvolvendo as atividades em cada setor, pois, na ausência de um deles, o outro pode assumir suas funções sem causar uma sobrecarga de trabalho em outro

local. Não há, todavia, nenhum óbice para que o mesmo servidor atue em mais de um deles. O cuidado aqui deve residir na definição das tarefas a serem realizadas a fim de se evitar o acúmulo delas ou, ainda, a preferência pela realização de algumas de um mesmo setor.

Não se pode preterir, igualmente, a importância dada aos objetivos que se pretendem alcançar. Com certeza, em diversos momentos, haverá necessidade de se ajustar a colmatação dos setores às estratégias da organização daquele momento. Significa afirmar, então, que é necessário se dar flexibilidade à estrutura organizacional a fim de atender às contingências.

Não há como negar que é indispensável se manter o equilíbrio entre as condições que permanecem constantes no ambiente de trabalho e aquelas que são frequentemente afetadas pelas contingências externas. Como desdobramento de tal afirmativa, temos o reconhecimento de que fatores externos como implantação de novas Varas Federais, aumento de determinada demanda decorrente de planos econômicos e modificações legais provocam impactos na coerência da estrutura organizacional.

É necessário, pois, não se perder de vista a necessidade de se manter o dinamismo na estrutura da vara. Mas a ideia de flexibilidade deve ser limitada, pois se focar apenas as contingências pode ser tão prejudicial quanto se fixar numa estrutura rígida. Crê-se, dessa forma, que a escolha de uma certa estrutura justifica-se enquanto subsistem os fatores determinantes de sua existência. As constantes mudanças dos aspectos externos e internos impõem, em regra, novas adaptações da estrutura organizacional.

Por outro lado, verifica-se que se coloca como de primordial importância uma intensa comunicação entre os setores. Embora compartilhando o mesmo ambiente, existe uma tendência para que os servidores lotados em determinado setor maximizem seus problemas, ao

passo que reduz os enfrentados pelos outros. Também é corriqueiro e até conveniente que exista alteração no quadro de lotação dos servidores, outra razão pela qual é imprescindível que todos tenham uma visão do funcionamento de cada um deles. A integração também se faz necessária para que não tenhamos compartimentos isolados. Cada setor guarda sua autonomia, mas reflete a organização inteira. Todos utilizam o mesmo sistema de acompanhamento processual, os mesmos livros de registro, submetem-se às mesmas regras internas, daí a conexão entre eles dever estar fortalecida.

Outra questão que não se pode perder de vista é a que diz respeito ao tratamento isonômico entre os setores. Como não pode deixar de ser, em determinados momentos tem que se redobram as atenções sobre um deles em razão de fatores internos ou externos. Mesmo nesses momentos críticos não se deve deixar de considerar a atuação dos demais, negligenciando-os. Em contrapartida, também é nessas ocasiões que se pode avaliar se todos os outros podem desenvolver suas atividades rotineiras sem demandar tanto acompanhamento por parte do gestor.

Registre-se, assim, que são muitas as variáveis que podem ser levadas em consideração quando se opta por determinada estrutura organizacional e, no momento em que se perfectibiliza a escolha, foram selecionadas algumas variáveis ambientais para receberem um maior acompanhamento. Trata-se, logo, de uma opção arbitrária, baseada em circunstâncias específicas. Urge, no entanto, que se atente para a coerência que se deve manter entre a estrutura e a estratégia que se pretende desenvolver, de forma que possibilite a adoção de processos gerenciais compatíveis.

*Se são colocadas em conjunto todas as propostas contemporâneas sobre flexibilização estrutural da organização, pode-se ter a ideia de um novo modelo organizacional emergente, útil como um ideal para se projetarem novas estruturas. Trata-*

*se de um modelo de organização descentralizada, com unidades autônomas que refletem, a princípio, o todo organizacional. São projetadas com base em equipes, com menos hierarquia, com responsabilidade compartilhada e um equilíbrio de poder dinâmico, construído no próprio processo de decisão. Os setores descentralizados são modulares, autônomos e independentes, mas com interdependência garantida por um mínimo de valores absolutamente compartilhados e por um sistema de comunicação intensiva. Coordenada do topo, a nova organização possui redundância em muitas tarefas, além de caracterizar-se por redução da gerência intermediária.*

É a chamada organização modular, orgânica, celular, atomizada ou holográfica. A sua representação gráfica pouco tem a ver com o organograma clássico ou suas variações, assemelhando-se muito mais a um holograma.

[...]

*A organização holográfica, por ser descentralizada e atomizada, possui em cada um de seus setores uma autonomia que tenta reproduzir, em grande parte, o todo organizacional. A organização se torna um conjunto de pequenas organizações, administradas com o máximo de interdependência. A conexão entre as partes se passa por um intenso sistema de comunicação, em que todas as informações são distribuídas igualmente por todos os setores. Como em um sistema holográfico, cada uma das partes tem a visão do todo e sabe bem o que se passa nas outras<sup>6</sup>.*

A forma estrutural mais efetiva, conclui-se, só é válida por determinado período, pois está condicionada a fatores de diversidade ambiental interno e externo. Indiscutivelmente, sua validade pode ser sentida pelo grau de congruência entre ela, a estratégia e os processos gerenciais.

Releva destacar, por fim, a forma como é encarada a estrutura organizacional pelos servidores. É inegável que, após concretizada a opção por certa estrutura, e esta adequando-se aos parâmetros esperados, a tendência é que ela venha a se enrijecer com o tempo. Contribui de forma significativa para tanto a associação de valores e significados pessoais que lhe é creditada pelos servidores. Independentemente de que estrutura organizacional se adote, ela traz consigo sempre a perspectiva

de maior projeção pessoal, seja em termos econômicos, seja decisórios, seja de *status*, o que repercute nos relacionamentos internos. Os aspectos relativos à autoridade e à responsabilidade não podem, assim, ser descartados.

### **2.3 A Divisão de Tarefas**

Identificadas as competências de cada servidor, tornou-se imperioso, além de superar as lacunas detectadas, conforme exposto adiante, nutrir as competências já existentes e difundi-las entre todos os integrantes da equipe como base para o desenvolvimento da estratégia<sup>7</sup>. Em síntese, fazia-se urgente utilizar adequadamente as competências disponíveis com a finalidade de se concretizar os objetivos estabelecidos.

Para tanto, tinha-se que decidir como gerir essas competências, com o necessário desenvolvimento e as modificações no processo interno de trabalho, para torná-lo eficiente e eficaz<sup>8</sup>, ainda que em condições constantemente mutáveis.

A compartimentalização em setores na vara já implica uma divisão das tarefas a serem realizadas, pois se distribui o acervo processual entre os servidores, e cada tipo de feito exige a adoção de determinados procedimentos. No entanto, todos os processos requerem distribuição, autuação, feitura de conclusão, confecção de expediente, juntada, publicação, remessa a algum órgão interno e externo, etc., o que se faz pensar na atribuição de determinadas tarefas a um certo servidor, com a finalidade de se minorar a ocorrência de equívocos e, por via de consequência, maximizar o desempenho eficiente. Com essa decisão, não se pretende estabelecer uma estrutura-padrão, mas delinear uma arquitetura orgânico-funcional de uma rede de papéis que será desenvolvida em cada setor.

Não se atinge tal finalidade se não forem alocadas as competências disponíveis da maneira mais apropriada e não se buscar suprimir as lacunas de competência identificadas. Ou seja, faz-se necessário articular e coordenar as diversas atividades, de modo que os servidores possam desempenhá-las com desenvoltura e convergir todos os esforços para o andamento satisfatório dos trabalhos e para a solução dos eventuais entraves surgidos, condições necessárias para a consecução dos objetivos estabelecidos.

Reconhecida essa necessidade, sobretudo em face da constatação da existência de retrabalho, dos “tempos mortos” dos processos, da falta de sincronia entre os integrantes dos setores, enfatizou-se a importância de se buscar realçar os valores institucionais e concretizar as metas estabelecidas, considerando as pessoas como capital humano e ativo estratégico. Quando são estabelecidos objetivos específicos, clarifica-se o papel de cada servidor no setor e, conseqüentemente, definem-se as regras de funcionamento interno e das tarefas de cada um dos participantes, que devem estar em consonância com as normas gerais, e são mais facilmente identificadas as escolhas a serem feitas.

A divisão de tarefas está estreitamente relacionada a características da personalidade dos servidores, a *status*, a conhecimento técnico, a mudanças e a adaptação e, em última instância, a integração entre objetivos individuais e institucionais. Ou seja, a divisão de tarefas envolve questões de diversas ordens, o que exige um cuidado especial e sensibilidade na forma de abordagem, até porque repercutem diretamente no clima e na cultura organizacional<sup>9</sup>. O ponto de equilíbrio não será alcançado sem que muitas escolhas sejam feitas e a discussão na ponderação da maioria das escolhas deve predominar. De toda sorte, é importante ficar claro que esse é um processo demorado que dispensa o uso de métodos autoritários e exige um sistema de consulta permanente

entre os servidores envolvidos, além da disponibilidade dos necessários instrumentos de trabalho.

Na 17ª Vara Federal, uma das maiores dificuldades enfrentadas dizia respeito à distribuição das tarefas mais complexas entre os servidores de um mesmo setor. Elas devem ser direcionadas para aquelas pessoas que buscam o desafio intelectual, não se satisfazendo com os trabalhos mais simples e repetitivos. Todavia, percebia-se na equipe que alguns, quando se deparavam com um caso inédito, sentiam-se muito incomodados, contaminando negativamente, muitas vezes, os mais próximos. Esse receio de cometer equívoco advinha não só do sentimento de proteção decorrente da rotina dominante, mas também da insegurança ou da falta de conhecimento e habilidade necessários para executar o trabalho. Para fazer frente a essa “ameaça” à posição ocupada pelo servidor, foi muito importante fortalecer a confiança e a autoestima de todo o grupo, através do elogio, do agradecimento, do reconhecimento pelo trabalho benfeito, desenvolver um espírito de parceria na equipe e, sobretudo, respeitar individualidades. Por outro lado, frustração decorrente da repetição de tarefas simples, manifestada por intermédio de descontentamento, atraso, absenteísmo e rotatividade não foi detectada.

No intuito de manter ou contribuir para um alto grau de satisfação com o cargo, optou-se por dividir as tarefas de modo condizente com as habilidades do servidor, numa política de valorização de talentos, o que exigiu um certo conhecimento sobre o perfil de cada um. Outra preocupação consistiu em variar as atividades, para contrabalançar as tarefas que requeriam mais conhecimento jurídico, por exemplo, com as mais mecânicas, até porque o fluxo de trabalho não poderia sofrer solução de continuidade na hipótese de afastamento de um dos integrantes dos setores. Procurou-se, por outro lado, não tolher a autonomia dos membros através de um padrão rígido de atribuições. Na verdade,

sempre se ressaltou que a divisão de tarefas representava um norte para ser seguido, estando sujeita a ajustes sempre que se julgasse conveniente pelos próprios componentes. Dessa forma, estimulou-se a integração dos membros do setor, possibilitando a substituição de um participante por outro, além da ajuda recíproca.

A divisão das tarefas dentro de cada setor atendia às exigências de um grupo formado de acordo com o fluxo de trabalho, que apresenta as seguintes vantagens:

*As vantagens primordiais do agrupamento por fluxo de trabalho decorrem do fato de que ela integra todas as atividades necessárias à fabricação de um produto ou fornecimento de um serviço. Cada fluxo de trabalho distinto está totalmente encerrado no âmbito de um único grupo. Se os funcionários que desempenham diferentes funções ao longo da linha de montagem precisarem coordenar-se entre si para manter o fluxo de trabalho, podem fazê-lo sem dificuldade. Numa organização agrupada por similaridades no fluxo de trabalho, o trabalho tende a fluir de maneira uniforme.*

*Por favorecer a integração do fluxo de trabalho, este tipo de agrupamento também amplia a capacidade de adaptação da organização. As operações em uma das três linhas de montagem da empresa podem ser interrompidas sem afetar o restante da empresa<sup>10</sup>.*

Cada setor contava com, no mínimo, dois integrantes e, no máximo, quatro, constituindo, assim, uma equipe pequena. Teóricos defendem que grupos de reduzido tamanho apresentam um desempenho melhor do que grupos maiores, em virtude da influência desencadeada pelas restrições físicas, distrações sociais, exigências de coordenação, mascaramento comportamental e difusão da responsabilidade, o que, por sua vez, acarretaria diminuição do bloqueio da produção, menor atividades para conservação do grupo e menor vadiagem social<sup>11</sup>.

Mostrou-se muito salutar a prática de desenvolver ações junto aos servidores no sentido de desencadear a análise sobre práticas

antigas e, se necessário, alterar os procedimentos. As mudanças nunca produzirão os efeitos esperados se forem realizadas de forma brusca e sem o engajamento das pessoas envolvidas, daí a importância de os servidores serem persuadidos sobre a validade dos novos métodos de gestão e das vantagens decorrentes para o dia a dia forense. Contribui sobremaneira para esse repensar a divulgação de informações sobre o funcionamento do sistema e a utilização dos recursos disponíveis, a diferença de desempenho entre varas semelhantes e de postura de Seções Judiciárias diversas. Esses comparativos prestam-se para despertar sobre a possibilidade de melhoria e de mudanças e para demonstrar que os métodos e as práticas correntes não são os únicos possíveis.

Alcançado esse patamar de desempenho, caberia adotar as práticas necessárias para manter o alto nível. O impacto das tarefas desenvolvidas sobre a comunidade local fornecem um grau considerável de contribuição. Programas de formação sobre gestão para magistrados e servidores encarregados de setor ou que desempenham cargos de direção revelam-se um dos meios mais eficazes para tal, pois não podemos permitir que o desenvolvimento dos integrantes da equipe fique vinculado à própria iniciativa, sem contar com o incentivo por parte da instituição em que trabalha. Apenas destinar considerável quantia para aperfeiçoamento dos servidores não é o suficiente. Torna-se imprescindível possibilitar aos que se submetem a cursos aplicar o conhecimento adquirido no dia a dia como forma de introduzir mudanças na estrutura do trabalho, difundir a importância do constante aprimoramento, bem como compartilhar a aprendizagem.

Outro aspecto que não pode ser desconsiderado diz respeito ao exercício da liderança, conforme se depreende das lições do professor Paulo Roberto Motta<sup>12</sup>:

*O aprendizado da liderança tem sido estimulado por causa de conclusões recentes sobre a eficácia gerencial, baseadas em alterações de comportamento de liderança. Essas conclusões*

*podem ser sintetizadas em seis grandes proposições:*

- a. *Mudanças nos estilos de liderança gerencial afetam a eficácia da organização, mesmo considerando-se fatores não controláveis externos às empresas e que impõem limites gerenciais diversos.*
- b. *A liderança constitui um fenômeno grupal em que o compartilhamento do poder gerencial e a promoção do poder dos liderados são mais eficazes do que a prática da gerência na perspectiva individualista e heróica.*
- c. *A eficácia da gerência depende da habilidade de liderança de influenciar a percepção de liderados sobre objetivos e tarefas organizacionais, além de promover novas fontes de satisfação no trabalho.*
- d. *A liderança efetiva e compartilhada requer a mudança das expectativas dos liderados, tradicionalmente construídas na idéia de que o líder irá, por si só, comandar e se responsabilizar pelos destinos da organização.*
- e. *A eficácia da liderança gerencial é altamente dependente do estabelecimento de relações cooperativas com os liderados e caracterizadas por confiança mútua e lealdade.*
- f. *A liderança efetiva gera comprometimento e entusiasmo entre os liderados para o alcance de objetivos comuns.*

Sabe-se também que não se pode manter um alto nível de desenvolvimento dos trabalhos se for perdida de vista a qualidade de vida dos servidores. Assim, pode-se recorrer à música ambiente e à adoção da ginástica laboral como medidas para acentuar o bem-estar físico e emocional de todos.

A partir daí, surgiu a preocupação com a fixação de metas, que desencadeou indagações de diversas ordens: como estabelecer uma meta possível de ser cumprida num lapso de tempo estimado? E se ela fosse facilmente atingida? E se ela demorasse muito a ser concretizada, como se sentiria o grupo? Como comemorar a obtenção do resultado? Como agilizar o trâmite processual? Como evitar que não fossem suprimidas

fases processuais em busca da consecução de nosso objetivo? Como evitar os “tempos mortos” dos processos? Como sensibilizar todos os servidores? Como manter um alto desempenho?

De fato, o estabelecimento de metas não é tarefa das mais fáceis. Como defendido por vários estudiosos<sup>13</sup>, o desempenho é melhorado se forem definidas metas específicas e difíceis de serem atingidas, que representam um incremento em relação a metas já obtidas. Sem elas, é difícil manter o foco e, se forem muito difíceis de serem atingidas, geram desmotivação. Ademais, elas têm o condão de estimular as pessoas a desenvolverem estratégias eficazes para buscarem o objetivo perseguido, além de aumentar a percepção sobre o papel que cabe a cada servidor no dia a dia. Para tanto, exige-se aceitação e comprometimento deste com a meta, o que pode ser encorajado através da definição dela pelos próprios servidores, de sua publicidade, de clareza na sua explicação e de um constante monitoramento calcado numa acentuada troca de informações sobre o desempenho.

Imprescindível para defini-las, não é só o conhecimento da repercussão da fixação de meta no desempenho dos servidores e do clima organizacional, mas também considerar as incertezas provenientes do ambiente externo. Acrescente-se, ainda, que devem estar em fina sintonia com os objetivos estratégicos.

Assim, num primeiro momento, como se tinha como componente de nossa visão de futuro uma prestação jurisdicional célere, adotou-se como parâmetro de aferição da produtividade o número de sentenças prolatadas. Sucede que, depois de alguns meses, verificou-se que este não era um critério adequado porque não indicava o desempenho de todos os envolvidos. Além do mais, se houvesse uma grande demanda de decisões, o número de sentenças era reduzido, sem refletir realmente um baixo rendimento nos trabalhos. Acrescente-se, ainda, que, quanto

mais sentenças eram prolatadas, menor era a quantidade de processos conclusos para a sentença, o que impedia, obviamente, o incremento desse número. Diante dessas observações, conclui-se que, embora fosse um dado importante, o número de sentenças prolatadas não refletia a realidade da vara.

Resolveu-se, então, adotar um novo parâmetro: o equilíbrio entre o número de processos baixados e o número de processos em tramitação na vara. Esse critério, assim como o anterior, não dimensiona os aspectos qualitativos dos trabalhos desenvolvidos e, ainda por cima, focaliza apenas o último ato a ser realizado, em detrimento de outros tão relevantes para a efetiva prestação jurisdicional.

Com o correr dos meses, procederam-se o acompanhamento, a avaliação, a realização da meta estabelecida, e, depois de todas essas constatações feitas, elegeu-se como principal elemento de análise o tempo médio de tramitação do processo, deixando os outros critérios adotados para um uso subsidiário. Por ele, quanto menor o tempo de tramitação do feito, melhor é a produtividade. Esse dado mostrou-se mais consentâneo com a realidade vivenciada porque reflete todo o trabalho da vara, inclusive o executado pelos oficiais de Justiça. Durante todo esse período, independentemente do critério eleito, sempre se buscou uma estatística negativa: o número de processo em tramitação num mês deveria ser inferior ao do mês antecedente.

Sabe-se que a duração prolongada do processo pode comprometer a produção de provas, atrasar o julgamento de outros processos, aumentar os custos, denegrir a imagem do Judiciário e, em última instância, dificultar a realização da justiça. Para se contrapor a isso, adotou-se um conjunto de medidas tendentes a acelerar a resolução do litígio: tornar os procedimentos cartorários mais eficazes, em particular com a supressão de procedimentos estéreis<sup>14</sup>, concentração dos atos

processuais em audiência, papel mais ativo do juiz na condução da causa e na administração das provas, além de estabelecer e cumprir prazos e fazer relatório de atividades. Não podemos esquecer em momento algum que a lei, por si só, não pode deixar o sistema judicial mais justo.

Tecidas essas considerações, conclui-se que buscava, em última instância, formar uma equipe de alto desempenho. John R. Schermerhorn Jr., James G. Hunt e Richard Osborn<sup>15</sup> apresentam os passos que devem ser seguidos para desenvolvê-la, aos quais se recorreu em diversas oportunidades:

- Comunique os padrões de alto desempenho.
- Defina o tom na primeira reunião de equipe.
- Crie um senso de urgência.
- Certifique-se de que os membros têm as habilidades corretas.
- Estabeleça regras claras para o comportamento da equipe.
- Como líder, seja exemplo do comportamento esperado.
- Encontre formas de obter sucesso inicial.
- Introduza constantemente novos fatos e informações.
- Certifique-se de que os membros passem muito tempo juntos.
- Dê *feedback* positivo e recompense o alto desempenho.

Todas essas inovações prestaram-se para reduzir o ranço burocrático ainda tão presentes nas estruturas do Poder Judiciário, que vem à tona por meio do apego a normas e procedimentos, hierarquização da estrutura, rigidez do organograma, excesso de formalidade e impessoalidade.

## **2.4 A Gestão de Pessoas**

No que diz respeito à gestão de pessoas, tem que se considerar, de início, estar fora de sintonia com tantas inovações no meio administrativo,

o modelo burocrático, caracterizado por uma acentuada centralização de poder, rígida determinação das funções e dos procedimentos e hierarquização das relações profissionais. Não se concebe, nos dias atuais, a existência de problemas de comunicação entre níveis hierárquicos, relações individuais despersonalizadas, comunicação formal e distante, centralização exagerada, despreocupação com a motivação dos funcionários e do alinhamento das tarefas destes com os objetivos traçados. A maior dificuldade encontrada em praticamente todos os níveis do setor público para que essa nova postura, de há muito desejada, seja assumida refere-se à resistência a mudanças.

Como forma de debelar esses problemas e adotar um modelo de gestão mais direcionado à obtenção da qualidade e à satisfação do jurisdicionado, a Subseção Judiciária de Petrolina/PE aderiu ao Programa de Gestão por Competências desenvolvido pelo Conselho da Justiça Federal. Em decorrência, foram definidos sua missão, sua visão e seus valores, assim sintetizados:

**Missão:**

- Julgar as questões de interesse federal com rapidez e efetividade, solucionando os conflitos no âmbito da Subseção de Petrolina.

**Visão:**

- Alcançar até 2009 o reconhecimento da sociedade pela rapidez, efetividade, transparência e acessibilidade dos nossos serviços.

**Valores:**

- Comprometimento ético.

- Igualdade de tratamento ao jurisdicionado.
- Justiça e paz social.
- Transparência nas ações.
- Comprometimento com o serviço público.
- Envolvimento com a missão da instituição.
- Valorização dos integrantes da instituição.

De acordo com este programa, *missão* corresponde à razão de existir da organização. *Visão*, por sua vez, refere-se ao estado desejado pela organização num futuro próximo. *Valores*, por seu turno, referem-se àquilo que é tido como princípio ético. Tomando por norte essas diretrizes, foi possível cada vara estipular suas metas.

Em seguida, realizou-se um diagnóstico das competências<sup>16</sup>, a fim de se identificar o *gap* (lacuna) existente entre as competências relevantes para a obtenção do desempenho esperado e as competências já disponíveis na 17ª Vara e, logo após, reconhecer as necessidades de aprendizagem. Recorreu-se à autoavaliação para tanto. Cada um dos servidores foi instigado a indicar o grau de importância das competências para o desempenho das suas tarefas cotidianas e também o seu domínio em face de tais competências. Obtidos tais dados, tornou-se possível dimensionar as lacunas de competência existentes, com vistas à sua redução ou até mesmo eliminação, sempre tendo em mente que a finalidade desse levantamento é estimular o aprimoramento dos servidores para que os objetivos traçados para a vara sejam mais facilmente atingidos.

Ao se avaliar as discrepâncias entre as competências necessárias e as competências existentes na 17ª Vara, concluiu-se que se precisa incentivar nossa equipe a reduzir os “tempos mortos” dos processos, como medida mais eficaz para obter a celeridade processual. Em virtude dessa constatação, nas reuniões mensais, passaram-se a apresentar

gráficos de desempenho da vara, nos quais se podia avaliar a *performance* de cada setor, bem como a divulgação de vídeos e livros motivacionais. Além disso, iniciou-se uma verdadeira “campanha” no sentido de evitar etapas desnecessárias no trâmite dos processos e agilizar a confecção de expedientes, juntada de documentos e verificação de prazos. Ficou evidenciada também a necessidade de melhor interação com o público externo, motivo pelo qual se promoveu um curso presencial de Excelência no Atendimento e, em face da carência de atualização resultante de recentes inovações legislativas, também foram veiculados cursos de Direito Processual Civil, Direito Constitucional e Direito Tributário pelo sistema de videoconferência.

No setor público, infelizmente, não se tem a oportunidade de recrutar e admitir pessoas que já possuam as competências desejadas. Logo, resta apenas a possibilidade de desenvolvê-las em cada novo servidor que toma posse. O ingresso deste nos quadros do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim como nos demais tribunais, dá-se através de concurso público, no qual se exige apenas prova escrita, consistindo num processo de seleção idôneo, mas que não fornece nenhuma garantia de que o profissional seja produtivo e eficiente ao desenvolver determinadas tarefas, submetido a certas pressões, tampouco interaja satisfatoriamente com os colegas de trabalho e com o público externo. Além do que, em regra, no momento da lotação, esta ocorre de forma aleatória, considerando apenas a necessidade premente do serviço, não se indagando sobre experiências profissionais, habilidades ou expectativas.

Outra deficiência facilmente identificável afeta à área de gestão de pessoas, pois esta não dispõe, de ordinário, de recursos necessários para promover ou incentivar o desenvolvimento profissional e, por consequência, extinguir as lacunas de competência identificadas. Tanto

isso é verdadeiro que o mapeamento das competências realizado na 17ª Vara Federal não serviu para orientar o planejamento de ações de gestão de pessoas. Infelizmente, por enquanto, não há que se falar em educação corporativa, identificação e adoção de talentos, orientação de carreira, programa de remuneração, promoção e premiação e avaliação de capital humano. A área de gestão de pessoas, reconhecidamente, ainda não desenvolve uma ação sistêmica e estratégica, em que se priorizem as necessidades da organização. Dessa forma, só podemos contar com o conhecimento sobre gerenciamento de competência, em regra adquirido na prática cotidiana, o que repercute desfavoravelmente na concretização da estratégia organizacional. De toda forma, providências já estão sendo tomadas para que essa realidade seja alterada, como se pode sentir no modelo de gestão de pessoas para a Justiça Federal do Programa permanente de capacitação dos servidores da Justiça Federal, referente ao Biênio 2008/2009<sup>17</sup>.

Acrescente-se, ainda, que os instrumentos de avaliação disponíveis dos servidores — o Suades e o Proged — não podem oferecer uma contribuição relevante para eliminar ou minimizar eventuais lacunas de competência. A avaliação, nos moldes hoje conduzida, tem um fim em si mesma, não se prestando ao propósito mencionado muito menos alinhando as competências identificadas nos servidores aos objetivos estabelecidos na estratégia. Diversamente, é necessário que sejam incentivados, através da educação, processos de aprendizagem, nos quais se dê a devida atenção à aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas pelos servidores no local de trabalho, de modo a suprir as lacunas de competência identificadas como relevantes para o sucesso dos trabalhos executados.

Decerto, são elementos que singularizam uma vara pela boa prestação jurisdicional a competência dos juízes e servidores que a

integram consubstanciada na celeridade, organização, qualidade dos processos de trabalho e atendimento ao jurisdicionado e às partes. A sustentabilidade dessas características só é conseguida por intermédio da gestão do capital intelectual.

Não há como se negar que o conhecimento é o grande diferencial de uma instituição. Não bastam instalações confortáveis, equipamentos de informática modernos, sistema de acompanhamento processual condizente com as necessidades. É imprescindível a adoção de uma política interna voltada para a satisfação, a motivação e o desenvolvimento da competência do servidor. A gestão do patrimônio desse conhecimento é, assim, determinante para o desempenho futuro. O aspecto humano é fundamental, porque corresponde à essência da instituição.

Dessa forma, urge ampliar o foco para o capital intelectual disponível e utilizar indicadores para monitorá-lo. A mensuração do capital humano é de suma importância, pois fornece elementos para se precisar quais são os pontos fracos da equipe, o que permite mobilizar esforços tendentes ao desenvolvimento das competências exigidas e norteia as medidas sinalizadoras da mudança organizacional.

O genuíno interesse pelo aprimoramento profissional e pessoal dos servidores, uma adequada troca de informações sobre as atividades, um clima organizacional favorável à participação e à criatividade refletem a política de uma gestão voltada para o capital intelectual. A valorização do conhecimento de todos os servidores é que torna possível a potencialização de todos eles — e nada é mais estratégico para uma instituição bem-sucedida do que o ser humano. Não é por demais reforçar a ideia de que o capital intelectual disponível é o fator essencial para o desempenho de qualquer órgão — o resultado é proporcional ao nível do capital humano.

Identificado este, deve-se partir para sua potencialização por

meio do aprimoramento e valorização de suas competências. Outro ponto extremamente importante consiste em se promover o compartilhamento do saber dentro da própria instituição, pois somente assim aumentam as competências e são alterados valores que, por sua vez, repercutem na própria cultura organizacional.

Nesse contexto, as relações e as condições de trabalho ganham uma dimensão especial, pois um ambiente propício para o exercício das potencialidades do servidor é de suma importância. Em um ambiente desfavorável, dificilmente alguém conseguirá expressar seus conhecimentos, suas habilidades e atitudes, o que compromete a eficácia administrativa.

Há uma porção de medidas orientadas para o comportamento com a finalidade de se avaliar a eficácia administrativa. Não há dúvida de que esta se encontra fortemente associada ao clima e ao moral. Baseando-se em Argyris, Likert e outros, Negandhi sugere as seguintes medidas de *eficácia administrativa*:

1. Capacidade de administração em atrair uma força de trabalho adequada.
2. Moral dos empregados e satisfação no trabalho em níveis elevados.
3. Rotação de pessoal e absenteísmo em níveis baixos.
4. Boas relações interpessoais.
5. Boas relações departamentais (entre os subsistemas).
6. Percepção a respeito dos objetivos globais da organização.
7. Utilização adequada da força de trabalho de alto nível.
8. Eficácia organizacional em adaptar-se ao ambiente externo.

A eficácia administrativa conduz à eficácia organizacional. Esta é alcançada quando se reúnem três condições essenciais:

1. Alcance de objetivos organizacionais.
2. Manutenção do sistema interno.
3. Adaptação ao ambiente externo<sup>18</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deter-se sobre essas questões possibilitou diagnosticar os principais acontecimentos, seja em âmbito social, seja legal, seja administrativo, que conduziram uma parte significativa do Poder Judiciário a sair da inércia, a encarar a necessidade de cunhar a eficiência como uma marca das atividades desenvolvidas e a buscar, conseqüentemente, o alto desempenho.

Permitiu, ainda, revisar a pouca literatura existente sobre Administração Judiciária e, em algumas situações, casá-la com a bibliografia relacionada às organizações privadas, levando a repensar as várias medidas implementadas pela autora no seu cotidiano, de maneira a validar vários pressupostos básicos, todos tendentes à consecução de um alto desempenho por uma Vara Federal de competência plena.

A escolha da 17ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco — Subseção Judiciária de Petrolina — como objeto de estudo favoreceu, consideravelmente, o desenrolar do trabalho pelo conhecimento que a autora tem dela, facilitando sobretudo a descrição da estrutura organizacional — ambientação interna, separação em setores, divisão de tarefas e gestão de pessoas — e das práticas adotadas. Cabe salientar, por oportuno, que as questões aqui abordadas ensejam pesquisas sob ângulos bem diversos do aqui escolhido, e todas as medidas descritas estão sujeitas a modificações e aperfeiçoamentos, a depender do contexto em que estejam inseridas.

No decorrer do desenvolvimento da pesquisa, ficou patente

que não se alcança um resultado satisfatório nas atividades judiciais se não forem observados aspectos relacionados a pessoas, ambientes e processos de trabalho. Indiscutivelmente, as pessoas são o diferencial de toda a organização. Por mais que se modifique o espaço físico de uma Vara Federal, que se apliquem recursos tecnológicos, que se alterem e aprimorem os processos de trabalho, este, assim como o próprio ambiente de trabalho em si, não se tornará diferenciado se não houver o comprometimento dos servidores. Por outro lado, somente uma equipe empenhada em dar o seu melhor não é o bastante se não houver um interesse em melhorar o ambiente e os processos de trabalho. Reunidos, decerto, esses fatores influenciarão decisivamente para a concretização dos objetivos perseguidos, inclusive atendendo e superando as expectativas dos jurisdicionados.

Diante dessas constatações, conclui-se que o futuro pode se mostrar menos incerto se forem feitas análises prospectivas do que se avizinha e se houver organização para lidar com as situações prováveis. A atividade de planejamento passa a ser encarada, assim como um processo de decisão em face do futuro, prestando-se, antes de tudo, para preparar a ação. Dessa forma, não há como se pensar em melhorias a médio e a longo prazo se estas não forem viabilizadas através de um planejamento estratégico.

Igualmente, é essencial incorporar na cultura organizacional a preocupação com o alto desempenho, o que só será conseguido através de ações relacionadas com o aprimoramento dos servidores e com o despertar para a necessidade de se aperfeiçoar os serviços prestados pelo Poder Judiciário. Assim, a influência de um gestor líder é de importância ímpar.

A crise que envolve o mencionado Poder não lhe está restrita, razão pela qual não podemos encará-lo isoladamente, quando pensamos

em aplicar-lhe melhorias. No entanto, se cada vara se dispuser a dar sua contribuição, é inegável que o panorama jurídico nacional será sensivelmente alterado. Daí a necessidade de se voltar o olhar para o cotidiano de uma unidade jurisdicional, com o intuito de se esquadriñar as causas e as saídas para se debelar a morosidade da Justiça.

As partes já têm asseguradas, no plano constitucional, o direito à prestação jurisdicional dentro de um prazo razoável. Todavia, para que tal se viabilize na prática forense, faz-se necessário uma sensibilização de todos os servidores e gestores no sentido de se buscar a celeridade processual e se aperfeiçoar a eficiência em cada vara e em cada gabinete. Urge, assim, que o ranço de burocracia tão presente em nosso dia a dia seja superado e que o empenho em buscar novas linhas de ação mais condizentes com os anseios de nossa sociedade se faça presente, inclusive recorrendo a iniciativas do setor privado se for proveitoso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARBONE, Pedro Paulo, et al. *Gestão por Competência e Gestão por Conhecimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CARISSIMI, João. Reflexões sobre os processos organizacionais utilizados pelas relações públicas na construção da imagem organizacional. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 24, 2001. Campo Grande. *Anais...* São Paulo: Intercom/Portcom, 2001. CD-ROM. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1904/454>>. Acesso em 13 outubro 2007.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *O Gerente Equalizador: Estratégias de Gestão no Setor Público*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de Recursos Humanos: Fundamentos Básicos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão Contemporânea: a Ciência e a Arte de Ser Dirigente*. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

\_\_\_\_\_. *Formação de Liderança: Curso de MBA em Poder Judiciário*, 30-31 de mar. de 2007. Notas de Aula. Impresso.

SCHERMERHORN Jr., John R.; HUNT, James G; OSBORN, Richard N. *Fundamentos de Comportamento Organizacional*. Tradução de Sara Riwka Gedanke. Porto Alegre: Bookman, 1999.

TEIXEIRA, Gilnei Mourão, et al. *Gestão Estratégica de Pessoas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

TESSLER, Marga Ingá Barth. Conteúdo da idéia de alto desempenho na gestão pública. *Revista Online*. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=24>> Acesso em: 11 março 2008.

WAGNER III, John A.; HOLLENBECK, John R. *O Comportamento Organizacional: Criando Vantagem Competitiva*. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2006.

## NOTAS

<sup>1</sup> 4ª Vara – SJ/SE.

<sup>2</sup> A Justiça Federal da 5ª Região é formada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com sede no Recife, e seis Seções Judiciárias distribuídas geograficamente em seis estados nordestinos: Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

<sup>3</sup> Em resumo: “O ‘alto desempenho’ na gestão pública é composto dos seguintes predicados: é legal e vinculado aos princípios finalísticos e constitucionais; é impessoal na medida em que não faz distinções injustificáveis; é moral atrelado à ética da instituição e aos valores de seu tempo; é transparente, eficiente e resolutivo, responsável pelos resultados”. (TESSLER, Marga Ingá Barth. Conteúdo da ideia de alto desempenho na gestão pública. *Revista Online*. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/>

artigo.asp?idArtigo=24> Acesso em: 11 mar. 2008.)

<sup>4</sup> CARISSIMI, João. Reflexões sobre os processos organizacionais utilizados pelas relações públicas na construção da imagem organizacional. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 24, 2001. Campo Grande. *Anais...* São Paulo: Intercom/Portcom, 2001. CD-ROM. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1904/454>>. Acesso em: 13 out. 2007.

<sup>5</sup> “Do ponto de vista de qualquer indivíduo inserido no processo de trabalho no contexto organizacional, as estruturas formais parecem ganhar existência própria, por mais precária que seja esta existência, resultante de interpretações subjetivas e intersubjetivas de indivíduos e grupos, aproximados ou apartados no tempo e no espaço, no fluir constante dos acontecimentos.

Neste sentido, em qualquer momento dado, para fins práticos, por um lado ‘existem’ estruturas formais atuantes, no sentido de influenciar e restringir percepções, comportamentos, decisões e mesmo interpretações reflexivas e ações mais conscientemente articuladas; e, por outro lado, são sempre limitadas às condições e às oportunidades de qualquer ator isoladamente, ou mesmo em grupo, modificar formalmente estas estruturas, ainda que elas estejam sujeitas, no tempo, a um inexorável e contínuo processo de transformação, pela agência humana, quer informalmente, quer formalmente.” (CAVALCANTI, Bianor Scelza. *O Gerente Equalizador: Estratégias de Gestão no Setor Público*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 189-90.)

<sup>6</sup> MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão Contemporânea: a Ciência e a Arte de Ser Dirigente*. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 121-2.

<sup>7</sup> “A gestão estratégica não diz respeito às decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes. Caracteriza-se como um processo sistemático e constante de tomada de decisões, cujos efeitos e conseqüências deverão ocorrer em futuros períodos de tempo. Esse processo é composto de ações inter-relacionadas e interdependentes que visam ao alcance de objetivos previamente estabelecidos. Tais objetivos devem ser viáveis, com base na validade das hipóteses em que se apóiam. O processo é tão importante quanto seu produto final.” (TEIXEIRA, Gilnei Mourão, et al. *Gestão Estratégica de Pessoas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 16.)

<sup>8</sup> Sobre a distinção entre eficiência e eficácia, são de grande valia as lições de Idalberto Chiavenato: “Cada organização deve ser considerada do o ponto de vista de *eficácia* e de *eficiência*, simultaneamente. *Eficácia* é uma medida normativa do alcance de resultados, enquanto *eficiência* é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. Em termos econômicos, a *eficácia* de uma organização se refere à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade através do suprimento de seus produtos (bens ou serviços), enquanto *eficiência* é uma relação técnica entre entradas e saídas. Nesses termos, a *eficiência* é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira (*the best way*) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível. A *eficiência* preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser

devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. A *eficiência* não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de *eficiência*; é um assunto ligado à *eficácia*.

[...]

Contudo, nem sempre a *eficácia* e a *eficiência* andam de mãos dadas. Uma organização pode ser *eficiente* em suas operações e pode não ser *eficaz*, ou vice-versa. Pode ter baixa *eficiência* em suas operações e, apesar disso, ser *eficaz*, ou vice-versa. Pode ter baixa eficiência em suas operações e, apesar disso, ser *eficaz*, muito embora a *eficácia* fosse bem melhor quando acompanhada da eficiência. Pode também não ser nem *eficiente* nem *eficaz*. O ideal seria uma empresa igualmente *eficiente* e *eficaz*. A *eficiência* se preocupa em fazer corretamente as coisas e da melhor maneira possível. Daí a ênfase nos métodos e procedimentos internos. A *eficácia* se preocupa em fazer as coisas corretas para atender às necessidades da empresa e do ambiente que a circunda. Enquanto a *eficiência* se concentra nas operações e tem a atenção voltada para os aspectos internos da organização, a *eficácia* se concentra no sucesso quanto ao alcance dos objetivos e tem a atenção voltada para os aspectos externos da organização.” (CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de Recursos Humanos: Fundamentos Básicos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.)

<sup>9</sup> “Entende-se como *cultura* um conjunto de idéias, conhecimentos, formas de agir, pensar e sentir expressas em termos materiais ou não, que são partilhados por um grupo ou uma organização, com uma certa regularidade no tempo e no espaço.

Compreende-se como clima organizacional um conjunto de percepções, opiniões e sentimentos que se expressam no comportamento de um grupo ou uma organização, em um determinado momento ou situação.

A cultura caracteriza-se como um fenômeno organizacional de caráter mais profundo e de maior permanência que, em geral, requer mais tempo para mudar; o clima caracteriza-se como um fenômeno geralmente de caráter menos profundo e que pode mudar em menor tempo” (TEIXEIRA, Gilnei Mourão, et al. Op. cit. p. 56-7).

<sup>10</sup> WAGNER III, John A.; HOLLENBECK, John R. *O Comportamento Organizacional: Criando Vantagem Competitiva*. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 213.

<sup>11</sup> Idem, *ibidem*. p. 218.

<sup>12</sup> MOTTA, Paulo Roberto. *Formação de Liderança: Curso de MBA em Poder Judiciário*, 30-31 de mar. de 2007. Notas de Aula. Impresso, p. 89/90.

<sup>13</sup> WAGNER III, John A. & HOLLENBECK, John R. Op. cit. p. 101-2.  
SCHERMERHORN Jr., John R.; HUNT, James G; OSBORN, Richard N. *Fundamentos de Comportamento Organizacional*. Tradução de Sara Riwka Gedanke. Porto Alegre: Bookman, 1999, p. 122-3.

<sup>14</sup> Na 17ª Vara Federal, mostrou-se de grande valia a análise criteriosa da petição inicial sob o aspecto da forma. Após adotar-se este expediente, verificou-se, isso sem rigores

estatísticos, que cerca de cada dez petições iniciais das ações cíveis, apenas duas ou três admitiam o imediato prosseguimento do feito: o restante demandava a emenda à petição inicial (art. 284 do Código de Processo Civil) ou era de pronto extinta sem resolução do mérito (ex.: a competência era dos Juizados Especiais Federais ou a ação já estava prescrita). Esta postura ativa implicou redução de extinções do feito sem resolução do mérito ou mesmo o julgamento da demanda de maneira deficiente, o que representava dispêndio inútil de recursos materiais e humanos.

<sup>15</sup> SCHERMERHORN Jr., John R.; HUNT, James G; OSBORN, Richard N. Op. cit. p. 150.

<sup>16</sup> “A freqüente utilização do termo *competência* no campo da gestão organizacional fez com que este adquirisse variadas conotações, sendo, não raras vezes, empregado de diferentes maneiras, conforme relatam Brandão e Guimarães (2001) e McLagan (1997). É possível, no entanto, perceber a existência de duas grandes correntes, conforme sugere Dutra (2004). A primeira, representada sobretudo por autores norte-americanos (Boyatzis, 1982, e McClelland, 1973, por exemplo), entende a competência como um estoque de qualificações (conhecimentos, habilidades e atitudes) que credencia a pessoa a exercer determinado trabalho. A segunda, representada principalmente por autores franceses (Le Boterf, 1999, e Zarifian, 1999, por exemplo), associa a competência não a um conjunto de qualificações do indivíduo, mas, sim, às realizações da pessoa em determinado contexto, ou seja, àquilo que ela produz ou realiza no trabalho (Dutra, 2004).

Baseando-se nas proposições dos referidos autores, procurou-se aqui definir competência a partir da junção de concepções dessas duas correntes. A competência, então, é aqui entendida não apenas como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessário para exercer determinada atividade, mas também como o desempenho expresso pela pessoa em determinado contexto, em termos de comportamentos e realizações decorrentes da mobilização e aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes no trabalho. [...]” (CARBONE, Pedro Paulo, et al. *Gestão por Competência e Gestão por Conhecimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 42).

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://portal.cjf.gov.br/cjf/documentos/PNC.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2008.

<sup>18</sup> WAGNER III, John A.; HOLLENBECK, John R. Op. cit. p. 87.

# **O JUIZ FEDERAL LÍDER: O JUIZ FEDERAL ENQUANTO LÍDER DOS SERVIDORES DE UMA VARA FEDERAL – ASPECTOS MOTIVACIONAIS**

**Arthur Napoleão Teixeira Filho<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O presente trabalho versa sobre a necessidade de o juiz federal exercer o papel de líder dos servidores que atuam na Vara Federal da qual é titular, de modo que otimize os serviços desenvolvidos, incrementando a qualidade destes, tornando-os mais eficientes e eficazes. Aos juízes federais, naturalmente, já se confere o dever de administrar a Vara Federal e, por via de consequência, responsabilizar-se pelo comando dos servidores públicos que nela trabalham. É salutar que essa natural condição de gerente progrida à condição de líder, que, mais que simplesmente gerir, enseja influenciar os servidores para que deem concretude a uma visão de excelência da prestação jurisdicional. Nesse papel de líder, o aspecto motivacional exsurge com proeminência, já que só servidores motivados serão capazes de transformar a Vara Federal numa equipe de alto desempenho.

**PALAVRAS-CHAVE:** administração judiciária, juiz federal, liderança.

## **INTRODUÇÃO**

Uma prestação jurisdicional de excelente qualidade é exigência de todas as sociedades democráticas atuais. E a sociedade brasileira, apesar de não tão democrática quanto desejado, não é exceção. Ainda

recentemente saída de um regime ditatorial, foi brindada, em 5 de outubro de 1988, com uma Constituição pródiga no estabelecimento de direitos e garantias fundamentais, que, nela, granjearam destaque, o que é demonstrado até mesmo pela localização topográfica desses direitos e garantias no texto constitucional (art. 5º da Constituição Federal de 1988)<sup>2</sup>. Por via de consequência, essa sociedade, deslumbrada e ainda atônita com essa nova realidade, permeada de liberdade e do reconhecimento de direitos até então apenas idealizados, passou a pugnar com mais veemência por justiça, socorrendo-se com maior frequência ao poder constitucionalmente competente para assegurar-lhes a observância: o Poder Judiciário.

Ocorre que esse Poder continuou com a arcaica estrutura de outrora. E pior, a mentalidade dominante de seus membros demorou a se adaptar ao quadro que se descortinava. Contudo, felizmente, os novos tempos trouxeram mudanças positivas, e a maior delas foi a conscientização dos membros desse Poder sobre seu relevante papel e a necessidade de bem desempenhá-lo, porque assim a sociedade o clamava.

Essa nova consciência reverbera, notadamente, na postura que deve adotar o juiz federal quando do exercício da atividade judicante. É extensa a produção bibliográfica acerca da conduta processual proativa dele hodiernamente esperada a buscar, acima de tudo, a concretização do ideal de justiça, fazendo-a viva no caso concreto, mas sem se desvestir de sua imparcialidade, imanente à sua condição de julgador<sup>3</sup>.

Todavia, pouco se escreveu a respeito de outro viés de seu mister, não menos importante, que é a de administrador da Vara Federal. O juiz federal não trabalha sozinho. Este é um fato incontestável: desempenha seu laborioso ofício auxiliado por servidores, terceirizados e estagiários, originados dos mais diversos matizes sociais, cada qual com suas particularidades pessoais.

Enfim, exige-se do juiz federal a arte de bem administrar, tal qual um executivo, gestor de uma estrutura organizacional-empresarial; porém, no mais das vezes, aquele não possui conhecimento sobre Administração ou mesmo não lhe são oferecidos cursos sobre esse tema, em específico como administrar uma Vara Federal, não obstante ser esta uma de suas mais importantes atribuições. Em suma: ou o juiz federal aprende como gerir sua serventia judicial por meios próprios ou seguirá o reprovável método empírico. Sem dúvida, carece o Poder Judiciário de uma mentalidade voltada para esse panorama.

Em vista disso, analisaremos aspectos da liderança e da motivação para, em seguida, verificarmos a condição de líder que o juiz federal deve assumir enquanto responsável pela administração da Vara Federal. Por fim, exporemos as conclusões obtidas após o estudo dos tópicos anteriores.

## **1 LIDERANÇA**

Os gerentes realmente eficazes criam oportunidades para que os indivíduos e grupos contribuam para a organização e tenham satisfação pessoal<sup>4</sup>. O processo de obtenção desses resultados pode ser dividido em quatro funções gerenciais: a) planejamento: consiste na definição dos objetivos de desempenho e na identificação das medidas necessárias para atingi-lo; b) organização: é a divisão de tarefas e a obtenção de recursos para realizar o trabalho; c) liderança: é a criação de entusiasmo para conseguir que os outros trabalhem mais para realizar as tarefas com sucesso; d) controle: é o monitoramento do desempenho e a tomada de medidas corretivas conforme as necessidades.

Ateremo-nos à terceira função gerencial acima referida — a liderança.

A palavra *liderança* não é de fácil definição, sendo a mais corrente aquela que diz respeito à capacidade de influenciar pessoas e grupos<sup>5, 6</sup>.

Aurélio Buarque de Holanda Ferreira<sup>7</sup> traz a seguinte definição de liderança: “1. Função de líder. 2. Capacidade de liderar; espírito de chefia. 3. Forma de dominação baseada no prestígio pessoal e aceita pelos dirigidos”.

Para James C. Hunter<sup>8</sup>, “liderança é a habilidade de influenciar pessoas para trabalharem entusiasticamente visando atingir objetivos identificados para o bem comum”. Em outra obra<sup>9</sup>, esse autor a define como “a habilidade de influenciar pessoas para trabalharem entusiasticamente visando atingir objetivos comuns, inspirando confiança por meio da força do caráter”.

O verdadeiro teste da liderança reside no que os líderes fazem efetivamente para garantir o sucesso das organizações que lideram, significando<sup>10</sup>: desenvolver e promover a visão compartilhada de um ministério e transmitir essa visão clara e coerentemente por meio de palavras e atos; alinhar a organização em torno de uma visão e estimular um compromisso sólido em relação a ela em toda a organização; e ter consciência da contribuição que cada servidor pode e deve oferecer para que a visão seja alcançada, orientando-se por padrões claros de desempenho.

É fato notório que determinadas pessoas já nascem qualificadas pelos predicados da liderança. Seja por fatores pessoais, seja sociais, carregam consigo um toque especial que as permite conduzir as demais pessoas, mostrando-lhes o caminho a ser seguido e como segui-lo. Essa constatação fez com que se duvidasse da validade de os atributos da liderança serem transmitidos. Contudo, após a realização de estudos, identificou-se a viabilidade de tais atributos serem passíveis de aquisição por pessoas que não os detivessem de nascença. Portanto, seja a pessoa

naturalmente um líder ou não, entremostra-se plenamente possível que a liderança seja por ela desenvolvida. Por óbvio, nem todos tornar-se-ão excelentes líderes, mas com toda certeza poderão ampliar suas capacidades nessa direção.

Dentre as pessoas que já nasceram com os atributos da liderança, citamos o aventureiro inglês *Sir* Ernest Shackleton<sup>11</sup>, o técnico de voleibol Bernardinho<sup>12</sup>, o general norte-americano Dwight D. Eisenhower, o general alemão Erwing Rommel (chamado de A Raposa do Deserto). Elas exerciam ou exercem a liderança com desenvoltura, com extrema naturalidade.

A falta de aptidão de liderança em alguém que se vê na posição de comando de outras pessoas não impossibilita a obtenção de sucesso. Colhemos da história brasileira a figura de D. João VI, cuja personalidade fraca e titubeante, impensada num verdadeiro líder, não impediu que governasse com relativa eficiência<sup>13</sup>.

Os estudos sobre liderança, com o curso do tempo, passaram a ser mais complexos, havendo várias escolas de pensamento sobre o assunto. Trataremos de três teorias: teoria dos traços, teorias comportamentais e o modelo contingencial<sup>14</sup>.

Para a teoria dos traços, somente seria líder quem detivesse determinadas características; quem não nascesse com essas características seria liderado, mas não líder. Essa teoria enfatiza principalmente a figura do líder e suas qualidades pessoais, só exercendo a liderança quem tivesse os traços físicos, intelectuais, sociais e direcionados para a tarefa. Em suma: a liderança seria um somatório de características pessoais.

Note-se que ela não especifica quais seriam as características do líder, quais os estilos preferenciais de comportamento. As teorias comportamentais surgem em busca de colmatar essa lacuna. Dentre elas, temos a teoria dos estilos de liderança.

Para essa teoria, existiriam três estilos básicos de liderança: a) estilo autocrático: o líder é centralizador, toma decisões unilaterais e determina as tarefas e os métodos de trabalho sozinho, não abrindo espaço para a participação dos liderados; b) estilo democrático: envolve os liderados nos processos decisórios. Incentivando a participação de todos, procura delegar autoridade e usa o *feedback* como uma forma de treinamento dos subordinados; c) estilo *laissez-passer*: deixa o grupo completamente à vontade para deliberar sobre os trabalhos e a forma de executá-los.

Frisamos que nenhum desses estilos é o ideal em se tratando de liderança. Cada situação exigirá a primazia de um deles.

Com a evolução do estudo da liderança, surgiram duas outras formas de se referir aos estilos básicos: a) liderança orientada para a tarefa: focaliza o trabalho do subordinado e enfatiza o cumprimento de prazos, padrões de qualidade e economia de custos; tem necessidade de cumprir metas, superar a concorrência e o desempenho passado; esclarece as responsabilidades individuais e distribui as tarefas às pessoas; b) orientada para as pessoas: focaliza o próprio funcionário ou grupo e enfatiza as relações humanas e o desenvolvimento da capacidade de trabalhar a equipe; ouve e presta atenção; apoia os liderados.

Por seu turno, as teorias contingenciais atêm-se aos aspectos inseridos no processo de liderança, sem deixar de lado o enfoque dos diferentes tipos de comportamento do líder. A atenção sobre a figura do líder é deslocada para o fenômeno da liderança, cujos aspectos importantes são o líder, os liderados e o contexto da liderança.

Quer seja qualidade ínsita a cada pessoa, quer seja algo que possa ser ensinado, fato é que o desenvolvimento da liderança demanda a prática. Já dizia Lorde Slim<sup>15</sup>: “A única maneira pela qual a crescente necessidade por liderança em administração pode ser atendida é encontrar

o líder potencial, começar o seu treinamento e dar a ele uma chance de liderar”.

Em vista disso, é imprescindível que os potenciais líderes desenvolvam sua capacidade de liderança através da prática, aumentando sua experiência e consolidando sua identidade enquanto líder.

O treinamento formal, mediante a participação em cursos e a leitura de livros, é iniciativa válida na medida em que fornecerá ao interessado conhecimentos técnicos valiosos no aprimoramento dos atributos indispensáveis ao exercício da liderança. Mas será a prática da liderança o fator que o capacitará para enfrentar o indefinido quadro fático no qual empreenderá seu comando sobre outras pessoas.

O líder desempenha papel fundamental na organização a qual pertence.

Liderar é fazer com que as pessoas contribuam com entusiasmo, de preferência com o coração, a mente, a criatividade, a excelência e outros recursos, tornando-se as melhores que são capazes de ser<sup>16</sup>.

Deve ser criado um ambiente propício à estimulação do talento individual e de inovação, instigando os liderados a serem criativos, a agirem de modo construtivo. Mesmo as ideias aparentemente mais estranhas e revolucionárias devem ser ouvidas e discutidas, pois do amadurecimento do debate é possível que delas sejam extraídos proveitos. Deve-se lembrar que a humanidade se desenvolveu por causa de pessoas que pensavam adiante de seu tempo, razão pela qual eram consideradas visionárias.

Porém, a criação de um ambiente criativo não é suficiente. As pessoas devem ser encorajadas e apoiadas a agirem de modo criativo, ousando arrebatam os paradigmas.

A escolha dos membros da equipe é um desafio a mais para o líder, pois nem sempre disporá das pessoas com as competências ideais

para a realização das tarefas. Conquanto a formação de uma equipe ideal seja muito difícil, deve o líder buscar aqueles elementos que ofereçam melhor potencial de trabalho.

É conveniente que a comunicação entre o líder e os liderados seja a mais direta possível, realmente havendo uma troca de informações. Cabe ao líder saber ouvir e fazer-se ouvir. A clareza na transmissão da ideia é elemento essencial ao bom andamento dos trabalhos. Devem ser usados todos os meios de linguagem, e não apenas a linguagem verbal. Desse modo, desponta também a relevância das linguagens escrita e corporal<sup>17</sup>.

O líder deve sempre dar *feedback* aos seus colaboradores, seja positivo, seja corretivo<sup>18</sup>. O *feedback* positivo, além de indicar ao colaborador que está bem desempenhando suas atribuições, também é elemento motivacional, uma vez que este se sentirá recompensado. Mas o líder deve ser comedido nos elogios, sob pena de o efeito ser o inverso: o colaborador acreditar que atingiu um nível de excelência tal que não é mais possível progredir. Parcimônia nos elogios, parcimônia nas correções. Quando for necessário um *feedback* corretivo, a atenção deve ser voltada para o comportamento, e não para a pessoa, concentrando-se nas ações, e não na postura. Convém anotar as atitudes inaceitáveis e as consequências negativas. Algumas instruções facilitam a transmissão desse *feedback* corretivo: fazer o comentário imediatamente, em particular (jamais uma pessoa deve ser corrigida na frente de outros) e pessoalmente; ainda, deve ser abordado um aspecto de cada vez.

É obrigação do líder sempre implementar e melhorar continuamente o sistema de gestão da organização, não se conformando com o *status quo*. A acomodação do líder fatalmente conduzirá à estagnação da organização.

Investimento na capacitação e no treinamento da equipe, fornecendo-lhe o suporte intelectual para a realização das tarefas, é

elemento imprescindível ao bom desenvolvimento do grupo. O grande líder é aquele que encoraja o seu colaborador a dar um passo a mais, que orienta para o crescimento pessoal, profissional e familiar<sup>19</sup>.

Compete ao líder, ainda, servir de modelo para seus colaboradores, liderando pelo exemplo, mostrando-lhes que todos — líder e liderados — estão envolvidos na tarefa.

Apesar de existir certa confusão terminológica, *liderança* e *chefia* (gerência) não são palavras sinônimas. Paulo Roberto Motta assim discorre sobre a distinção desses vocábulos<sup>20</sup>:

*Salvo nos estudos mais recentes, as referências clássicas sobre chefia e liderança não diferenciam os termos, e os conceitos normalmente são usados como sinônimos.*

*A partir dos anos 1980, definem-se as habilidades de liderança, em contraste com elementos clássicos de chefia, mas considerando-as tanto passíveis de aprendizado quanto necessárias à boa gerência.*

*Líderes possuem visão, cultivam o ideal de um futuro alternativo positivo, gerador de esperanças e agregador de pessoas. Praticam a paixão pelo empreendimento que dirigem e dedicam uma atenção intensa aos seus seguidores. Ao contrário, os gerentes clássicos atentam para a decisão de curto prazo e para a solução de problemas. Líderes procuram transformar a cultura da organização — principalmente a maneira como os liderados pensam sobre a organização e sobre si próprios. Em contraste com a chefia clássica, promovem a confiança dos liderados em sua própria capacidade e os incentivam a se comprometer com um desempenho que excede suas próprias expectativas. A liderança transformadora leva tanto líderes quanto liderados a reativar seus sentidos de motivação e de propósitos maiores, procurando engajar o seguidor como uma pessoa integral, e não como um indivíduo restrito a necessidades básicas. A liderança inspiradora dá atenção e consideração individuais aos liderados — a suas expectativas e necessidades, confiando neles e respeitando-os e deixando-os aprender ao encorajar responsabilidades. Por comunicar e basear-se em grandes expectativas sobre seguidores, o líder inspira os altos propósitos normalmente inseridos na visão.*

O líder envolve todos os seus liderados numa visão de busca de objetivos comuns, também procurando torná-los líderes: o principal, e mais árduo, objetivo do líder é criar, dentre seus liderados, novos líderes. Esses dados bem demonstram que a liderança envolve aspectos bem mais complexos que a gerência, estando seu exercício permeado de desafios.

## 2 MOTIVAÇÃO

A motivação é fator essencial a ser considerado para uma organização que almeja obter resultados acima da média e ser reconhecida pela excelência de sua qualidade. É difícil imaginar que uma organização desmotivada possa ser sinônimo de qualidade, parâmetro de excelência para as outras organizações.

Aurélio Buarque de Holanda Ferreira<sup>21</sup> define motivação como “conjunto de fatores psicológicos (conscientes e inconscientes) de ordem fisiológica, intelectual ou afetiva, os quais agem entre si e determinam a conduta de um indivíduo”.

John R. Schermerhorn Jr. *et alii*<sup>22</sup> definem motivação da forma que segue:

*Formalmente definida, a motivação se refere às forças dentro de uma pessoa responsável por nível, direção e persistência do esforço despendido no trabalho. O nível é a quantidade de esforço que a pessoa emprega, isto é, quão duro trabalho (por exemplo, pouco ou muito); direção é o que a pessoa opta por fazer quando está face a um grande número de alternativas possíveis (isto é, se vai empregar o esforço visando à qualidade ou à quantidade do produto); persistência se refere a quanto tempo a pessoa continua numa determinada ação (por exemplo, desiste, se está difícil, ou continua tentando).*

A motivação é algo que depende de cada um, é ínsito ao íntimo de cada pessoa.

Em vista disso, por maiores que sejam os meios disponibilizados ao incremento da motivação dos servidores, caso haja a ausência de interesse destes em se motivar, todos os esforços serão inexitosos. Fornecimento de mais benefícios (seguro-saúde, plano de saúde), aumento vencimental, nada disso é capaz de motivar o servidor que não aceita ser motivado.

Esse ponto é relevantíssimo, pois, ao líder, não caberá o mister de, diretamente, motivar seus liderados, pois isso é impossível. Caberá a ele, isso sim, despertar nestes a semente da motivação, criar um ambiente propício a que cada servidor sinta a necessidade de ser motivado e, assim, realmente o faça, motivando-se.

Como explicita Luiz Marins<sup>23</sup>, podemos dividir a motivação em emocional e cognitiva. A emocional usa a emoção das pessoas por meio de depoimentos e descrição de casos e situações; a cognitiva discute as razões, os motivos de ordem lógica, racional e cartesiana para se ter este ou aquele comportamento usando conhecimento, estatísticas e dados concretos da realidade para provar um argumento motivador. A motivação emocional é passageira, e a cognitiva é duradoura, posto trabalhar com a razão.

Existem várias teorias sobre a motivação, sendo que analisaremos apenas a teoria da hierarquia das necessidades e a dos dois fatores.

Abraham Maslow<sup>24</sup> identifica cinco níveis de hierarquia de necessidades individuais humanas<sup>25</sup>: a) fisiológicas: são as necessidades biológicas, as mais básicas do ser humano, como alimentação, repouso, sexo. Sua principal característica é ser dominante em relação às demais, pois devem ser satisfeitas em primeiro lugar; b) de segurança: envolvem segurança, proteção e estabilidade; c) sociais: são aquelas referentes ao relacionamento com as demais pessoas, de interação com o grupo, de laços de amizade, de afeto e de amor; d) de estima: relacionam-se

com o autorrespeito, ao *status* do indivíduo dentro de um grupo; e) de autorrealização: impulsionam as pessoas a realizarem todo o seu potencial, a desenvolverem-se continuamente ao longo da vida; consiste no desejo de autorrealização através da criação e do uso total do talento da pessoa.

Essas necessidades são escalonadas em ordem de importância, devendo aquelas mais importantes ser satisfeitas antes das menos importantes. Assim, as necessidades fisiológicas devem ser satisfeitas antes das de segurança, e estas antes das sociais. Essa ordem foi bem expressa numa pirâmide, ficando em sua base as necessidades fisiológicas (mais urgentes) e em seu ápice as de autorrealização.

Da teoria da hierarquia das necessidades, extraem-se as seguintes constatações<sup>26</sup>: a) as necessidades básicas se manifestam em primeiro lugar, e as pessoas procuram satisfazê-las antes de se preocupar com as de nível mais elevado. Dessa sorte, a inicial preocupação é com a satisfação dos meios necessários à sua sobrevivência condigna, como alimentação, moradia, saúde, etc.; b) uma necessidade de uma categoria qualquer precisa ser atendida antes que a necessidade da categoria seguinte se manifeste. Assim, por exemplo, antes de autorrealizar-se, a pessoa deve garantir sua sobrevivência e segurança; c) uma vez atendida, a necessidade perde sua força motivadora, e a pessoa passa a ser motivada pela ordem seguinte das necessidades; d) quanto mais elevado o nível das necessidades, mais saudável a pessoa é; e) o comportamento irresponsável é sintoma de privação de necessidades sociais e de estima. Por sua vez, o comportamento negativo é sintoma de má administração; f) há técnicas de administração que satisfazem às necessidades fisiológicas, de segurança e sociais. Os gerentes podem trabalhar almejando possibilitar que as necessidades de estima e autorrealização sejam satisfatoriamente atendidas.

Frederick Herzberg<sup>27</sup> desenvolveu a teoria dos dois fatores, que são classificados em higiênicos e motivacionais. Fatores higiênicos são as fontes de insatisfação no trabalho, encontrados no contexto ou ambiente de trabalho, tendo mais relação com o ambiente em que as pessoas trabalham do que com a natureza do trabalho em si. São fatores higiênicos importantes as condições de trabalho, a relação com colegas, a qualidade técnica da supervisão e o salário. Quanto ao salário, Herzberg descobriu que um salário baixo torna as pessoas insatisfeitas, mas o aumento de salário não as torna menos insatisfeitas. Portanto, diversamente do quanto possa aparentar num primeiro momento, um excelente nível salarial não é garantia de plena satisfação ao trabalhador. Fatores motivacionais são encontrados no conteúdo da atividade e se refletem diretamente no que a pessoa faz diariamente no trabalho, compreendendo o senso de realização, reconhecimento e responsabilidade. Para Herzberg, os fatores motivacionais constituem a forma de melhorar a satisfação e o desempenho do trabalhador.

As pessoas sentem-se motivadas quando conhecem os objetivos da organização e têm consciência da importância do seu papel na sua obtenção: só um funcionário motivado pode se comprometer com um bom desempenho das suas funções, resultando num aumento de produtividade<sup>28</sup>.

As organizações devem ter em conta, para a adequada motivação dos seus funcionários, sete necessidades sentidas por eles<sup>29</sup>: a necessidade de as pessoas sentirem que o trabalho que desempenham é importante; a necessidade do reconhecimento do seu esforço e empenho; a necessidade de curiosidade, de quebrar a rotina através da execução de novas tarefas; a necessidade de segurança, de estabilidade no emprego; a necessidade de amizade e convívio, criando laços de proximidade com a organização; a necessidade de realização e de prestígio profissional; a necessidade

de ter poder, de sentir que contribuem para o sucesso da organização; a necessidade de desenvolvimento e de progressão na carreira.

Para a obtenção do comprometimento dos liderados, é preciso que lhes sejam oferecidos reconhecimento e sejam valorizados comportamentos positivos<sup>30</sup>.

Do quanto visto acima, temos que, para a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional, deverá o juiz federal atentar para a satisfação de seus liderados, os servidores da vara. Trataremos do tema adiante, com maior abrangência.

### **3 O JUIZ FEDERAL COMO LÍDER DE UMA VARA FEDERAL**

No desempenho de sua função administrativa, o juiz federal desenvolve uma plêiade de atribuições, coadjuvado pelo juiz federal substituto, que, em última análise, colima dar suporte ao poder estatal que representa.

É função do juiz federal administrar a vara que titulariza. Essa atividade-meio é exercida sem prejuízo da atividade-fim — a prestação jurisdicional *stricto sensu*, o que o assoberba ainda mais de trabalho.

Tais funções — jurisdicional e administrativa — não podem ser entendidas como distintas, sem interligação, equívoco que entendemos ter se perpetrado no tempo. A prestação jurisdicional se concretiza pelo atuar judicial, pela manifestação do Poder Judiciário por intermédio de seus representantes. Dessarte, não há como se compreender a prestação jurisdicional considerando-se de modo segmentado aquelas funções: a prestação jurisdicional, num contexto mais amplo, engloba todas as atividades desempenhadas pelo juiz federal, seja administrativas, seja jurisdicionais em sentido estrito (julgamento das lides).

Podemos, então, fazer a seguinte distinção: a) prestação

jurisdicional em sentido amplo: abrange todas as atividades desempenhadas pelo juiz federal, relativas ao poder estatal do qual é membro; b) prestação jurisdicional em sentido estrito: refere-se à atuação do juiz federal na relação processual; c) atividade administrativa: são aquelas atribuições de natureza administrativa que dão suporte à concretização dos provimentos jurisdicionais.

Crer que, em sua atividade, o juiz federal é tão somente um personagem da relação jurídico-processual é perceber apenas parte do fenômeno em questão: a sorte dessa atividade depende, sobremaneira, da prática de atos materiais imprescindíveis à concretização dos provimentos judiciais.

Ele não é só prolator de sentenças, de decisões. Seu mister constitucional lhe confere atribuição das mais elevadas, a saber, a distribuição da Justiça, que para ter alguma serventia deve ser efetiva, capaz de ser usufruída pela parte interessada. De pouco vale uma sentença, por mais erudita e bem redigida, se a parte não usufruir o bem de vida almejado. Ninguém ingressa em juízo em busca de uma peça de retórica, de uma consulta, de um repositório de conhecimentos jurídicos, mas, sim, da manifestação do poder estatal competente para que possa gozar de um direito que lhe tem sido negado.

O julgador não pode alhear-se do universo social, decidindo em abstrato casos concretos que lhe são levados à apreciação, até mesmo sob pena de desprestígio do próprio Poder Judiciário, com reflexos diretos na legitimidade do Estado Democrático de Direito.

Exemplo disso é a possibilidade de modulação no tempo dos efeitos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal quando reconhece a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (art. 27 da Lei nº 9.868/99), a permitir àquela Corte Superior que, diante do caso concreto e em face de situações já consolidadas pelo inexorável decurso

do tempo, delimite o momento a partir do qual a decisão proferida terá eficácia. O mesmo se diga quando o Supremo Tribunal Federal deixa de pronunciar a inconstitucionalidade de uma norma em virtude da consolidação de situações jurídicas.

Prolatar uma sentença, ou uma decisão, é apenas uma faceta da prestação jurisdicional, um primeiro passo de muitos outros à sua efetivação, o que só se concretizará caso haja um respaldo administrativo subjacente, consubstanciado num aparato instrumental hábil a dar-lhe cumprimento.

Não obstante a singeleza desse raciocínio, não é o que ocorre.

A Administração Judiciária é tema ainda não desbravado, carente de estudo. Há nascente reação à letargia reinante, mas ainda é tímida frente às pelepas que despontam. Consideramos que grande parte da crise experimentada pelo Poder Judiciário, especificamente pela Justiça Federal, seria debelada caso os magistrados encampassem a ideia de se tornarem elementos reformadores, o que lhes é perfeitamente factível, haja vista serem os administradores das varas. Quanto a essa condição de personagens da reforma do Poder Judiciário, leciona Carlos Roberto Faleiros Diniz<sup>31</sup>:

*Por outras palavras, portanto, o juiz é o principal agente da reforma administrativa do Poder Judiciário. Na qualidade de administrador das Varas e Tribunais, é o juiz quem deve ter a visão global de gestão e promover as mudanças necessárias para reverter o crítico quadro do Judiciário. Outrossim, destaca-se que a autoridade e a legitimidade do juiz para conduzir essas mudanças têm fundamento no próprio ordenamento jurídico, que coloca em suas mãos a tarefa de assegurar a qualidade e a eficácia na prestação jurisdicional (BIELSA, 1996, p. 14).*

*Nesse sentido, urge destacar que os problemas vivenciados pelo Judiciário, como precária infra-estrutura e desaparelhamento, além do extenuante volume de serviço, não podem ser usados como álibi universal para justificar a atuação dos juízes administradores, porquanto estes, na qualidade de*

*responsáveis diretos pela prestação dos serviços judiciais, devem ser mais que simples julgadores. Assim afirma Batochio e Cunha: “O juiz não pode atuar como burocrata, encarregado de lançar ou assinar despachos nos processos que lhe são apresentados por sua secretaria. Ele é o administrador, o supervisor e o corregedor dessa secretaria e de seus auxiliares — tais como oficiais de justiça e peritos —, responsável, portanto, pela ordem e eficiência desses serviços” (1999, p. 70).*

*Com relação ao acompanhamento das funções dos auxiliares da justiça, a atuação do juiz deve ser ainda mais responsável, conquanto é sua tarefa e dever utilizar-se dos necessários mecanismos corretores da atividade dos servidores, controlando, passo a passo, a eficácia do sistema. Para tanto, deve acompanhar a sucessão dos processos e a produtividade dos servidores, criando normas de trabalho objetivas e agindo na responsabilização — inclusive com sanções disciplinares — daqueles eventualmente ineficazes.*

*Dito de outra forma, pode-se constatar que o juiz não pode se manter alheio ao movimento processual que se opera diante de si, afinal é de sua responsabilidade o bom funcionamento do serviço. Tem não apenas o direito, como também o dever de acompanhar de perto o desempenho e o andamento dos processos em sua Vara. Significa, portanto, que o magistrado deverá ser um pouco julgador e um pouco corregedor de sua própria Vara. Será sua tarefa descer de seu gabinete e checar o andamento do trabalho no cartório, inquirindo da quantidade de processos que chegaram naquele dia, do número de processos para serem despachados e do desempenho dos serventuários que lhe auxiliam.*

De início, para a reversão desse quadro, convém ser o próprio juiz federal conscientizado de que o sucesso do exercício de sua função jurisdicional, ao fim e ao cabo, depende da administração da organização pela qual é responsável — a Vara Federal. Em seguida, os servidores devem ser conscientizados da importância do trabalho que desenvolvem, bem como do quanto seu comprometimento é capaz de influir na busca por maior qualidade na prestação dos serviços.

A liderança é tema assaz versado, em especial na seara da ciência da Administração. Nela, o desenvolvimento de novos líderes, em vez de novos chefes, passou a despontar como essencial ao futuro das

organizações. As empresas, grandes ou pequenas, almejam ter em seus quadros líderes, a envolver os colaboradores numa visão, influenciando-os para que ela se torne real.

Não verificamos óbice a que, também em se tratando da administração judiciária, envidem-se esforços para a formação de líderes, recaindo nos juízes, dentre eles, por óbvio, os juízes federais, a natural escolha daqueles que exercerão essa atribuição.

É imanente à função do juiz federal administrar uma vara. Isso é uma verdade insofismável. A própria estrutura orgânica do Poder Judiciário já lhe atribui esse *status*. Assim, acima e além de sua própria vontade, é responsável pela administração de uma organização — a vara — e mesmo de organizações mais complexas — a exemplo de seções e subseções judiciárias, na qualidade de diretor do foro.

Em vista disso, mais do que mero gerente, atento a questões burocráticas, compete ao juiz federal assumir a postura de líder de seus servidores, extraindo deles todo o potencial de trabalho, valorizando-os enquanto pessoas e profissionais.

A assunção da postura de um líder trará indiscutíveis ganhos à prestação jurisdicional. Influenciar os servidores para que, todos juntos, atinjam os objetivos identificados é um desafio.

É isso que se espera de um juiz federal líder.

Sucedem que, no concurso para o provimento do cargo de juiz federal substituto, pelo menos até hoje, o candidato não tem aferido seu potencial de liderança. Aliás, nem mesmo o candidato, com raríssimas exceções, tem ciência de eventuais atributos de liderança de que seja detentor.

Entendemos ser de bom alvitre a avaliação, junto aos candidatos ou mesmo aos novos juízes federais substitutos, dos atributos da liderança, possibilitando-se identificar aquelas pessoas deles mais

carentes, não visando discriminá-las negativamente, mas, sim, avaliar o grau de auxílio exigido para o aprimoramento daqueles atributos.

É interessante que o juiz federal, no exercício da atividade jurisdicional, tenha como missão fundamental conduzir o trâmite processual, proferindo decisões que devem ser acatadas pelas partes; caso haja irresignação, é-lhes facultada a interposição de recursos. Exsurge, a toda evidência, que, nessa condição, também age enquanto líder na relação jurídica processual; visto que, como partícipe dela, figura personificando o Estado-Juiz<sup>32</sup>. Para tanto, atuará em conjunto com as partes em litígio, pautando-se por princípios de obrigatoria observância, a exemplo do devido processo legal e de seus corolários do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal de 1988).

Não devemos confundir liderança com autoritarismo, ao ponto de considerarmos o juiz federal um ser autoritário ou um *Führer* do processo, como se dava no Direito Processual alemão no período de domínio nazista<sup>33</sup>. Deve, sim, o juiz federal, enquanto integrante da relação jurídica processual, agir com autoridade, mas nos limites da razoabilidade e com objetivo definido de dar efetividade à Justiça. Como afirma Humberto Theodoro Júnior<sup>34</sup>, citando lição de Couture, a “autoridade [do magistrado] é necessária para que suas decisões não sejam ditames acadêmicos nem peças de doutrina, mas se cumpram efetivamente pelos órgãos encarregados de executá-las”.

Assim, seja na área-fim, ou seja na área-meio, é exigido do juiz federal o exercício da liderança. É exigido que seja um juiz federal líder.

A par disso, pouca ou nenhuma relevância é dada ao tema, não se verificando, no Conselho da Justiça Federal<sup>35</sup> e nos Tribunais Regionais Federais, a adoção de iniciativas voltadas ao desenvolvimento da liderança junto aos magistrados federais.

Como visto alhures, a ideia de que os líderes nascem naturalmente

com os atributos da liderança é ultrapassada, preponderando hoje a orientação de que todos podem, em maior ou menor extensão, desenvolver-se com estudo e prática.

A participação de magistrados federais em programas de formação de liderança, que não singelos cursos de poucas horas, e o acompanhamento direto das Corregedorias, enquanto órgãos consultivos e fiscalizadores, denotam medidas apropriadas à formação de uma mentalidade voltada para a liderança.

Especial ênfase deve ser dada à diferença entre autoritarismo e liderança. Aos juízes, pesa a pecha de serem autoritários, talvez devido às próprias atribuições do cargo<sup>36</sup>, a exigir atitudes firmes facilmente confundidas com autoritárias ou arbitrarias. Outrossim, eles são servidores públicos<sup>37</sup> e, nessa qualidade, vinculados a deveres e prerrogativas voltadas não para a satisfação de desejos e interesses pessoais, mas, sim, para o bem comum da coletividade.

Cumpramos, de molde a evitar posterior perplexidade, que não defendemos o transplante direto dos conceitos da Administração, em particular do estudo da liderança, desenvolvidos num contexto diverso do serviço público, sem qualquer adaptação, para a Administração Judiciária. É óbvio que uma organização privada é regida por normas e princípios distintos daqueles próprios dos entes estatais. Seus regimes jurídicos são diversos. Suas realidades são diversas. Todavia, muito do pensado e aplicado na seara empresarial privada pode ser adotado na Administração Judiciária, desde que empreendidas as adaptações pertinentes.

Um dos pontos principais a serem considerados, a propósito, é a obrigatória obediência, pela Administração Judiciária, do constitucional princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988). Conquanto à organização privada é proporcionada ampla liberdade

de condução, somente lhe sendo furtada a prática de atos vedados por leis, em se tratando da Administração Judiciária tem-se exatamente o inverso, pois somente lhe é deferido fazer o que a lei determina. Essa distinção deve ser considerada, mas não impede a incidência àquela dos princípios e das práticas empresariais que encontrem compatibilidade com o específico regime jurídico a que está jungida.

É imperativa a adoção, pela Administração Judiciária, das práticas empresariais adaptáveis ao seu peculiar regime e que tragam ganhos para o bem comum, decorrência imediata do princípio da eficiência, ao qual igualmente deve render obséquio (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

Como não poderia deixar de ser, também em se tratando de liderança, não vislumbramos empeco à sua aplicação pela Administração Judiciária.

São deveres de todo magistrado<sup>38</sup>: cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício; não exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar; determinar as providências necessárias para que os atos processuais se realizem nos prazos legais; tratar com urbanidade as partes, os membros do Ministério Público, os advogados, as testemunhas, os funcionários e auxiliares da Justiça e atender aos que o procurarem, a qualquer momento, quando se tratar de providência que reclame e possibilite solução de urgência; residir na sede da Comarca salvo autorização do órgão disciplinar a que estiver subordinado; comparecer pontualmente à hora de iniciar-se o expediente ou a sessão, e não se ausentar injustificadamente antes de seu término; exercer assídua fiscalização sobre os subordinados, especialmente no que se refere à cobrança de custas e emolumentos, embora não haja reclamação das partes; manter conduta irrepreensível na vida pública e particular.

Esses deveres aos quais o magistrado está umbilicalmente atrelado, numa leitura conjunta e finalística, visam a que a prestação jurisdicional obtenha um resultado satisfatório, não havendo obstáculo a que sejam observados à luz da liderança.

Assim, “cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício” pode ser interpretado como pautar sua conduta profissional, que deve ser obrigatoriamente razoável e equilibrada, na satisfação do bem comum, por intermédio de uma prestação jurisdicional de qualidade, eficiente e eficaz, liderando os servidores pelo exemplo, segundo padrões éticos e morais elevados.

Já “exercer assídua fiscalização sobre os subordinados, especialmente no que se refere à cobrança de custas e emolumentos, embora não haja reclamação das partes”, longe de induzir ao entendimento de o juiz federal deter apenas a função fiscalizatória, deve ser entendida como a chancela para que exerça o papel de líder, com inegável liberdade (cujos lindes são fixados pelo peculiar regime jurídico da Administração Pública). Compete-lhe instigar os servidores que lhe são subordinados a obterem o máximo de seu potencial com os recursos disponíveis, prestando-lhes toda a orientação necessária. Sua conduta vai bem além de fiscalizar: cabe-lhe igualmente orientar, coordenar e motivar os servidores.

Aspecto que avulta em importância é a motivação.

É corrente a falácia de que os servidores públicos são relapsos, lenientes, desmotivados<sup>39</sup>. Em parte, isso é verdade, pois há, no quadro de servidores públicos, pessoas com esse reprovável comportamento, para quem a posse no cargo representa apenas a segurança de um emprego extremado das vicissitudes da iniciativa privada, a exemplo da eterna ameaça do desemprego e da cobrança excessiva por parte dos empresários. Contudo, felizmente, tais personagens representam parcela inexpressiva

do elenco de servidores públicos. Lembramos que os concursos públicos possuem vasta clientela, imensamente superior ao número de vagas oferecidas<sup>40</sup>, o que torna lúdica a presunção de que aqueles que logrem êxito nos certames sejam os indivíduos mais capacitados.

A questão motivacional, em se tratando da Administração Pública, é marcada por traços interessantes.

O serviço público ainda garante àqueles que optam por nele ingressar vantagens não proporcionadas pela iniciativa privada. Mas essas vantagens, que suprem as necessidades mais imediatas dos interessados, com o passar do tempo deixam de ser fator motivacional. Citamos, por exemplo, a estabilidade no emprego: o desemprego é uma praga mundial, um mal que circunvizinha a todos quantos trabalhem na iniciativa privada, seja CEOs<sup>41</sup>, seja operários; isso faz com que todos procurem dar o máximo de si, obter os melhores resultados, em busca, acima de tudo, da garantia do emprego — só que todo esse esforço necessariamente não proporciona a segurança pretendida. Ingressando no serviço público, e após o curso do prazo de 3 anos<sup>42</sup>, o servidor público consegue a estabilidade, somente podendo perder o cargo em casos excepcionais: em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada a ampla defesa (art. 22 da Lei nº 8.112/1990)<sup>43</sup>.

Temos que, em se tratando da Administração Pública, as necessidades mais básicas dos servidores são atendidas, o que lhes retira o condão de criarem motivação. Outras necessidades devem ser satisfeitas para a permanente manutenção da motivação. Numa leitura à luz da teoria de Maslow, as necessidades fisiológicas e de segurança já estão satisfeitas, não mais servindo de fator incrementador da motivação. Doravante, devem ser atendidas as necessidades sociais, de estima e de autorrealização. E o papel do líder à sua satisfação é fundamental.

### 3.1 Vara Federal: Equipe de Equipes

A Secretaria das Varas Federais é subdividida, para fins de racionalização do trabalho, em pequenas organizações, geralmente denominadas *setores*. Assim, uma Vara Federal tem o “setor de execução”, “setor de publicação”, “setor de processos de conhecimento”, etc. É o juiz federal quem determina essa divisão. É função do líder instilar em seus servidores os sentimentos de união, cooperação. Essa divisão da Vara Federal deriva da racionalização dos trabalhos, não se constituindo, cada setor, de uma parte desconexa do todo. Por isso, reputamos mais adequada a utilização da palavra *equipe* em vez de *setor*. A palavra *equipe* transmite a ideia de unidade, de conagração, envolvendo mais os servidores num todo, ao passo que ao vocábulo *setor* atrela-se uma ideia de divisão, de segmentação. Não bastasse isso, a adoção do termo *equipe* tem a vantagem de alinhar o vocabulário da Administração Judiciária ao da ciência da Administração, sede natural de seu estudo. Citamos lição de John A. Wagner III e John R. Hollenbeck<sup>44</sup> sobre as características das equipes, plenamente aplicáveis à uma Vara Federal:

*Equipes são um tipo específico de grupo, caracterizado por níveis elevados de interdependência, agrupamento por fluxo de trabalho e conhecimento, talentos e aptidões diferenciados entre seus membros. Esses traços exclusivos das equipes fazem com que certos fatores sejam mais cruciais ao seu sucesso, o que não acontece em outros tipos de grupo. A disponibilidade de recursos especializados, níveis elevados de experiência em cada posição, modelos mentais compartilhados quanto ao modo como os pares e especialistas trabalham em conjunto, em diferentes situações, e uma disposição de colocar o sucesso da equipe acima dos interesses pessoais são indicadores do trabalho em equipe bem-sucedido.*

Aos servidores da Vara Federal, convém que seja transmitido o sentimento de que formam uma grande equipe, que, por sua vez, é

dividida em pequenas equipes; porém, todos laborando em conjunto e objetivando os mesmos fins, prestando-se mútuo auxílio. Se determinada equipe, por exemplo, a responsável pela publicação dos atos, está assoberbada, nada obsta que membros de outras equipes ou mesmo outras equipes inteiras a auxiliem. A Vara Federal é um organismo único e só poderá atingir o patamar da excelência com o comprometimento de todos, com a sensibilização de que todos são responsáveis pelo resultado final.

A difusão desse espírito de equipe, ou *spirit de corps*, é tarefa que, à primeira vista, pode ser considerada ingente, inviável, pois o quadro de servidores é heterogêneo, cada componente possuindo necessidades, anseios e deficiências distintos dos demais, ínsitos à sua própria condição de indivíduo, merecendo, esse fator diferencial, acurada atenção. Grande equívoco a ser cometido pelo juiz federal quando da estruturação das equipes — a Vara Federal (grande equipe) e as equipes menores — é olvidar as individualidades dos servidores, considerando todos como detentores das mesmas competências e necessidades.

Crerios etários, de sexo, de origem, demandam estudo criterioso. É salutar que seja elaborado um questionário, a ser preenchido por todos os servidores, contendo perguntas que permitam aferir um pouco de seu histórico de vida e de suas aspirações. A manutenção de laços de amizade, firmados no curso da rotina de trabalho, também permite aferir as distinções entre cada um deles.

Transformar a Vara Federal numa verdadeira equipe representa um caminho árduo a ser percorrido, mas cujos percalços não devem intimidar aqueles envolvidos no processo, em especial ao se considerar que os benefícios de sua concretização são incalculáveis não apenas para a organização, mas também para os indivíduos. O sucesso está baseado na aptidão de os servidores trabalharem juntos como uma equipe eficaz<sup>45</sup>.

O juiz federal deve atentar para a necessidade de manter sua equipe em constante transformação em busca da excelência, acompanhando o desenvolvimento da sociedade à qual serve. Assim como os seres vivos seguem uma ordem natural durante o fenômeno da vida — nascem, crescem e morrem —, podemos também afirmar que a vida de uma equipe é dividida em cinco fases: formação, tumulto, normação, desempenho e dissolução<sup>46,47</sup>.

Na fase da formação, a equipe está em seu estágio embrionário, havendo por parte de seus componentes maior preocupação em se inserirem no novo contexto de coletividade. Na fase do tumulto, temos atritos entre os componentes derivados da conformação das individualidades ao padrão da equipe, sendo muitas as expectativas. Na fase da normação, a equipe inicia a formação de um todo coeso, suplantando as dificuldades originadas das diferenças individuais em prol de um sentimento de equipe. No estágio de desempenho, a equipe já é um grupo integrado, que bem desenvolve suas funções. Na fase da dissolução, a equipe se desfaz, o que é muito comum em se tratando de equipes temporárias.

O conhecimento dessas fases fornece ao juiz federal elementos para a análise do desenvolvimento de sua equipe, acompanhando seu ciclo de vida para prolongar o estágio em que o desempenho alcance seu ápice. A manutenção da equipe sempre na fase de desempenho é objetivo a ser perseguido, pois, nessa fase, são obtidos os resultados mais favoráveis.

### **3.2 Adaptação às Mudanças**

A prestação jurisdicional é desenvolvida num ambiente de constantes mudanças de toda ordem. São mudanças na legislação e no

entendimento de nossos tribunais sobre as matérias. São as inovações tecnológicas que podem otimizar as atividades da Vara Federal. São alterações das políticas públicas, que ensejam a propositura de uma enxurrada de ações. Enfim, a única certeza é de que a prestação jurisdicional ocorre num universo de incertezas. E isso deve ser considerado quando da administração da Vara Federal, cabendo ao juiz federal liderar os servidores de modo a se adaptarem às mudanças, quiçá, quando possível, de modo preventivo.

### **3.3 Delegação de Atribuições**

O juiz federal é responsável por uma estrutura organizacional. Não trabalha sozinho nem o poderia fazer, dada a plêiade de atividades exigidas para o funcionamento da Vara Federal, que não se resume à prolação de provimentos judiciais. São realizadas muitas tarefas para que esses provimentos sejam efetivos.

Presente esse contexto, cabe ao juiz federal delegar grande parte das atribuições. Mas delegar não é simplesmente atribuir uma atividade e cobrar o resultado final. Destarte, enquanto líder dos servidores, compete-lhe promover o desenvolvimento dessa unidade organizacional, notadamente estruturando-a e distribuindo as tarefas a serem desempenhadas pelos liderados.

Há certa resistência quanto à delegação de poderes, arrimada sobremaneira na ideia de que “Se alguém quer algo benfeito, é melhor que o faça sozinho”. Realmente, quando a própria pessoa realiza a atividade, ela é a responsável imediata pelo resultado, havendo maior comprometimento na sua consecução. Conquanto haja parcela de verdade nesse pensamento, é materialmente impossível ao juiz federal

desempenhar todas as atividades da Vara Federal. Aliás, mal consegue ele desincumbir-se do dever de prolatar as sentenças e decisões, face à ingente carga de trabalho a que está submetido, quiçá de fazer tudo sozinho sem a assistência de outras pessoas.

A participação dos servidores, longe de ser necessária, é fundamental ao sucesso da prestação jurisdicional.

Ao estabelecer as atribuições de cada servidor, resta por lhe ser delegada parcela do poder estatal, transferindo-lhe responsabilidade, que segue acompanhada do compromisso de bem cumprir a missão.

Deve ser inculcada nos servidores a concepção de que as atividades deles estão inseridas num contexto maior, que são fundamentais para o sucesso ou o fracasso da prestação jurisdicional. Em outras palavras: criar nos servidores o sentimento de que também são componentes de um poder estatal e que também estão comprometidos com a efetividade da Justiça.

José Wilson Ferreira Sobrinho<sup>48</sup>, ao discorrer sobre a organização dos trabalhos em uma Vara Federal, leciona:

*O trabalho desenvolvido em uma Vara Federal, como qualquer trabalho, necessita de certas premissas organizacionais como forma de racionalizá-lo. Já vai bem longe, felizmente, o tempo em que o juiz centralizava tudo. Hoje, com o volume avassalador de processos, um juiz não pode se dar ao luxo de fazer tudo. É preciso distribuir tarefas e fiscalizar seu cumprimento. A denominada distribuição de tarefas é, na verdade, a velha “delegação”, ou seja, o juiz delega para seus auxiliares certas atribuições que não têm conteúdo decisório. De fato, certos procedimentos encontráveis nas Varas não necessitam de uma intervenção direta do juiz. Por exemplo: abertura de vista em caso de réplica ou contestação. Os servidores das Varas poderão, com vantagem, praticar tais atos. Todavia, convém que se diga que a delegação aludida anteriormente não pode abarcar as denominadas “decisões judiciais”, isto é, os atos decisórios do juiz.*

Donna M. Genett define seis passos a serem seguidos quando da delegação de uma função<sup>49</sup>: 1) prepare-se previamente; 2) defina claramente a tarefa a ser realizada, sendo específico ao expô-la. Peça à pessoa a quem se está delegando para repetir as informações, a fim de assegurar que compreendeu tudo; 3) estabeleça claramente o prazo para a execução da tarefa; 4) estabeleça o grau de autonomia que deve ser atribuído a quem realizará a tarefa; aqui, havendo três níveis: 4.1) nível um: autonomia para recomendar; 4.2) nível dois: autonomia para informar sobre a ação e colocá-la em prática; 4.3) nível três: autonomia para agir; 5) determine pontos de verificação quando for se reunir com as pessoas a quem as tarefas foram delegadas, para acompanhar o progresso do trabalho e, se preciso, oferecer orientação. Planeje-os inicialmente com frequência e torne-os mais espaçados ao notar que a tarefa está sendo executada sem problemas; 6) faça com o funcionário uma recapitulação completa do trabalho para discutir o que transcorreu bem, o que pode ser aprimorado e o que foi aprendido.

Devem ser observados os limites fixados na legislação de regência quanto às funções delegadas. Existem atos privativos do juiz federal, o que não impede que os servidores, por exemplo, elaborem minutas desses atos e as submetam àquele, que, concordando, as assinará. Todavia, há outros atos excepcionais, diga-se de passagem, cuja delegação é inadmissível, a exemplo de presidir audiências. Especialmente o incentivo à realização de atos ordinatórios<sup>50</sup>, que independem de intervenção do juiz federal para serem concretizados, é medida que aumenta a celeridade processual<sup>51</sup>.

Inolvidável, a propósito do assunto, que a delegação redunde em outros benefícios que não apenas o aumento da produtividade.

É o que explicita Ken Zeigler<sup>52</sup>:

*Delegar é uma forma importante de desenvolver as habilidades de seus colaboradores, assim como de aumentar*

*a motivação. Demonstra ainda seu compromisso de melhorar a qualificação de quem trabalha com você. Afinal, a principal qualidade de um gestor é justamente sua capacidade de treinar equipes. Aceite o fato de que outros podem realizar algumas tarefas tão bem quanto você — talvez melhor.*

Em vista disso, é salutar que, observando-se os lindes legais, seja delegada a maior quantidade de tarefas aos liderados, não só colimando o aumento na produtividade pela divisão de tarefas, senão também pela motivação que isso representa.

### **3.4 Fixação de Metas**

O juiz federal deve, em conjunto com os servidores, estabelecer metas de desempenho, que devem ser fixadas com base em dados concretos, e ser realistas — metas muito tímidas ou audaciosas, irrealis, não criam motivação. Elas servem para aferir o desempenho da Vara Federal, prestando-se, inclusive, para compará-la com outras de igual competência, como também permitem a avaliação do desempenho dos servidores no cumprimento de suas atribuições, principalmente aquelas delegadas.

A cobrança por resultados prefixados deve ser feita de modo razoável, evitando-se que os servidores se sintam pressionados além do necessário à realização da tarefa. O estresse exacerbado diminui o rendimento e, pior, é prejudicial à saúde.

Entendemos pertinente o estabelecimento de metas gerais para a Vara Federal e metas específicas para cada equipe e para cada servidor individualmente considerado. Esses três patamares devem estar correlacionados, formando um todo homogêneo e sincronizado. É uma maneira de aferir-se o desempenho não apenas global, mas também setorizado, a permitir a identificação de pontos de entrave.

### **3.5 A Motivação dos Servidores**

No papel de líder da Vara Federal, recai sobre o juiz federal a responsabilidade por manter sua equipe motivada.

Como já referido, a motivação depende de cada pessoa, uma vez que derivada de fatores internos. Fatores externos são capazes de aumentar a motivação, mas serão de pouca valia se a pessoa não aceitar ser motivada. Isso faz com que, logo de início, deva ser instituída a cultura da motivação, criando com isso solo fértil à gênese motivacional.

Para a obtenção do consentimento do interessado, impende que sejam utilizadas ferramentas idôneas à motivação<sup>53</sup>.

O ingresso no serviço público possibilita às pessoas certo grau de satisfação de suas necessidades, especialmente aquelas mais básicas, usando-se a terminologia de Maslow, as fisiológicas e de segurança. Se por um lado isso representa uma vantagem, o passar do tempo torna-as fator desmotivacional. É aqui que se faz presente a enérgica intervenção do juiz federal, buscando satisfazer as demais necessidades de seus servidores.

No mais, atento à teoria de Frederick Herzberg, a identificação dos fatores higiênicos e motivacionais é precípua para o estabelecimento da estratégia motivacional.

Esse desafio pode ser vencido com o uso de ferramentas motivacionais simples.

A delegação de atribuições é inegável fator a contribuir para a motivação, na medida em que retira o foco do resultado apenas do líder, espraiando-o para todos os componentes da equipe. O cumprimento das metas, assim, deixa de ser algo distante dos liderados. A atribuição de tarefas faz com que se sintam igualmente responsáveis pelo sucesso da atividade, envolvendo-se mais intimamente com o resultado.

Diretamente relacionada com a delegação, temos a fixação de metas de desempenho, de cujo estabelecimento deverão participar todos os servidores, até mesmo para que se sintam compelidos a atingi-las.

O *feedback*, a troca de informações sobre o andamento das atividades desenvolvidas, também é importante fator motivacional, uma vez que o fornecimento de orientação, críticas construtivas e mesmo elogios pela condução da tarefa estabelece um senso de dever cumprido. Ressaltamos: críticas negativas devem ser tratadas, primeiro, direto com o servidor, sob pena de criar-se um sentimento de insegurança — após, reunidos todos os servidores, discute-se acerca dos pontos negativos, sem qualquer identificação de quem foi o responsável pela falha (claro que somente quando isso for possível). Aliás, gizamos que as falhas e as respectivas ações corretivas devem ser encaradas não como algo excepcional, dando-lhes uma importância exacerbada. A constatação de que correções no curso dos trabalhos se sucederão é bem mais que uma previsão, é uma certeza, e todos os envolvidos devem estar cientes disso.

Como manifestação da necessidade do *feedback*, temos a disseminação da cultura de reuniões periódicas para avaliação dos trabalhos, bem como de reuniões rápidas para o trato de questões pontuais. Elas servem de fator motivacional ao permitir que o próprio grupo perceba o ritmo dos trabalhos e troque informações sobre o desenvolvimento das atividades.

A criação de um espírito de corpo, por intermédio da interação dos membros da Vara Federal, pensamos, além de fator motivacional, pode mesmo ser considerada condição sem a qual não se há falar em equipe.

Isso pode ser conseguido por meio de práticas singelas: conscientização de que os servidores formam uma equipe que deve ser unida, apta a enfrentar as adversidades; escolha mensal, pelos demais

colegas da Vara Federal, do servidor que se destaque por determinado atributo positivo, a exemplo de “servidor mais proativo”, “servidor mais prestativo”, “servidor mais pontual”, etc.; comemoração das datas de aniversário dos servidores; comemoração de datas festivas no próprio local de trabalho, como Dia das Mães, Dia dos Pais, Páscoa, Natal; participação em eventos sociais fora do local do trabalho, como almoços, viagens; estruturação de um local, nas dependências da Vara Federal ou do Fórum, onde o servidor possa relaxar naqueles momentos de pico de estresse, as chamadas “salas de relaxamento”, “sala antiestresse”, “sala zen”; promoção, pela Vara Federal, de iniciativas visando auxiliar entidades de beneficência; realização de ginástica laboral; participação em coral ou grupo de teatro.

Conscientizar os servidores da importância das tarefas por eles desempenhadas para a consecução dos objetivos traçados é meio que reputamos idôneo a estimular o trabalho de cada um, fazendo-os sentir-se valorizados. E as tarefas de todos os servidores são dignas de consideração, pois confluem para um destino único — a excelência na prestação jurisdicional. Por exemplo: fatalmente um servidor que deva fazer a juntada aos autos de mandados cumpridos pelos oficiais de Justiça se sentirá desvalorizado, o mesmo ocorrendo quando deve numerar as folhas que compõem os autos de um processo. São tarefas que podem ser feitas por qualquer pessoa, não exigindo prévio conhecimento técnico<sup>54</sup>. Todavia, são imprescindíveis para a tramitação dos processos, relevância que deve sempre ser lembrada aos encarregados de sua execução.

Firmada a constante motivação como política institucional, é de se esperar o atingimento dos resultados específicos de aumento de produtividade, melhoria na qualidade dos serviços e economia resultante de ações preventivas<sup>55</sup>.

## CONCLUSÃO

A crise vivenciada pelo Poder Judiciário é fato concreto que demanda ações concretas para ser debelada ou, pelo menos, minorada.

Várias providências são indicadas na tentativa de reverter esse quadro desfavorável, a exemplo do aumento do número de tribunais e de juízes e da promoção de reformas legislativas. Entretanto, reputamos também premente o desenvolvimento da Administração Judiciária, sintonizando a gestão do sistema judiciário às práticas empresariais adotadas pela iniciativa privada com as adaptações pertinentes exigidas pela distinção dos regimes jurídicos.

A melhoria do Poder Judiciário, cuja imagem em nossos dias é marcada por características depreciativas — lentidão, apatia, demasiada burocracia —, muito poderia ser alterada pela adoção, principalmente pelos juízes de primeiro grau, de postura profissional pautada na Administração Judiciária.

No quadro atual, nosso Poder Judiciário é gerido de forma amadora, sem a adoção de métodos de gerenciamento que objetivem torná-lo mais eficiente e eficaz.

Essa opção de reforma — gestão do Poder Judiciário com pálio nas regras da ciência da Administração — ainda tem a vantagem de não estar obrigatoriamente atrelada aos demais Poderes, dependendo da conscientização dos magistrados — principalmente daqueles que compõem sua cúpula — da necessidade de adotarem critérios pautados em técnicas gerenciais voltadas para a obtenção de melhores resultados. Será de pouca valia o aumento do número de magistrados se não há um aproveitamento racional daqueles em atividade.

Há inegável confusão da prestação jurisdicional com a atividade intelectual dos juízes de proferirem sentenças e decisões. Sucede que a

prestação jurisdicional só se concretiza com a entrega do bem de vida pretendido pela parte que ajuizou a ação. E isso depende de um suporte administrativo. Desse modo, as atividades típica (julgar) e atípica (administrar) exercidas pelo Poder Judiciário andam ombreadas numa mesma direção — a prestação jurisdicional. Não obstante a singeleza do raciocínio, denotamos que essa atividade administrativa é considerada subalterna, inferior, não merecendo acurado estudo. Pagamos alto preço por isso: a ineficiência do Poder Judiciário.

O juiz federal é responsável pela gestão da vara da qual é titular. Essa é uma organização que desenvolve atividades voltadas à prestação de um serviço público — a prestação jurisdicional. Mostram-se aplicáveis à gestão de uma Vara Federal, com as devidas adaptações demandadas pelo peculiar regime jurídico a que está jungida, os ensinamentos hauridos da Administração.

No panorama atual, do qual vislumbramos tramitando nas Varas Federais processos aos milhares, em que as demandas se multiplicam em escala geométrica, mais que conveniente, é premente que a atividade administrativa exercida pelos juízes federais seja pautada em critérios racionais e técnicos, e não mais em nefasto empirismo.

Mais que simples gerentes, urge que os juízes federais assumam o papel de líderes dos servidores, despertando nestes suas potencialidades para a consecução de objetivos comuns. É seu dever, portanto, influenciar os servidores possibilitando-lhes a execução das tarefas de forma otimizada, sempre compromissados com a qualidade, a eficiência e a eficácia.

Essa exigência decorre, inclusive, de nosso Texto Constitucional, que estabeleceu a eficiência como um dos princípios da Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988), ao qual, por óbvio, também rende obséquio o Poder Judiciário.

Na condução dos seus servidores, caberá ao juiz federal líder mantê-los motivados, empolgados com a missão a todos incumbida de exercer um poder estatal essencial à manutenção das garantias constitucionais e da preservação do Estado Democrático de Direito.

É tempo de mudança.

E essa mudança depende da assunção, pelos juízes federais, do papel de líder de seus servidores, promovendo uma reforma interna no Poder que representam.

Já é tempo de adotarem essa postura de liderança.

Nas palavras de José Saramago: “Não tenhamos pressa, mas não percamos tempo”.

## **BIBLIOGRAFIA**

ADAIR, John. *Como Formar Líderes*. Tradução de Débora da Silva Guimarães Isidoro. São Paulo: Futura, 2007.

ARREDONDO, Lani. *Aprenda a se Comunicar com Habilidade e Clareza*. Tradução de Antônio Evangelista de Moura. Rio de Janeiro: Sextante, 2007.

BERNARDINHO. *Transformando Suor em Ouro*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição Federal*. Código Tributário Nacional. Código Comercial. Código Civil (excertos). Legislação Tributária e Empresarial. Organizador da matéria tributária: Roque Antonio Carrazza; Organizador da matéria comercial: Vera Helena de Mello Franco. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: RT, 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 35/79, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Diário Oficial da União

de 14 de março de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp35.htm)>. Acesso em: 27 de abril de 2007.

BUTTERWORTH, Bill. *Como Formar Equipes Bem-sucedidas*. Tradução: Clara A. Colotto. São Paulo: Futura, 2007.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. v. 1.

CAVALCANTI, Vera Lucia; CARPILOVSKY, Marcelo; LUND, Myrian; LAGO, Regina Arczynska. *Liderança e Motivação*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 7. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1.

DINIZ, Carlos Roberto Faleiros. Gestão Administrativa e Reforma do Poder Judiciário. In: *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, Ano IV, nº 23, maio/jun., 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o Dicionário da Língua Portuguesa*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. *Concretude Processual. O Dia-a-dia do Juiz*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2000.

GENETT, Donna M. *O Poder de Delegar*. Tradução de Alexandre Tuche. Rio de Janeiro: BestSeller, 2006.

GOMES, Laurentino. *1808: Como uma Rainha Louca, um Príncipe Medroso e uma Corte Corrupta Enganaram Napoleão e Mudaram a História de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

GORE, Al. *O Ataque à Razão*. Tradução Ana Ban. Barueri. São Paulo: Manole, 2008.

HUNTER, James C. *O Monge e o Executivo*. Tradução de Maria da Conceição Fornos de Magalhães. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

\_\_\_\_\_. *Como se Tornar um Líder Servidor*. Tradução de A. B. Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

LUNA FREIRE, Alexandre Costa de. *Administração Judiciária*. In: Revista da ESMAFE, nº 8, Ano 2004, p. 53/66.

LUPPA, Luis Paulo. *A Essência da Liderança de Resultados*. São Paulo: Landscape, 2006.

MAGALHÃES JÚNIOR, R. *O Conto da Vida Burocrática*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S/A, 1960.

MARINS, Luiz. *Desmistificando a Motivação no Trabalho e na Vida*. 2. ed. São Paulo: Harbra, 2007.

MASLOW, Abraham H. *Maslow no Gerenciamento*. Tradução de Eliana Casquilho, Bázan Tecnologia e Lingüística. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORRELL, Margot; CAPPARELL, Stephanie. *Shackleton: uma Lição de Coragem*. Tradução de Maria Luiza Newlands da Silveira. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto. *Habilidades Gerenciais: Administração do Tempo, Comunicação e Administração da Mudança*. Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2007 (Currículo Permanente. Administração da Justiça – Gestão e Planejamento: módulo 6).

NININGER, James R.; ARDITTI, Marilyn J. *A Renovação das Organizações: Gerenciando Transições na Força de Trabalho*. Brasília:

Enap, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa *et alii*. *A Administração e Gestão da Justiça – A Análise Comparada das Tendências de Reforma*. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/pdf/5.pdf>>. Capturado em 9 de março de 2008.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Contra o processo autoritário*. Revista Jurídica Virtual. Vol. 4, nº 38, julho/2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_38/index.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_38/index.htm)>. Acesso em: 2 de março de 2008.

SCHERMERHORN JR., John R.; HUNT, James G.; OSBORN, Richard. *Fundamentos de Comportamento Organizacional*. Tradução de Sara Rívká Gedanke. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 1999.

SILVA, Ivo Barcelos da. A Motivação dos Juízes e Servidores como Técnica de Eficiência. In: FREITAS, Vladimir Passos de e FREITAS, Dario Almeida Passos de (Coords.). *Direito e Administração da Justiça*. Curitiba: Juruá, 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 47. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 1.

VILS, Leonardo. *Como Motivar sua Equipe*. Coleção Gestão Empresarial. São Paulo: Gold, 2006.

WAGNER III, John A.; HOLLENBECK, John R. *Comportamento Organizacional*. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2006.

WEIL, Pierre; TOMPAKOW, Roland. *O Corpo Fala*. 56. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

ZEILGER, Ken. *Como se Tornar mais Organizado e Produtivo*. Tradução de Luís Humberto William Lagos Teixeira Guedes. Rio de Janeiro: Sextante, 2007.

**NOTAS**

<sup>1</sup> Juiz Federal da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Sergipe (privativa de execuções fiscais). MBA em Poder Judiciário (FGV). Pós-graduado *lato sensu* em Direito Público (Unifor) e Direito Processual (UFPI).

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1988) *Constituição Federal*. Código Tributário Nacional. Código Comercial. Código Civil (excertos). Legislação Tributária e Empresarial. Organizador da matéria tributária: Roque Antonio Carrazza; Organizador da matéria comercial: Vera Helena de Mello Franco. 9. ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: RT, 2001, p. 26/30.

<sup>3</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 7. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2007. p. 73. v. 1.

<sup>4</sup> SCHERMERHORN JR., John R., HUNT; James G.; OSBORN, Richard. *Fundamentos de Comportamento Organizacional*. Tradução de Sara Rivka Gedanke. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 1999. p. 31.

<sup>5</sup> CAVALCANTI, Vera Lucia, CARPILOVSKY, Marcelo; LUND, Myrian; LAGO, Regina Arczynska. *Liderança e Motivação*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 37.

<sup>6</sup> Para Al Gore, ex-vice-presidente dos Estados Unidos da América do Norte, *liderança* significa “fornecer inspiração para que possamos lidar com nossos medos”; é bem interessante a vinculação feita entre a liderança e o medo (GORE, Al. *O Ataque à Razão*. Tradução de Ana Ban. Barueri. SP: Manole, 2008, p. 22 e seguintes).

<sup>7</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o Dicionário da Língua Portuguesa*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 1.211.

<sup>8</sup> HUNTER, James C. *O Monge e o Executivo*. Tradução de Maria da Conceição Fornos de Magalhães. 12. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2004, p. 25.

<sup>9</sup> HUNTER, James C. *Como se Tornar um Líder Servidor*. Tradução de A. B. Pinheiro Lemos. Rio de Janeiro: Sextante, 2006. p. 18.

<sup>10</sup> NININGER, James R.; ARDITTI, Marilyn J. *A Renovação das Organizações: Gerenciando Transições na Força de Trabalho*. Brasília: Enap, 2004, p. 21.

<sup>11</sup> MORRELL, Margot; CAPPARELL, Stephanie. *Shackleton — uma Lição de Coragem*. Tradução de Maria Luiza Newlands da Silveira. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

<sup>12</sup> BERNARDINHO. *Transformando Suor em Ouro*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

<sup>13</sup> Conferir, a propósito do assunto: GOMES, Laurentino. *1808: Como uma Rainha Louca, um Príncipe Medroso e uma Corte Corrupta Enganaram Napoleão e Mudaram a História de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

<sup>14</sup> A presente análise baseia-se nos ensinamentos de CAVALCANTI, Vera Lucia, *et alii*. Op. cit. p. 38 e seguintes.

<sup>15</sup> Apud ADAIR, John. *Como Formar Líderes*. Tradução de Débora da Silva Guimarães Isidoro. São Paulo: Futura, 2007. p. 140.

<sup>16</sup> HUNTER, James C. Op. cit. p. 27.

<sup>17</sup> A propósito, conferir: WEIL, Pierre; TOMPAKOW, Roland. *O Corpo Fala*. 56. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

<sup>18</sup> ARREDONDO, Lani. *Aprenda a se Comunicar com Habilidade e Clareza*. Tradução de Antônio Evangelista de Moura. Rio de Janeiro: Sextante, 2007. p. 46.

<sup>19</sup> LUPPA, Luis Paulo. *A Essência da Liderança de Resultados*. São Paulo: Landscape, 2006. p. 121.

<sup>20</sup> MOTTA, Paulo Roberto. *Habilidades Gerenciais: Administração do Tempo, Comunicação e Administração da Mudança*. Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2007 (Currículo Permanente. Administração da Justiça – Gestão e Planejamento: módulo 6), p. 9.

<sup>21</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Op. cit. p. 1.371.

<sup>22</sup> SCHERMERHORN JR. John R., *et alii*. Op. cit. p. 86.

<sup>23</sup> MARINS, Luiz. *Desmistificando a Motivação no Trabalho e na Vida*. 2. ed. São Paulo: Harbra, 2007. p. 18.

<sup>24</sup> Conferir: MASLOW, Abraham H. *Maslow no Gerenciamento*. Tradução de Eliana Casquilho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

<sup>25</sup> Conforme, SCHERMERHORN JR., *et alii*. Op. Cit. p. 87; VILS, Leonardo. *Como Motivar sua Equipe*. Coleção Gestão Empresarial. São Paulo: Gold, 2006. p. 19/23.

<sup>26</sup> VILS, Leonardo. Op. cit. p. 23.

<sup>27</sup> SCHERMERHORN JR., John R., *et alii*. Op. cit. p. 90.

<sup>28</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa *et alii*. *A Administração e Gestão da Justiça – a Análise Comparada das Tendências de Reforma*. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/pdf/5.pdf>>. Capturado em: 9 de março de 2008.

<sup>29</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa, *et alii*. Idem.

<sup>30</sup> MARINS, Luiz. Op. cit. p. 25.

<sup>31</sup> DINIZ, Carlos Roberto Faleiros. In: *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, Ano IV, nº 23, maio/jun., 2003, p. 30.

<sup>32</sup> “O Estado ocupa, na relação jurídica processual, uma posição de supremacia e equidistância das partes. A supremacia decorre do fato de o processo ser um instrumento de exercício do poder soberano do Estado, através de uma de suas manifestações, qual seja, a jurisdição” (CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 146. v. 1.).

<sup>33</sup> SANTOS, Moacyr Amaral. *Contra o Processo Autoritário*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/index.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm)>. Capturado em: 2 de

março de 2008.

<sup>34</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 47. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 231. v. 1.

<sup>35</sup> O Conselho da Justiça Federal funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões têm caráter vinculante (art. 105, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988).

<sup>36</sup> Esta alegação é facilmente constatada pela leitura dos provimentos judiciais — sentenças, decisões, despachos ou meros atos ordinatórios —, nos quais o magistrado sempre profere um comando, uma ordem: “determino”, “declaro”, “defiro”, “condeno”, “absolvo” são fechos próprios de decisões judiciais.

<sup>37</sup> Convém frisar que a legislação mais antiga denominava as pessoas vinculadas ao Estado como *funcionários públicos*, sendo que essa nomenclatura cedeu espaço a *servidor público*, que, particularmente, entendemos mais apropriada, em face do fim colimado pelas funções desenvolvidas: servir ao bem comum.

<sup>38</sup> Inteligência do art. 35 da Lei Complementar nº 35/1979.

<sup>39</sup> A propósito, conferir: MAGALHÃES JÚNIOR, R. *O Conto da Vida Burocrática*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.

<sup>40</sup> O último concurso para o provimento de cargos de servidores do Tribunal Regional Federal da 5ª Região registrou um total de 134.147 candidatos (edital do concurso publicado no DOU, 3ª Seção, de 10/12/2007, p. 129/140). Salientamos que esse concurso visava a criação de cadastro de reserva. Disponível em: <[http://www.trf5.gov.br/noticias/1089/inscricoes\\_para\\_concurso\\_do\\_trf5\\_superam\\_134\\_mil.html](http://www.trf5.gov.br/noticias/1089/inscricoes_para_concurso_do_trf5_superam_134_mil.html)>. Capturado em 3 de março de 2008.

<sup>41</sup> CEO é a sigla, em inglês, de *Chief Executive Officer*, que vem a ser o diretor-geral da empresa. É o cargo mais alto na estrutura da organização e que, por isso, tem maior relevância quando da tomada de decisões.

<sup>42</sup> Conferir: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 285/286.

<sup>43</sup> O estágio probatório para os membros da Magistratura e do Ministério Público é de dois anos, conforme os arts. 41, 95, I, e 128, § 5º, I, “a”, da Constituição Federal de 1988: os servidores públicos adquirem a estabilidade, ao passo que os magistrados e membros do Ministério Público tornam-se vitalícios.

<sup>44</sup> WAGNER III, John A.; HOLLENBECK, John R. *Comportamento Organizacional*. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 236.

<sup>45</sup> BUTTERWORTH, Bill. *Como Formar Equipes Bem-sucedidas*. Tradução de Clara A. Colotto. São Paulo: Futura, 2007. p. 72.

- <sup>46</sup> SCHERMERHORN JR., John R., *et alii*. Op.cit. p. 134/135.
- <sup>47</sup> Conferir também: WAGNER III, John A., *et alii*. Op. cit. p. 214/215.
- <sup>48</sup> FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. *Concretude Processual. O Dia-a-dia do Juiz*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2000. Apud LUNA FREIRE, Alexandre Costa de. *Administração Judiciária*. In: Revista da ESMAFE, nº 8, Ano 2004, p. 61.
- <sup>49</sup> GENETT, Donna M. *O Poder de Delegar*. Tradução Alexandre Tuche. Rio de Janeiro: BestSeller, 2006. p. 81/82.
- <sup>50</sup> Consoante o art. 162, § 4º, do Código de Processo Civil, “os atos meramente ordinatórios, como a juntada e a vista obrigatória, independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário”.
- <sup>51</sup> A Corregedoria-geral do Tribunal Regional Federal da 5ª Região editou o Provimento nº 2, de 30 de novembro de 2000, regulamentando quais atos praticados pelas Varas Federais são considerados ordinatórios.
- <sup>52</sup> ZEILGER, Ken. *Como se Tornar mais Organizado e Produtivo*. Tradução de Luís Humberto William Lagos Teixeira Guedes. Rio de Janeiro: Sextante, 2007. p. 67.
- <sup>53</sup> SILVA, Ivo Barcelos da. A Motivação dos Juízes e Servidores como Técnica de Eficiência. In: FREITAS, Vladimir Passos de e FREITAS Dario Almeida Passos de (Coords.). *Direito e Administração da Justiça*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 115.
- <sup>54</sup> Em convênios firmados com instituições de beneficência, a Justiça Federal se utiliza dos serviços de menores aprendizes e de pessoas da terceira idade, que se encarregam dessas atribuições mais mecânicas. Essa é uma maneira de valorizar essas pessoas e ainda utilizar sua capacidade de trabalho.
- <sup>55</sup> SILVA, Ivo Barcelos da. Op. cit. p. 124.



# **REFLEXÕES SOBRE O DIREITO PÓS-POSITIVISTA E O CONSEQUENTE REDIMENSIONAMENTO DA ATUAÇÃO DO MAGISTRADO**

**Elise Avesque Frota**

## **RESUMO**

Pós-Positivismo. Reaproximação entre Direito e Ética. Necessária vinculação do conteúdo de justiça à norma, pautado pelos direitos fundamentais, edificado sobre o princípio da dignidade da pessoa humana. Normatividade dos princípios e nova hermenêutica constitucional. A mera invocação de normas jurídicas positivas mostra-se insuficiente para justificar o poder. Necessidade de motivação das decisões judiciais, a partir da qual a sociedade exercerá controle e poderá aceitar a decisão proferida. Inexistência de verdade única e imutável, a qual não se coaduna com o pluralismo e dinamismo da sociedade, devendo haver um sopesamento entre os valores e interesses em colisão. Busca-se alcançar uma decisão representativa de um consenso, o qual as pessoas, sem se despirem de suas convicções abrangentes, possam aceitar como razoável. Síntese dialética entre segurança e justiça. No espaço de controvérsia equitativa que é o processo, o juiz deve ser concebido como um intermediário, cabendo-lhe, ao final, com as balizas do Direito Positivo, mas orientado pelos valores consagrados pela comunidade, proferir uma decisão que encerre o conflito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pós-Positivismo, atuação jurisdicional.

## **INTRODUÇÃO**

Ainda é válido opor-se Direito Natural a Direito Positivo? Essa indagação intitula o primeiro capítulo do presente trabalho, já antecipando a superação da dicotomia entre tais teses jurídicas.

O Pós-Positivismo, como vem sendo denominado o conjunto de ideias da atualidade que destaca a insuficiência da lei formal para solução dos conflitos sociais, resulta de uma síntese dialética que mescla elementos positivistas e de ordem valorativa, concebendo o Direito como uma necessária interação entre fato, valor e norma.

O trabalho ora desenvolvido procurará demonstrar como se estabelece essa relação, abordando, especialmente: a valorização dos princípios e o reconhecimento da sua normatividade pela ordem jurídica; a proeminência do princípio da dignidade da pessoa humana e a nova hermenêutica constitucional.

As reflexões a serem desenvolvidas no presente trabalho objetivam contribuir, de algum modo, para a construção da normatividade e da efetividade do Pós-Positivismo, propondo meios que se consideram pertinentes para viabilizar o necessário equilíbrio entre segurança e justiça.

Dentro dessa nova realidade, qual o papel do magistrado? Como deve ser a sua atuação?

Objetiva-se apresentar, a seguir, algumas reflexões sobre tais temas, as quais sirvam de norte para a atuação jurisdicional e, principalmente, de ponto de partida para uma discussão essencial, que não deve ser adiada.

## **1 AINDA É VÁLIDO OPOR-SE DIREITO NATURAL A DIREITO POSITIVO?**

*A atenção atual dos juristas volta-se para os valores*

*reconhecidos pela comunidade jurídica e positivados nas Constituições por meio dos chamados princípios, pelos quais se passa a reger todo o ordenamento jurídico. Esse novo comportamento diante da dimensão axiológica do Direito representa a síntese resultante da dialética entre Jusnaturalismo e Juspositivismo<sup>1</sup>.*

A dantes rígida separação entre Direito Natural e Direito Positivo e sua ferrenha oposição perderam espaço no Direito pós-moderno, que, diante de atrocidades cometidas sob a invocação da legalidade, vem resgatando a necessidade de inserção de conteúdo à norma, a qual não pode mais ser vista como um invólucro para qualquer substância. Aliás, a evolução histórica das referidas teorias jurídicas demonstra a sua íntima ligação, a qual foi soterrada pela crença positivista de que a lei, detentora de virtude intrínseca, continha todo o Direito.

O Jusnaturalismo — corrente filosófica que tem acompanhado a evolução do Direito ao longo dos séculos —, apesar de possuir diversas correntes com diferentes especificidades, baseia-se na ideia fundamental de que há, na sociedade, um conjunto de valores e de pretensões humanas legítimas que são anteriores ao próprio Estado, não retirando do Direito Positivo sua validade. Tais valores, que no ambiente teológico são revelados pela vontade de Deus, passam, na Idade Moderna, a fundamentar-se na razão.

O próprio Estado encontra nos direitos naturais limites à sua atuação, pois deve preservar e respeitar esse espaço de integridade e de liberdade do indivíduo. E essa crença nos direitos naturais, como esclarece Luís Roberto Barroso, é que “foi o combustível das revoluções liberais e fundamento das doutrinas políticas de cunho individualista que enfrentaram a monarquia absoluta”<sup>2</sup>.

Sob a inspiração das ideias de John Locke, os movimentos revolucionários, tais quais a Declaração de Independência dos

Estados Unidos e a Revolução Francesa, foram impregnados de ideias jusnaturalistas, consagradas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Curiosamente, ao longo do século XIX, com o advento do Estado Liberal, a consolidação dos ideais constitucionais em textos escritos e o êxito do movimento de codificação, o Jusnaturalismo chegou ao seu apogeu e, de forma paradoxal, teve início a sua superação histórica. Os movimentos de codificação transferiram para a lei o crédito outrora conferido ao Direito Natural. Os Códigos eram vistos como a projeção escrita e completa dos sistemas de regras jurídicas e racionais do Direito Natural.

A crença no conhecimento científico como o único válido levou ao culto exacerbado do Direito Positivo, considerado completo, e ao consequente descrédito do Direito Natural, considerado metafísico e anticientífico. Passou a haver uma identificação entre Direito e lei. A interpretação gramatical e histórica, apregoada pela Escola da Exegese, limita a atuação criativa do juiz em nome de uma suposta objetividade e neutralidade.

Com o propósito de atingir tal neutralidade, era defendida uma completa autonomia do Direito, devendo ser excluídas da ciência jurídica as apreciações filosóficas referentes a valores e as sociológicas concernentes aos fatos, bem como tudo que estivesse ligado à política. Como precisa Chaïm Perelman, “É o positivismo jurídico que insiste no fato de que a finalidade própria do direito, contrariamente à moral e à política, não é a realização da justiça nem a busca do bem comum, e sim a segurança jurídica, garantida por uma ordem conhecida por todos”<sup>3</sup>.

Assim, toda análise valorativa e política deve ser realizada pelo Poder Legislativo, que, ao promulgar uma lei de acordo com as regras de tramitação previstas, confere-lhe valor intrínseco.

Não há lacunas no ordenamento jurídico positivo, o qual possui

instrumentos para solução de todo e qualquer caso (completude). A estrutura do ordenamento, por sua vez, tem a forma piramidal, com as normas superiores fundamentando as inferiores sob o aspecto dinâmico-formal, sendo as normas mais gerais e abstratas, quanto mais se aproximam do topo; e mais específicas e concretas, à medida que se aproximam da base da pirâmide. A norma mais geral e abstrata é a norma hipotética fundamental, de natureza lógico-jurídica, sem nenhum conteúdo (Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen).

A sentença é vista como um ato de vontade do juiz, e não como um ato intelectual ou de conhecimento. O julgador não busca conhecer o sentido correto da norma jurídica através de um método, mas por meio de um ato volitivo, uma interpretação dentre as várias cabíveis na moldura normativa ou na literalidade da norma.

Mais uma vez consignando a diversidade de concepções existente entre as diversas correntes positivistas, pode-se afirmar que suas ideias básicas são as acima expostas, as quais atingiram seu ápice na já referida Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen.

O Direito reduzia-se, assim, ao conjunto de normas em vigor, sendo considerado um sistema perfeito e, consoante todo dogma, não necessitava de qualquer justificação além da própria existência.

Sem desconsiderar correntes filosóficas que questionavam a dogmática positivista, o surgimento e a decadência do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha, movimentos que ascenderam ao poder e praticaram atrocidades invocando o manto da legalidade, provocaram forte reação de desmistificação da lei. Luís Roberto Barroso chama a atenção para o fato de que “a ideia de que o debate acerca da justiça se encerrava quando da positivação da norma tinha um caráter legitimador da ordem estabelecida. Qualquer ordem”<sup>24</sup>.

Finda a Segunda Guerra, a concepção de um ordenamento jurídico

indiferente a valores e da lei como uma estrutura meramente formal, um invólucro para qualquer conteúdo, já não tinha mais aceitação. Na esteira da ponderação realizada por Perelman<sup>5</sup>, a reação universal diante dos crimes nazistas obrigou os chefes dos Estados aliados a instruírem o processo de Nuremberg e a interpretar o adágio *nullum crimen sine lege* não num sentido positivista, pois a lei violada em tais casos não decorria de um sistema normativo positivo, mas da consciência de todos os homens civilizados. A convicção de que era impossível deixar impunes aqueles crimes horríveis, mas que escapavam a um sistema de Direito Positivo, prevaleceu sobre a concepção positivista do fundamento do Direito.

As reflexões acerca do Direito passaram, assim, a promover um retorno dos valores, uma reaproximação entre Ética e Direito. Não apontam, todavia, para o alcance de uma verdade única e imutável, que para o Direito Natural era aquela estabelecida por Deus ou pela própria natureza humana, a ser descoberta pela racionalidade. Essa verdade única e imutável não se coaduna com o pluralismo e com o dinamismo da sociedade. Em cada caso concreto, muitos serão os valores e interesses em colisão, que deverão ser sopesados pelo julgador em sua decisão, a qual, por sua vez, deverá ser justificada perante a sociedade como um todo.

Para ingressarem no mundo jurídico a partir da Filosofia, esses valores materializam-se em princípios, que passam a estar abrigados na Constituição, de forma explícita ou implícita. Conforme destaca Luís Roberto Barroso<sup>6</sup>, os princípios vêm de longe e desempenham papéis variados, consistindo a diferença do Positivismo da quadra histórica atual no reconhecimento de sua normatividade.

Diante do acima exposto, responde-se à indagação que intitula o presente capítulo dizendo-se que não. A teoria jurídica que vem sendo

delineada no mundo pós-moderno, a qual recebe a denominação de Pós-Positivismo, corresponde a uma superação do Direito Natural e do Direito Positivo, porém não com a completa eliminação das ideias das referidas correntes, mas as levando em consideração a partir de uma síntese dialética entre valor e norma, analisada em cada caso concreto. Invoca-se, novamente, a lição de Chaïm Perelman:

*O crescente papel atribuído ao juiz na elaboração de um direito concreto e eficaz torna cada vez mais ultrapassada a oposição entre o Direito Positivo e o Direito Natural, apresentando-se o Direito Efetivo, cada vez mais, como o resultado de uma síntese em que se mesclam, de modo variável, elementos emanantes da vontade do legislador, da construção dos juristas, e considerações pragmáticas, de natureza social e política, moral e econômica<sup>7</sup>.*

## **2 PÓS-POSITIVISMO E RESGATE DA DISCUSSÃO ÉTICA**

O conjunto difuso de ideias que vem sendo denominado *Pós-Positivismo* parte da constatação da insuficiência da lei formal, estática, para regular as situações que, dia a dia, renovam-se no dinamismo da sociedade, em que há a incidência simultânea de diversos valores. Não há mais como se defender a existência de um ordenamento com fórmulas abstratas prontas para solucionar qualquer caso, bastando um raciocínio silogístico para, submetendo o fato (premissa menor) à norma (premissa maior), sem maiores apreciações valorativas, achar-se a resposta já contida no ordenamento (subsunção).

Não há como separar valor e norma, Direito e fato. O Direito é realizado e se completa na análise do caso concreto. Friedrich Müller<sup>8</sup> afirma que a criação da norma termina na concretização, quando, com a participação criativa do intérprete, surge a norma de decisão, sendo que, anteriormente, só havia o texto da norma.

Da mesma forma, Inocêncio Mártires Coelho acentua que “As situações da vida são constitutivas do significado das regras de Direito, visto que é somente no momento de sua aplicação aos casos concretos ocorrentes que se revelam o sentido e o alcance dos enunciados normativos”<sup>9</sup>.

O Direito é fato e norma, tudo impregnado de valores. A própria lei formal, para ser considerada válida, não é mais analisada exclusivamente quanto à regularidade do processo de aprovação, não escapando a um exame de conteúdo, que deve promover valores abrigados pela sociedade. A respeito, transcreve-se a precisa análise de Perelman:

*A visão contemporânea do Direito se caracterizaria mais por uma síntese, que deixa espaço para cada uma das concepções anteriores. Sem negar a autoridade do legislador, admitir-se-á que sua vontade não pode ser arbitrária, que os textos que adota devem cumprir uma função reconhecida, promover valores socialmente aceitos. Sem ser a expressão de uma razão abstrata, supor-se-á que, para ser aceito e aplicado, o Direito Positivo deve ser razoável, noção vaga que expressa uma síntese que combina a preocupação da segurança jurídica com a da equidade, a busca do bem comum com a eficácia na realização dos fins admitidos<sup>10</sup>.*

É claro que o método da subsunção continua sendo suficiente para solucionar muitos casos, de menor complexidade, em que a opção valorada pelo legislador, consagrada na norma, mostra-se bastante para resolvê-los.

Todavia, no caso concreto, é possível a incidência de diversos valores válidos e aceitos por uma comunidade em determinado tempo e espaço que, em abstrato, merecem igual proteção. Nessas hipóteses, comumente chamadas pela doutrina de *casos difíceis* (em inglês, *hard cases*), é na concreção que deverá ser decidido qual valor deverá preponderar — sem, todavia, haver qualquer diminuição de sentido dos outros valores, que permanecem íntegros em sua validade, fazendo parte do ordenamento.

Não é possível proceder-se a uma hierarquização dos valores em abstrato; somente diante do conflito é que, a partir de um sopesamento entre os valores em colisão, busca-se uma solução razoável — a qual, todavia, não seria a mesma necessariamente alcançada por qualquer julgador. Não existe, assim, verdade preconcebida e/ou absoluta, mas uma pluralidade de soluções possíveis (razoáveis). O limite para a tolerância dessa diversidade de soluções é o desarrazoado, que não é aceitável. E é desarrazoado o que é inadmissível numa comunidade em dado momento<sup>11</sup>.

Com efeito, o pluralismo existente nas sociedades contemporâneas, em que convivem pessoas com as mais diversas ideologias, religiões, *modus vivendi*, torna irreal a crença na existência de uma única verdade, sem que esta seja decorrente de uma imposição das convicções e dos interesses de uma maioria ou de uma camada social detentora de maior poder.

A busca é dirigida a alcançar-se um consenso que as pessoas, com cada uma de suas convicções (religiosa/filosófica/moral), possam aceitar como verdadeiro ou razoável. Nesse contexto, a justificação da decisão assume grande relevância, pois é a partir dela que a decisão sofrerá controle pela sociedade e procurará aceitação em seu seio.

Não há dúvida de que, em muitas situações, é possível distinguir-se o certo e o errado, a partir do sistema de normas que regulam a convivência em sociedade. Exemplo disso é uma regra de trânsito que estabelece o sentido do tráfego ou determina o horário de expediente. Há, todavia, uma “zona cinzenta” em que a letra fria da lei, se aplicada, poderá resultar em uma situação desarrazoada.

Mesmo na hipótese de regras aparentemente simples, sem maior complexidade, é possível a ocorrência de casos em que a sua aplicação não se coadunaria com a finalidade a que se destina e, ao contrário, ocasionaria um sentimento de injustiça.

Toma-se como exemplo um parque em que é proibida a entrada

de cães, constando tal regra em uma grande placa aposta em sua entrada. Ocorre que, certo dia, um cego, com um cão-guia, chega à entrada do parque. Será que aquela regra aplica-se a esse caso, em que o cão-guia, mais do que um simples animal de estimação, representa a própria visão daquela pessoa?

A lei positiva aplicada friamente, sem análise quanto à real consecução dos valores que procura promover, a ela intrínsecos ou previstos explícita ou implicitamente no sistema, não é mais aceita pelo Pós-Positivismo. José de Albuquerque Rocha bem demonstra essa insuficiência:

*[...] como os fins propostos pelo ordenamento jurídico se destinam a operar na realidade social, política e econômica, a decisão deve ser valorada não só quanto à sua coerência com o sistema (controle interno ou intra-sistemático), mas também em relação às suas conseqüências sociais, políticas e econômicas práticas, isto é, extranormativas, para verificar seu impacto sobre a realidade, à luz dos objetivos que o sistema propõe como resultado a ser alcançado pela decisão (controle externo ou extra-sistemático)<sup>12</sup>.*

Assim, a ponderação axiológica encontra aplicação não só no âmbito de conflito entre princípios, como também na definição de conceitos jurídicos indeterminados e, excepcionalmente, na aplicação das próprias regras.

Também o mito da neutralidade do julgador não acha mais espaço. As regras procedimentais devem garantir, de fato, um juízo imparcial, equidistante dos interesses das partes. O julgador, contudo, não tem como se despir de suas convicções ideológicas. Deve, sim, procurar conhecer a fundo os valores vivenciados pela sociedade em que atua, sua realidade, para que não profira seu julgamento de uma distância que não lhe permita avaliar as conseqüências dessa decisão.

Mais uma vez, vale destacar a análise de Perelman:

*Concebendo o Direito nem como a expressão da justiça e da razão nem como a expressão da vontade do legislador, e sim como a expressão de um consenso político e social sobre uma solução razoável, numa sociedade em rápida evolução, afirmamos que essa solução resulta, o mais das vezes, de um compromisso difícil entre valores incompatíveis e cuja coexistência importa organizar. O Direito, assim concebido, só ganha forma através dos conflitos e das controvérsias em todos os níveis, e já não pode fornecer a imagem tranquilizadora de uma ordem estável, garantida por um poder imparcial<sup>13</sup>.*

De fato, ao não se aceitar mais que a lei positiva contenha todo o Direito, sendo a solução nela apresentada, expressão da vontade do legislador, a única correta e possível, o valor da segurança jurídica perde a proeminência absoluta que havia alcançado no Positivismo. Ao promover um resgate da discussão sobre valores, constituindo os preceitos éticos da sociedade, limites e, ao mesmo tempo, um norte à atuação do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e dos próprios integrantes da sociedade, o Pós-Positivismo ocasiona uma “perda” de certo grau de estabilidade da ordem social em benefício da busca pela efetivação da justiça.

No Brasil, a intensificação de discussões sobre temas como a “relativização da coisa julgada” bem demonstra a tentativa de compatibilização entre esses dois valores: segurança e justiça. Até pouco tempo, a segurança era um valor considerado quase absoluto. Todavia, a ordem jurídica brasileira vem passando por um processo de superação dessa supervalorização da forma em detrimento do conteúdo.

Não deve haver uma opção entre segurança e justiça. Tais forças devem ser equilibradas, cada uma se afirmando em um dado momento e em outro não. Com maestria, Perelman bem demonstra essa necessidade de equilíbrio: “É a dialética entre o Legislativo e o Poder Judiciário, entre a doutrina e a autoridade, entre o poder e a opinião pública, que faz

a vida do Direito e lhe permite conciliar a estabilidade e a mudança”<sup>14</sup>.

O Direito deve, sim, buscar promover a justiça e o bem comum. Não pode ser abstraído da realidade em que é aplicado e sobre a qual exerce influência, sob o argumento de uma maior estabilidade. Não pode, assim, ser dissociado da Filosofia, da Moral, da Sociologia e da própria Política, que preparam e influenciam os aplicadores do Direito no exercício dos seus misteres.

Nas democracias contemporâneas, a mera invocação de normas jurídicas não justifica o poder. É necessário que existam razões éticas para obedecê-las. E tais razões devem ser expostas nas motivações das decisões, que fazem uma mediação entre norma, fato e valor, pretendendo o convencimento do auditório. Sem essa aceitação, o jurídico cede espaço à imposição pela força. Por isso, nesse debate, é essencial que todos os integrantes da sociedade tenham voz — só assim se podendo falar em uma verdadeira democracia.

O ato de julgar, pois, no novo paradigma do Pós-Positivismo, tem como preocupação última a garantia de direitos, assumindo relevância essencial o princípio da dignidade da pessoa humana e a teoria dos direitos fundamentais.

Concluindo as ideias ora abordadas e traçando o norte dos temas que serão aprofundados nos próximos capítulos desse trabalho, colaciona-se a análise de Ana Paula Barcellos e Luís Roberto Barroso:

*O Pós-Positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o princípio da dignidade humana. A valorização dos princípios, sua incorporação, explícita ou implícita, pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade fazem parte desse ambiente de reaproximação entre Direito e Ética<sup>15</sup>.*

## **2.1 Necessidade de uma Mínima Objetivação dos Preceitos Éticos, Fundamentada na Dignidade da Pessoa Humana**

Do mesmo modo que a concepção formalista do Direito, ao considerar uma norma válida tão somente pela legalidade da sua aprovação, permitiu que esta recebesse qualquer conteúdo, o pensamento jurídico da atualidade receia que, deixados a um completo subjetivismo, os preceitos éticos venham a ser invocados para tentar legitimar ações pautadas em outros interesses, como os econômicos e os de disputa de poder.

Busca-se, pois, a identificação de parâmetros de alguma objetividade, de valores inerentes à existência humana, que impeçam essas invocações abusivas.

Desde já, ressalta-se que as considerações que seguirão não se propõem a exaurir o tema ou a apresentar respostas definitivas, mas, antes, destinam-se a chamar a atenção para um debate importante e inadiável, propondo alguns pontos de enfoque necessários.

“É o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal”<sup>16</sup>. O pensamento de A. Bleckman expressa magistralmente a posição suprema do indivíduo perante o Estado, justificando, assim, a ascensão do princípio da dignidade da pessoa humana como o mais alto valor jurídico que uma ordem constitucional abriga.

É da busca pela concretização dos direitos fundamentais e da dignidade humana que o Estado retira a legitimidade de sua atuação, devendo tais valores constituir o vetor e limite das normas jurídicas e de sua interpretação.

Mas qual o conteúdo da dignidade da pessoa humana? Tanto no âmbito interno dos Estado, quanto no âmbito internacional, proliferam

decisões que invocam a proteção à dignidade humana. Tal conjuntura, apesar de demonstrar a relevância primordial de tal princípio, inspira cautela, para que a dignidade não se transforme em um espelho em que cada um vê o que quer. O alerta também é feito por Ingo Wolfgang Sarlet: “[...] a busca de uma definição necessariamente aberta, mas minimamente objetiva, impõe-se justamente em face da exigência de um certo grau de segurança e estabilidade jurídica, bem como para evitar que a dignidade continue a justificar o seu contrário”<sup>17</sup>.

Dürig<sup>18</sup> propôs uma fórmula segundo a qual a dignidade da pessoa humana poderia ser considerada atingida sempre que a pessoa concreta (o indivíduo) fosse rebaixada a objeto, a mero instrumento, tratada como uma coisa, em outras palavras, sempre que a pessoa fosse descaracterizada e desconsiderada como sujeito de direitos.

Tal fórmula possui a qualidade de permitir a verificação, diante de um caso concreto, se existiu uma efetiva violação da dignidade da pessoa humana. Não é, todavia, suficiente. É necessária a formulação de uma definição abstrata, que permita a prevenção das violações da dignidade da pessoa humana. Colaciona-se adiante a definição construída por Ingo Wolfgang Sarlet, segundo quem a dignidade da pessoa humana é:

*[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos<sup>19</sup>.*

A definição acima destaca o caráter dúplice do princípio da dignidade da pessoa humana, como limite e tarefa — expressão da autonomia da

pessoa humana (vinculada à ideia de autodeterminação no que diz com as decisões essenciais a respeito da própria existência) e sua proteção por parte da comunidade e do Estado, especialmente quando fragilizada ou, até mesmo, quando ausente a capacidade de autodeterminação.

Com efeito, a dignidade é uma qualidade inerente à existência humana que deve ser respeitada, tanto pelo Estado, como pela comunidade, não se podendo desconsiderar direitos fundamentais, inerentes à pessoa humana, por uma suposta eficiência da sociedade e/ou um maior proveito de um maior número de indivíduos (como propõem algumas teorias utilitaristas).

Como alerta John Rawls: “Reintroduzir os imperativos da justiça social não deve suprimir as liberdades e os direitos dos indivíduos, mas neles fincar raízes. É somente daí que pode nascer um consenso. Cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar”<sup>20</sup>.

Ronald Dworkin chama a atenção para o risco que correriam os direitos fundamentais, se o Estado os pudesse colocar em segundo plano, ao apelar para o direito de uma maioria democrática fazer valer sua vontade:

*A perspectiva de ganhos utilitaristas não pode justificar que se impeça um homem de fazer o que tem direito de fazer. Os supostos ganhos resultantes do respeito à lei são meros ganhos utilitaristas. Não haveria sentido algum em alardear nosso respeito pelos direitos, a menos que isso envolvesse algum sacrifício. E esse sacrifício deve ser o de renunciar a quaisquer benefícios marginais que nosso país possa vir a obter, caso ignore esses direitos, quando eles se mostrarem inconvenientes. Assim, o benefício geral não pode ser uma boa razão para a restrição dos direitos, mesmo quando o benefício em questão for um elevado respeito à lei<sup>21</sup>.*

Com isso, Dworkin não quer afirmar que os direitos fundamentais dos indivíduos sejam absolutos, podendo entrar em conflito e, no caso

concreto, dar-se prevalência a um dos direitos concorrentes. O que não é admissível é que o “benefício geral” seja considerado, em si, um direito concorrente; tais direitos concorrentes são apenas os pertencentes a outros membros da sociedade tomados enquanto indivíduos.

Por vezes, nem mesmo o livre convencimento autoriza determinados procedimentos que se mostrem atentatórios à dignidade, podendo a autonomia da vontade ser relativizada em face da sua dimensão assistencial (protetiva). Mas quais são esses limites? Até que ponto pode o Estado intervir, retirando parcela da autonomia dos indivíduos, sob o argumento da proteção da dignidade deles mesmos?

Caso emblemático em que tais questões foram discutidas se deu com a decisão do Conselho de Estado da França, de 27 de outubro de 1995, que considerou correta a decisão do prefeito da comuna de Morsang-sur-Orge, o qual havia determinado a interdição de uma casa de diversão que promovia espetáculos nos quais os espectadores eram convidados a lançar um anão o mais longe possível, de um lado a outro do estabelecimento. Para o Conselho de Estado — que reformou a decisão do Tribunal Administrativo que havia anulado a medida do Poder Executivo local —, esses “campeonatos de lançamento de anões” não poderiam ser tolerados, por constituírem ofensa à dignidade da pessoa humana, sendo irrelevante a voluntariedade da participação dos anões no espetáculo, já que a dignidade constitui bem fora do comércio e é irrenunciável.

Ressalte-se que a decisão do Conselho de Estado da França foi objeto de impugnação pelo próprio destinatário da proteção (*in casu*, o anão, que desde o início insurgira-se contra a interdição do estabelecimento) perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, que, em decisão proferida em 26 de julho de 2002, acabou rechaçando a afirmação do impugnante de que não via, na atividade, qualquer ofensa à sua dignidade. Além de confirmar o argumento da

violação da ordem pública pela afetação da dignidade do anão, o Comitê das Nações Unidas acrescentou que nada havia de abusivo na interdição e que o simples fato de existirem atividades outras, igualmente suscetíveis de interdição, não é suficiente para conferir um caráter discriminatório à interdição relativa ao lançamento dos anões.

A decisão supra gerou grande polêmica. É possível o Estado substituir o juízo de uma pessoa sobre o que ofende ou não sua dignidade? A dignidade do anão não estaria igualmente (ou ainda mais) ofendida se aquela atividade era a única da qual ele conseguia retirar o seu sustento?

As questões acima levantadas são atuais e complexas, matéria de fundo de grandes discussões travadas sobre temas como o aborto e a eutanásia, não sendo intenção deste trabalho apresentar respostas, mas, sim, trazer à tona a discussão.

O fato é que, em tais “casos difíceis”, não existem certo e errado absolutos, mas argumentos fortes e argumentos fracos. A decisão a ser alcançada deve buscar uma correção moral, mas sempre ficando aberta à pretensão de correção da comunidade jurídica e da sociedade.

Como tarefa, o princípio da dignidade impõe à comunidade e, principalmente, ao Estado, atuações positivas, devendo ter como meta permanente a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos. Não há apenas a garantia negativa de que a pessoa não será vítima de ofensas ou humilhações, mas também a positiva de pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo<sup>22</sup>.

A busca de realização dessa tarefa vem-se concretizando em políticas de ações afirmativas adotadas pelos Estados, que assumem conduta ativa objetivando dar aos indivíduos essa oportunidade de desenvolvimento. Sem adentrar o mérito da polêmica, citam-se, para exemplificação, os sistemas de cotas raciais para ingresso em universidades, que vêm sendo discutidos em vários países, como nos

Estados Unidos, tendo o debate recentemente chegado ao Brasil, já com algumas experiências concretizadas.

Da dignidade, pois, decorrem direitos subjetivos à sua proteção, ao seu respeito e à sua promoção, não só pelo Estado, mas também pelos particulares, implicando, ademais, a existência de um dever geral de respeito por parte de todos os integrantes da comunidade para com os demais e, além disso, um dever das pessoas para consigo mesmas.

A coexistência desses direitos e deveres enseja inevitáveis colisões, que devem ser solucionadas a partir de restrições parciais ao alcance dos direitos, em busca de uma solução razoável. Essa restrição dos direitos fundamentais não pode, todavia, representar ofensa à dignidade da pessoa humana — esse é o limite, o núcleo que deve ser considerado inatingível, consoante fórmula de inspiração kantiana de vedação de qualquer conduta que importe em instrumentalização ou coisificação do ser humano, o qual é fim, e não meio.

### **3 NORMATIVIDADE DOS PRINCÍPIOS E NOVA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL**

A Constituição de um povo concretiza o seu espírito, as suas escolhas políticas, os valores que o regem, encontrando-se no centro, ou melhor, no ápice de todo o ordenamento positivo. Nas palavras do mestre Jorge Miranda:

*A Constituição não figura apenas como um limite, mas também como fundamento do Poder Público, e não apenas como fundamento do poder, mas também como fundamento da ordem jurídica. Porque é a Constituição que estabelece os poderes do Estado e que regula a formação das normas jurídicas estaduais, todos os atos e normas do Estado têm de estar em relação positiva com as normas constitucionais para participarem também eles da sua legitimidade; têm de ser conformes com estas normas para serem válidos<sup>23</sup>.*

O culto à lei do Estado Legalista, com suas bases firmadas no Positivismo, foi substituído, no Estado Democrático de Direito, pelo culto à Constituição, com o reconhecimento da normatividade dos princípios que consagram direitos fundamentais, sendo tais preceitos supremos vistos não como meros conselhos ao legislador ou simples declarações políticas de direitos, mas como normas vinculantes. Luís Roberto Barroso situa a participação do Estado Brasileiro nesse fenômeno:

*Fenômeno contemporâneo, que entre nós iniciou seu curso após a Carta de 1988, foi a passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico. À supremacia, até então meramente formal, da Lei Maior, agregou-se uma valia material e axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios. Compreendida como ordem objetiva de valores e como sistema aberto de princípios e regras, a Constituição transforma-se no filtro através do qual se deve ler todo o Direito Infraconstitucional<sup>24</sup>.*

Como ordem objetiva de valores, a Constituição condiciona a leitura e a interpretação de todo o ordenamento infraconstitucional, incluindo todos os ramos do Direito, gerando o fenômeno que vem sendo denominado de *constitucionalização do Direito*. A ideia de sistema aberto de princípios e regras, por sua vez, abrange dois conceitos: o de *incompletude*, pois a Constituição não tem a pretensão de disciplinar todos os temas e, os que disciplina, o faz instituindo os grandes princípios; e o de certa *indeterminação de sentido*, que permite a integração de suas normas pela atuação do legislador e do intérprete.

Diante do pluralismo e da complexidade das relações sociais, é inevitável a consagração, em um mesmo texto constitucional, de opções e interesses políticos diversos e até mesmo de direitos que, em concreção, podem colidir, exigindo do intérprete um esforço todo especial — e também técnicas próprias —, a fim de preservar cada uma das normas envolvidas, definir-lhes os contornos e manter a unidade da Constituição.

Não é mais possível examinar os problemas contemporâneos sob um único ponto de vista ou oferecer-lhes uma resposta simples e direta, uma vez que, com frequência, envolvem valores e interesses diversificados e conflitantes.

Tal indeterminação, por via de consequência, é transferida para o plano infraconstitucional. A impossibilidade de regulação detalhada, pelo Legislativo, das situações que dia a dia se renovam, impelindo-o a elaborar leis cada vez mais gerais que, expressa ou implicitamente, delegam ao Executivo poder para disciplinar ou decidir aquilo que é deixado inconcluso pela lei, e o uso mais intenso de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados nos atos normativos são dois exemplos típicos desse fenômeno de ampliação do papel da interpretação jurídica. O Executivo, um dos intérpretes jurídicos, terá que buscar na ordem jurídica o sentido e o limite próprios para suas ações, cada vez mais amplas e menos submetidas a prescrições legais específicas.

Paralelamente, na mesma medida em que cresce o espaço de atuação do Executivo, cresce também o controle dessa atuação pelo Poder Judiciário. Exemplo disso é a evolução da análise do “mérito administrativo” pelo Judiciário, antes considerada indevida, por importar em inobservância ao princípio da Separação de Poderes. Na atualidade, o Judiciário não mais se limita à verificação de formalidades ou de características externas dos atos administrativos, passando a ingressar no “mérito administrativo”, não para substituir a opção política do Executivo — o que, de fato, seria indevido —, mas para aferir sua compatibilidade com princípios constitucionais, tais quais razoabilidade, eficiência, moralidade e economicidade.

É claro que o método da subsunção continua sendo suficiente para solucionar boa parte dos casos, de menor complexidade, em que a opção valorada pelo legislador, consagrada na norma, ou a aplicação já

sedimentada como precedente serão bastante para resolvê-los. Consoante o “princípio da inércia”, concebido por Perelman, não são necessárias maiores justificações para seguir os precedentes, mas, sim, para as decisões que os contrariam.

Todavia, a multiplicidade de valores consagrados no texto da Constituição, normatizados em princípios, que têm uma estrutura diversa daquela que possuem as normas infraconstitucionais, tornou necessário o desenvolvimento de uma nova hermenêutica.

Com efeito, a dogmática jurídica moderna, construída a partir da sistematização realizada, principalmente, por Ronald Dworkin e Robert Alexy, sedimentou o entendimento de que as normas, em geral, e as normas constitucionais, em particular, enquadram-se em duas categorias diferentes: as regras e os princípios. As regras contêm relato mais objetivo, com incidência restrita às situações específicas às quais se dirigem. Já os princípios têm maior grau de abstração e uma finalidade mais destacada no sistema.

Inexiste hierarquia entre ambas as categorias, à vista do princípio da unidade da Constituição — o que não impede que princípios e regras desempenhem funções diversas dentro do ordenamento.

De fato, é possível estabelecer uma relação entre o valor segurança e as regras jurídicas e, do mesmo modo, identificar uma ligação entre os princípios e o valor justiça. Ao veicularem efeitos jurídicos determinados, pretendidos pelo legislador de forma específica, as regras contribuem para a maior previsibilidade do sistema jurídico. Por sua vez, a maior flexibilidade dos princípios permite uma adaptação mais livre às infinitas possibilidades do caso concreto. “A harmonia de um sistema jurídico reside no equilíbrio eficiente entre segurança e justiça”<sup>25</sup>.

Falando sobre a importância dessa diferenciação entre regras e princípios, Luís Roberto Barroso destaca que:

*A distinção qualitativa entre regra e princípio é um dos pilares da moderna dogmática constitucional, indispensável para a superação do positivismo legalista, onde as normas se cingiam a regras jurídicas. A Constituição passa a ser encarada como um sistema aberto de princípios e regras, permeável a valores jurídicos suprapositivos, no qual as ideias de justiça e de realização dos direitos fundamentais desempenham um papel central<sup>26</sup>.*

A aplicação dos princípios difere da aplicação das regras. A colisão de princípios não só é possível como faz parte da lógica do sistema, que é dialético. Um princípio deve restringir e complementar o outro, consoante exigências de justiça inerentes ao caso concreto, procedendo-se a um sopesamento entre eles, não havendo a exclusão de qualquer deles do sistema, permanecendo o seu valor, em abstrato, inalterado. Desse modo, “o sistema de princípios é aberto e caracterizado pela coexistência dos valores por ele enunciados, bem como pela dependência da realidade concreta e social para o estabelecimento da devida ponderação axiológica, o que acarreta, ao mesmo tempo, a complexidade e o desenvolvimento do sistema”<sup>27</sup>.

O fato é que, na análise da Constituição, não é possível escolher simplesmente uma norma em detrimento das demais: o princípio da unidade, segundo o qual todas as disposições constitucionais têm a mesma hierarquia e devem ser interpretadas de forma harmônica, não admite essa solução. Situação semelhante ocorre com muitas normas infraconstitucionais que, refletindo os conflitos internos da Constituição, encontram suporte lógico e axiológico em algumas normas constitucionais, mas parecem afrontar outras. Também aqui, a verificação da constitucionalidade dessas normas infraconstitucionais não poderá ser resolvida por uma mera subsunção.

Além do princípio da unidade da Constituição, acima referido, outros princípios norteiam a hermenêutica constitucional, funcionando

como premissas conceituais, metodológicas ou finalísticas da aplicação das normas que vão incidir sobre a relação jurídica de direito material, tais quais: princípio do efeito integrador, princípio da máxima efetividade, princípio da força normativa da Constituição, princípio da repartição funcional, princípio da interpretação conforme a Constituição e princípio da harmonização prática.

Norteados por tais princípios, o intérprete valer-se-á da técnica da “ponderação de valores” para alcançar uma decisão. Não cabe, todavia, o aprofundamento de tais temas no âmbito do presente trabalho.

#### **4 ESFORÇO DE REDIMENSIONAMENTO DA ATUAÇÃO DO MAGISTRADO NO DIREITO PÓS-POSITIVISTA**

No Direito Pós-Positivista, o Poder Judiciário assume posição destacada, não por uma proeminência sobre os outros Poderes, mas porque é na apreciação do caso concreto que a norma se delimita em sua inteireza. A atuação do magistrado, sem qualquer dúvida, envolve criação — não podendo mais o julgador ser considerado, como na concepção de Montesquieu, apenas a boca que pronuncia a lei.

*Numa visão democrática do Direito, que não considera este como o ato de uma autoridade competente, mas que quereria, ademais, que as decisões judiciais fossem não só legais, mas também aceitáveis, porque não se opõem categoricamente a valores socialmente reconhecidos, o papel do juiz continental cresce singularmente e se aproxima do papel do juiz anglo-saxão. Mas, ao mesmo tempo, cresce o papel da argumentação e da retórica na aplicação e na evolução do Direito. E essa observação diz menos respeito ao advogado do que ao juiz, forçado, cada vez mais, a uma motivação das sentenças que já não se contenta em mostrar a correção da forma, mas se esforça em torná-las convincentes. A exposição de motivos será diferente quando couber convencer a opinião pública do caráter razoável da decisão e quando bastar indicar à Corte de Cassação que a sentença não violou a lei. Ao*

*Positivismo sucede, assim, uma visão menos formalista do Direito, que insiste na aceitação das decisões judiciais no meio social ao qual é aplicável o sistema de direito*<sup>28</sup>.

Enquanto as atividades legislativa e executiva são legitimadas, principalmente, em razão de seus agentes terem ascendido à posição de representantes do povo mediante o exercício do sufrágio, a atividade judiciária, que não é exercida por representantes eleitos, tem que se legitimar através da fundamentação das decisões prolatadas.

Essa fundamentação, por sua vez, não pode ser vista como mera invocação de um dispositivo legal, tal qual concebido pelo Positivismo jurídico. Com efeito, a racionalidade do Positivismo é dedutiva e linear, sendo as decisões particulares deduzidas das regras gerais. Acreditava-se na ideia de que a lei tornaria as coisas simples, antecipando um estado de coisas possível e considerado preferível, garantindo um porvir melhor. Diante da complexidade crescente da sociedade, porém, pode-se concluir que tal paradigma, firmado na imagem da pirâmide e do código completo, entrou em profunda crise.

Deve-se ter cautela, todavia, para não assumir a posição diametralmente oposta, que é igualmente reducionista, de fazer do juiz, de cada juiz, o foco exclusivo da jurisdição, concedendo-lhe um papel hercúleo<sup>29</sup>. A generalidade e a abstração deixariam lugar à singularidade e ao concreto do juiz. A ordem se inverte e se pretende indutiva. É do fato que surge a regra ou, mais concretamente, a decisão particular, na qual se esgota a jurisdição.

O raciocínio jurídico não deve ser concebido como exclusivamente dedutivo ou indutivo, mas hermenêutico e dialético, não se reduzindo à improvisação nem à simples determinação de uma regra superior:

*[...] o ato intelectual próprio das ciências culturais resulta de um processo dialético que consiste na busca de uma*

*síntese proveniente das confrontações das diversas compreensões possíveis de um objeto, o qual possui um substrato (suporte) e um sentido (projeção do espírito humano). O sujeito cognoscente é, por sua vez, visto não mais como um ente autônomo que vê o objeto de um ângulo que lhe permite desfrutar de neutralidade, mas, sim, como alguém que determina o objeto, enquanto é por este determinado. No caso, o objeto cultural seria contemplado não apenas como produto de um autor individual, mas como uma realidade histórica em movimento, e o intérprete, por sua vez, como membro de uma determinada sociedade, considerá-lo-ia em seu próprio contexto condicionante de valores. O padrão de verdade estaria não mais na objetividade, mas na intersubjetividade (consenso)<sup>30</sup>.*

É tempo de pensar o Direito não como discurso de verdades absolutas, mas como circulação incessante de sentido, o qual influencia e é influenciado por cada integrante do mundo jurídico e da própria sociedade.

Conforme já restou consignado em momento anterior do presente estudo, verdades absolutas não se coadunam com o pluralismo e com o dinamismo da sociedade. Em cada caso concreto, muitos são os valores e interesses em colisão, que devem ser sopesados pelo julgador em sua decisão — a qual deverá ser justificada perante a sociedade como um todo. Nessas hipóteses de colisão de valores abrigados pela sociedade, não é possível falar-se em resposta certa ou resposta errada para cada caso jurídico, mas, sim, em argumentos fortes e argumentos fracos, ressaltando-se que, quaisquer que sejam os argumentos, devem estar abertos à pretensão de correção da comunidade jurídica e da sociedade.

Busca-se alcançar uma decisão representativa de um consenso, a qual as pessoas, sem se despirem de suas convicções abrangentes, possam aceitar como verdadeira ou razoável. Nesse processo, a justificação da decisão assume grande relevância, de modo a validar a adoção de uma posição, e não outra, pois é a partir dela que a decisão sofrerá controle pela sociedade e procurará aceitação no seu seio.

O juiz, no Direito Pós-Positivista, deve ser concebido como um mediador, um intermediário da discussão pública necessária ao alcance desse consenso, dirigido por uma síntese dialética entre segurança e justiça.

*Há amplo consenso de que a ordem jurídica é uma função de dois valores principais: de um lado, a segurança, a previsibilidade e a estabilidade das relações sociais e, de outro, a justiça. [...] Um sistema que supervaloriza a segurança pode tornar-se iníquo e desconectar-se das legítimas expectativas de justiça. Por outro lado, uma ordem jurídica que despreza a segurança acaba por instituir um ambiente de imprevisão e incerteza que dificulta as relações sociais e o desenvolvimento pessoal dos indivíduos.*

*Além disso, quanto maior for a possibilidade, autorizada pelo sistema, de realizar justiça no caso concreto, maior liberdade será conferida ao aplicador da norma, crescendo na mesma proporção o risco de arbítrio e a ameaça para a isonomia, já que mais facilmente se produzirão julgamentos desiguais para casos idênticos. Por outro lado, negar ao intérprete qualquer espaço de adaptação ao caso pode inviabilizar sua atuação, em especial diante de realidades intensamente mutáveis, como as contemporâneas, em que é simplesmente impossível regular as novas questões no mesmo ritmo em que elas surgem e são levadas ao Judiciário. Em suma: a harmonia de um sistema jurídico reside no equilíbrio eficiente entre segurança e justiça.*

Julgar não é decisionismo nem determinismo. Para alcançar-se o necessário equilíbrio entre segurança e justiça, é preciso que se tenha consciência da obrigação de observância dos seguintes parâmetros: o poder do juiz é limitado por alternativas de ação previamente definidas; a escolha das alternativas segue regras previamente estabelecidas; a decisão precisa ser motivada, como forma de controle público e de legitimação.

*Em um Estado Democrático de Direito, o juiz tem o que aqui intitulamos de responsabilidade ético-funcional. Sob o ponto de vista ético, o magistrado é regido pelo princípio da equidade,*

*que prescreve a realização da justiça no caso concreto, enquanto pelo aspecto funcional o julgador vincula-se à ordem jurídico-normativa. Assim, o juiz deve fundamentar e motivar as suas decisões. A fundamentação liga-se à indicação do fato precedente, que serve de base para a decisão, e das normas aplicáveis ao caso. A motivação envolve a exposição das razões pelas quais se definiu o fato de um determinado modo e mediante as quais foram escolhidas e determinadas normas jurídicas para serem aplicadas, bem como inclui a interpretação dada às normas. A motivação deve ser racional e compreensível, a fim de que possa servir como garantia do controle democrático difuso<sup>31</sup>.*

Antes mesmo da avaliação quanto às soluções que impõe, a legitimidade do Direito decorre da legitimidade do próprio procedimento decisório, o qual se baseia na discussão pública razoável, constituindo um modo de solução de conflitos equitativo e contraditório.

Desse modo, para que haja a garantia dessa legitimidade, é fundamental que exista o respeito às condições da discussão sem coação, com efetiva oportunidade de voz a todas as partes interessadas, observando-se as formas, os prazos e os procedimentos. Tal garantia de um procedimento que constitua um verdadeiro espaço de controvérsia, com paridade de armas, ao mesmo tempo que é capaz de desqualificar a violência que pretenderia impor seu ponto de vista pela força, também afasta a imposição de opiniões pela maioria. Disso decorre a relevância destacada da garantia do processo equitativo.

Não se pode, todavia, descuidar do conteúdo — sob pena de aceitar-se qualquer conteúdo —, que deve necessário respeito aos direitos fundamentais, com destaque para a dignidade da pessoa humana, com toda a grandeza e as dificuldades de precisão já abordadas.

Todo direito subjetivo reflete um dever correspondente na pessoa do outro. O juiz deve, pois, além da razão, recorrer ao *pathos* — a consciência sensível, irrefletida, que corresponde ao outro em nós, a qual é expressa na compaixão e generosidade.

*Se o Direito Natural forneceu uma técnica secular no Ocidente medieval para limitar o exercício do poder de forma que ele seja digno de um monarca cristão, se a idéia de um direito racional pôde cumprir a mesma função nos séculos XVII e XVIII, esse mesmo papel é cumprido, nas sociedades democráticas contemporâneas, por juizes que compreendem seu papel, que é o de conciliar o respeito pelo direito com o respeito pela equidade e pela justiça, de eliminar-lhe as conseqüências desarrazoadas, portanto inaceitáveis<sup>32</sup>.*

Longe de constituir mera retórica, a ascensão dos valores a uma posição central no debate jurídico deve repercutir na realidade, como analisam com precisão Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso:

*O discurso acerca dos princípios, da supremacia dos direitos fundamentais e do reencontro com a Ética — ao qual, no Brasil, se deve agregar o da transformação social e o da emancipação — deve ter repercussão sobre o ofício dos juizes, advogados e promotores, sobre a atuação do Poder Público em geral e sobre a vida das pessoas. Trata-se de transpor a fronteira da reflexão filosófica, ingressar na dogmática jurídica e na prática jurisprudencial e, indo mais além, produzir efeitos positivos sobre a realidade<sup>33</sup>.*

Todos os integrantes do universo jurídico devem incorporar a discussão axiológica aos seus misteres. Nessa realidade, o magistrado não se deve colocar em um plano superior, como detentor de toda a razão, nem tal qual uma máquina, que se limita a processar dados e fornecer uma resposta programada pelo sistema. Compete ao julgador a posição de intermediário, nesse espaço de controvérsia equitativa que é o processo, cabendo-lhe, ao final, com as balizas do Direito Positivo, mas orientado pelos valores consagrados pela comunidade, proferir uma decisão que encerre o conflito.

Deve ter consciência, contudo, da impossibilidade de uma pretensa neutralidade. As regras procedimentais, de fato, podem garantir um juízo imparcial, equidistante dos interesses das partes. O julgador, porém,

não tem como se despir de suas convicções ideológicas. Por mais essa razão, é essencial que o magistrado procure conhecer a fundo os valores da sociedade, sua realidade, para que não profira seu julgamento de uma distância que não lhe permita avaliar as consequências dessa decisão.

## CONCLUSÃO

*O Direito é uma proporção real e pessoal de homem para homem, que, quando é mantida por estes, mantém a sociedade e, quando se corrompe, corrompe-a<sup>34</sup>.*

Dante Alighieri

A possibilidade aberta pelo Positivismo, de ascensão ao poder, dentro do quadro de legalidade vigente, de movimentos como o nazismo, tendo seus integrantes invocado o cumprimento da lei e a obediência a ordens emanadas das autoridades competentes para fundamentar as atrocidades cometidas, gerou imediata reação do mundo jurídico. Finda a Segunda Guerra Mundial, a ideia de um ordenamento jurídico puramente formal, indiferente a valores éticos, tornou-se inaceitável.

As reflexões acerca do Direito passaram, assim, a promover um retorno dos valores, uma reaproximação entre Ética e Direito. Trata-se de voltar a vincular à norma o conteúdo de justiça, pautado pela teoria dos direitos fundamentais, edificada, por sua vez, sobre o princípio da dignidade da pessoa humana.

A busca do Pós-Positivismo, direcionada à reinserção de valor à norma, contudo, não significa um retorno ao Jusnaturalismo puro, que concebia verdades absolutas. Essa verdade única e imutável não se coaduna com o pluralismo e com o dinamismo da sociedade. Em cada caso concreto, muitos são os valores e interesses em colisão, que devem ser sopesados pelo julgador em sua decisão, a qual deverá ser justificada perante a sociedade como um todo.

Com efeito, nas democracias contemporâneas, a mera invocação de normas jurídicas não justifica o poder. É necessário que existam razões éticas para obedecê-las. E tais razões devem ser expostas nas motivações das decisões, que fazem uma mediação entre norma, fato e valor, pretendendo o convencimento do auditório. Sem essa aceitação, o jurídico cede espaço à imposição pela força. Por isso, nesse debate, é essencial que todos os integrantes da sociedade tenham voz — só assim se podendo falar em uma verdadeira democracia.

Busca-se, assim, alcançar uma decisão representativa de um consenso, o qual as pessoas, sem se despirem de suas convicções abrangentes, possam aceitar como verdadeiro ou razoável. Nesse processo, a justificação da decisão assume grande relevância, de modo a validar a adoção de uma posição, e não de outra, pois é a partir dela que a sociedade exercerá controle e poderá aceitar a decisão proferida.

O ato de julgar no novo paradigma do Pós-Positivismo tem como preocupação última a garantia de direitos, assumindo relevância essencial o princípio da dignidade da pessoa humana e a teoria dos direitos fundamentais.

Não deve haver uma opção entre segurança e justiça. Tais forças devem ser equilibradas, cada uma se afirmando em um dado momento e em outro não.

O juiz no Direito Pós-Positivista, pois, nessa teia de relações, deve ser concebido como um mediador, um intermediário da discussão pública necessária ao alcance de um consenso aceitável pela sociedade, dirigido por uma síntese dialética entre segurança e justiça.

Todos os estudiosos e aplicadores do Direito devem incorporar a discussão axiológica à suas atuações. Nessa realidade, o magistrado não se deve colocar em um plano superior, como detentor de toda a razão, nem tal qual uma máquina, que se limita a processar dados e a

fornecer uma resposta programada pelo sistema. Compete ao julgador a posição de intermediário, nesse espaço de controvérsia equitativa que é o processo, cabendo-lhe, ao final, com as balizas do Direito Positivo, mas orientado pelos valores consagrados pela comunidade, proferir uma decisão que encerre o conflito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: BARROSO, Luis Roberto (Org.). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luis Roberto. O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. In: BARROSO, Luis Roberto (Org.). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-Modernidade, Teoria Crítica e Pós-Positivismo). In: BARROSO, Luis Roberto (Org.). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOFF, Leonardo. *Ethos Mundial: um Consenso Mínimo entre os*

Humanos. Brasília: Letra Viva, 2000.

DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. *Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PERELMAN, Chaïm. *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

RAWLS, John. *Justiça e Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. 6. ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel (organizador). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

SINGER, Peter. *Ética Prática*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

## NOTAS

<sup>1</sup> MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. *Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 207.

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-Modernidade, Teoria Crítica e Pós-Positivismo). In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 20-21.

<sup>3</sup> PERELMAN, Chaïm. *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 422.

- <sup>4</sup> BARROSO, Luís Roberto. Op. cit. p. 26.
- <sup>5</sup> PERELMAN, Chaïm. Op. cit. p. 395.
- <sup>6</sup> BARROSO, Luís Roberto. Op. cit. p. 29.
- <sup>7</sup> PERELMAN, Chaïm. Op. cit. p. 392.
- <sup>8</sup> Apud MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Op. cit. p. 72.
- <sup>9</sup> Apud MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Op. cit. p. 92.
- <sup>10</sup> PERELMAN, Chaïm. Op. cit. p. 463.
- <sup>11</sup> PERELMAN, Chaïm. Op. cit. p. 432.
- <sup>12</sup> Apud MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Op. cit. p. 101.
- <sup>13</sup> PERELMAN, Chaïm. Op. cit. p. 463.
- <sup>14</sup> PERELMAN, Chaïm. Op. cit. p. 631.
- <sup>15</sup> BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 336.
- <sup>16</sup> Apud SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. 6. ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 70.
- <sup>17</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit. p. 60.
- <sup>18</sup> Apud SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit. p. 60-61.
- <sup>19</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit. p. 63.
- <sup>20</sup> RAWLS, John. *Justiça e Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. XV.
- <sup>21</sup> DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 296.
- <sup>22</sup> Artigo XXII da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, adotada e proclamada pela resolução 217ª (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948: “Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”.
- <sup>23</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. São Paulo: Forense, 2002. p. 327.
- <sup>24</sup> BARROSO, Luís Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia*

do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. xi-xii.

<sup>25</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Op. cit. p. 79.

<sup>26</sup> BARROSO, Luís Roberto. Op. cit. p. 30.

<sup>27</sup> MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Op. cit. p. 70.

<sup>28</sup> PERELMAN, Chaïm. Op. cit. p. 557-558.

<sup>29</sup> DWORKIN, Ronald. Op. cit.

<sup>30</sup> MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Op. cit. p. 118-119.

<sup>31</sup> MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Op. cit. p. 121.

<sup>32</sup> PERELMAN, Chaïm. Op. cit. p. 457.

<sup>33</sup> BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luis Roberto (Org.). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 337.

<sup>34</sup> Apud MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Op. cit. p. 227.

# **A IMPORTÂNCIA SOCIAL E ECONÔMICA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS ITINERANTES DENTRO DA ÁREA DE JURISDIÇÃO DA 19ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO CEARÁ**

**Glêdison Marques Fernandes<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O curto período de atuação dos Juizados Especiais Federais (JEFs) significou um grande avanço em termos de prestação jurisdicional. Por meio dos Juizados Especiais Federais, a Justiça tornou-se mais próxima do cidadão comum, principalmente as classes menos favorecidas passaram a ter acesso facilitado ao Poder Judiciário para resolver suas pendências, na sua maioria, de caráter previdenciário, ou seja, alimentar. As Leis nº 9.099/1995 e 10.259/2001 trouxeram importantes inovações processuais, as quais ajudaram a tornar o andamento dos processos mais célere e a aumentar a eficiência da prestação jurisdicional. Apesar do grande esforço despendido por aqueles que trabalham nos Juizados Especiais Federais e do reconhecimento da sociedade, estes se encontram atualmente no limite de sua capacidade de processar os feitos, devido à explosão da demanda. Algumas causas da alta demanda enfrentada pelos JEFs são apontadas, bem como as relacionadas à morosidade no andamento dos processos. A interiorização da Justiça Federal torna a Justiça mais próxima ao cidadão, porém esta não ocorre com a rapidez necessária devido aos altos custos envolvidos para se instalar e manter uma Vara Federal. Os mutirões itinerantes constituem-se em um meio pouco dispendioso e eficaz para levar uma Justiça mais célere até onde o cidadão se encontra. Os custos de funcionamento dos mutirões itinerantes

e de instalação e funcionamento de uma Vara Federal são analisados e confrontados. A adoção da videoaudiência no âmbito dos JEFs é analisada e tem seus aspectos discutidos. Os estudos foram realizados dentro da área geográfica jurisdicionada pela 19ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará.

**PALAVRAS-CHAVE:** Justiça, itinerante, interiorização.

## INTRODUÇÃO

O problema do acesso à Justiça enfrentado pelas camadas menos favorecidas da sociedade brasileira exige, para sua solução, medidas criativas.

Visando dar sua contribuição, procura-se, com este trabalho, avaliar a viabilidade dos Juizados Especiais Federais Itinerantes dentro da área geográfica jurisdicionada pela 19ª Vara Federal da SJCE. Os resultados obtidos podem ser extrapolados para outras regiões do Brasil.

A palavra *itinerante* tem origem no latim e deriva da palavra latina *iter, itineris*, a qual, traduzida para o vernáculo, significa *caminho*.

Assim, o Juizado Especial Federal Itinerante é um juizado que viaja, que percorre itinerários, ou seja, é um juizado que muda de sede. Diferentemente de uma Vara Comum, que funciona sempre no mesmo lugar, o Juizado Especial Federal Itinerante se desloca, está no caminho para se aproximar do jurisdicionado.

Os custos do funcionamento dos JEFs itinerantes serão comparados com os custos de instalação e funcionamento de uma Vara Federal, pois se pretende demonstrar que, a custos bem menos elevados, é possível oferecer uma prestação jurisdicional com qualidade suficiente para atender às expectativas das pessoas que habitam o interior do Brasil.

A 19ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará já realizou um mutirão, no mês de fevereiro de 2007, o qual realizou seiscentas audiências em três dias e contou com o trabalho de dez juízes e mais de vinte servidores.

O trabalho dos Juizados Especiais Federais Itinerantes só produzirá resultados satisfatórios se for realizado em regime de mutirão, pois, em poucos dias, um número grande de audiências será realizado; e os processos, julgados.

Muito importante para a compreensão do tema proposto são as noções sobre Juizado Especial Federal. Dessa forma, são abordadas as origens dos Juizados Especiais Federais, os problemas que enfrentam, como a alta demanda, a legislação de regência, e os princípios que os norteiam.

Outro tópico interessante diz respeito às causas da alta demanda por ações previdenciárias verificada nos últimos anos. São abordados assuntos como a lentidão da Justiça, a demanda reprimida por anos em relação a ações de natureza previdenciária.

O contexto de criação dos Juizados Especiais Federais é analisado.

Outro tema tratado é a atuação do INSS, bem como de seus servidores.

O acesso à Justiça é discutido no seu aspecto constitucional. Trata-se também de temas de suma importância, como a dignidade da pessoa humana, cidadania, pobreza extrema. Dentro desse contexto, discute-se a importância do Poder Judiciário para facilitar o acesso à Justiça e a contribuição dos Juizados Especiais Federais.

Como o trabalho é circunscrito à área geográfica jurisdicionada pela 19ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, a qual é composta de 62 municípios, é de relevância o estudo dos dados referentes a cada município para se delinear sua importância dentro da região. Os dados foram obtidos do IBGE, através de sua página na internet.

Através da análise dos dados relativos a cada município, podem ser formadas as microrregiões com seus municípios-sede. De início, são apontados três municípios-sede, porém esse número pode crescer, ficando na dependência dos resultados obtidos.

É discutida também a frequência de funcionamento dos Juizados Especiais Federais itinerantes e os fatores que influenciam nessa frequência.

Comparam-se, em tópico próprio, os custos de implantação de uma Vara Federal e os custos de funcionamento dos Juizados Especiais Federais itinerantes.

Faz-se uma análise dos custos para a realização dos mutirões itinerantes.

O tema das audiências virtuais também é tratado, pois, conforme demonstrado, essas audiências podem ajudar a baixar ainda mais os custos do funcionamento dos Juizados Especiais Federais. A tecnologia necessária já se encontra disponível a baixos custos.

Conclui-se, por fim, pela viabilidade econômica da implantação dos Juizados Especiais Federais Itinerantes, bem como de sua contribuição para facilitar o acesso à Justiça da população mais desvalida do interior do Nordeste.

## **1 JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS**

A Constituição Federal dispõe, em seu artigo 98, sobre os Juizados Especiais, *in verbis*:

*Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:*

*I – Juizados Especiais, providos de juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos*

*oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;*

*II – [...]*

*§ 1º - Lei federal disporá sobre a criação de Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal.*

Conforme pode ser visto, a Constituição Federal introduziu os Juizados Especiais no direito pátrio.

Importante observar que os Juizados Especiais Federais têm sede constitucional, e uma das funções da Constituição é a proteção jurídica eficaz e temporalmente adequada. Sobre o tema, assim se expressa J. J. Gomes Canotilho<sup>2</sup>:

*A proteção jurídica através dos tribunais implica a garantia de uma protecção eficaz e temporalmente adequada. Neste sentido, ela engloba a exigência de uma apreciação, pelo juiz, da matéria de facto e de direito, objecto do litígio ou da pretensão do particular, e a respectiva “resposta” plasmada numa decisão judicial vinculativa (em termos a regular pelas leis de processo). O controlo judicial deve, pelo menos em sede de primeira instância, fixar as chamadas “matérias ou questões de facto”, não se devendo configurar como um “tribunal de revista” limitado à apreciação das “questões” e “vícios de direito”. Além disso, ao demandante de uma protecção jurídica, deve ser reconhecida a possibilidade de, em tempo útil (“adequação temporal”, “justiça temporalmente adequada”), obter uma sentença executória com força de caso julgado.*

A criação dos Juizados Especiais Federais significa a possibilidade real para muitos brasileiros de defender seus direitos perante o Poder Judiciário. Canotilho<sup>3</sup>, sobre esse tema, afirma:

*Verdadeiramente fundamental no princípio da abertura da via judiciária é a sua conexão com a defesa dos direitos: reforça o princípio da efectividade dos direitos fundamentais proibindo a*

*sua inexequibilidade ou eficácia por falta de meios judiciais. Esta efectiva protecção jurídica implica um controlo das questões de facto e das questões de direito suscitadas no processo, de forma a possibilitar uma decisão material do litígio feita por um juiz em termos juridicamente vinculantes.*

A necessidade de uma Justiça mais ágil, prática e menos formalista já se fazia sentir de há muito no seio da sociedade. O processo civil ordinário é reconhecidamente lento, formalista, possuidor de uma grande gama de recursos, fato esse que emperra a prestação jurisdicional.

Portanto, a sociedade clamava por uma Justiça mais célere, e esse clamor se fazia expressar pela opinião pública. Em seu livro, o prof. Paulo Bonavides<sup>4</sup>, discorrendo sobre a força da opinião pública na formação da vontade política, afirma:

*Sendo a opinião pública a mais eficaz forma de presença indireta do corpo social na formação da vontade política, não é de admirar que sua excepcional força haja sido já proclamada e reconhecida por governantes, filósofos e cientistas políticos, do século XVIII aos nossos dias... Dos pensadores do século passado que renderam culto à opinião pública, destaca-se Hegel, quando assinalou que, “em todos os tempos, ela fora um grande poder; nomeadamente em nossa época”. Do mesmo filósofo: “A opinião pública contém em si os princípios substanciais eternos da justiça, o verdadeiro conteúdo e o resultado de toda a constituição, da legislação e da vida coletiva em geral, etc”.*

*Tem essa tradição de louvor à opinião pública cerca de trezentos anos. Remonta a Pascal, quando este, ao tempo de Luís XIV, proclamava a opinião pública “rainha do mundo”.*

A criação dos Juizados Especiais, estaduais e federais nasceu sob o patrocínio da opinião pública generalizada, que pedia uma Justiça mais rápida e eficaz, e de nenhuma maneira foi um presente do Poder Público preocupado com as angústias da população.

A Lei Federal nº 9.099/1995 dispôs que os Juizados Especiais

Cíveis e Criminais, órgãos da Justiça Ordinária, serão criados pela União, no Distrito Federal e nos territórios, e pelos estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

A competência do Juizado Especial Cível diz respeito às causas de menor complexidade, cujo principal requisito é o valor máximo de quarenta vezes o salário mínimo.

A lei fixou os critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade como orientadores dos Juizados Especiais, dispondo que, sempre que possível, dever-se-á buscar a conciliação ou a transação.

Os Juizados Especiais constituem-se numa tentativa de solucionar o grave problema da morosidade da Justiça brasileira e de permitir acesso ao Poder Judiciário a milhões de cidadãos que, sem eles, permaneceriam sem acesso a esse poder.

Coube à Lei Federal nº 10.259/2001 dispor sobre a instituição dos Juizados Especiais Federais.

Por força do artigo 1º da referida lei, o disposto na Lei nº 9.099/1995 se aplica aos Juizados Especiais Federais, desde que não conflite com suas disposições, ou seja, a lei que regula os Juizados Especiais Estaduais se aplica subsidiariamente aos Juizados Especiais Federais.

Aos Juizados Especiais Federais, foi dada competência para processar, conciliar e julgar causas da competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar suas sentenças.

Assim, os Juizados Especiais Federais são orientados também pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade e deverão buscar, sempre que possível, a conciliação e a transação.

Esses princípios ou critérios têm a função de reduzir o tempo de tramitação dos processos.

Podem ser partes no Juizado Especial Federal Cível, como autores, as pessoas físicas e as microempresas e empresas de pequeno porte e, como rés, a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais.

A finalidade da criação dos Juizados Especiais tanto no âmbito dos estados como na esfera federal era implementar um novo tipo de relacionamento entre o Poder Judiciário e a sociedade e servir de canal facilitador para o encaminhamento de conflitos sociais a esse poder, conflitos esses que, sem os Juizados Especiais, ficariam adormecidos na sociedade.

Os Juizados Especiais Federais começaram a atuar a partir de 2002, e sua demanda pode ser considerada muito alta.

Esse fato se deve à demanda que se encontrava reprimida desde longa data e às facilidades para ajuizamento de ações no âmbito dos Juizados Especiais Federais, onde o autor não necessita de advogados para ajuizar ação no primeiro grau de jurisdição.

## **2 CAUSAS DA ALTA DEMANDA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS**

Devido aos elevados custos de acesso à Justiça e à sua lentidão, a classe menos favorecida sempre ficou à margem do Poder Judiciário.

Criou-se, portanto, uma demanda reprimida pela satisfação de direitos que necessitavam da atuação do Poder Judiciário.

Na esfera federal, os Juizados Especiais vieram com a promessa de dar vazão a toda essa demanda, principalmente pelos critérios já referidos que os orientam.

No entanto, apesar de se ter conhecimento dessa demanda reprimida, era impossível quantificá-la: a experiência mostrou ser ela

muito maior do que se supunha, e o resultado foi uma verdadeira explosão de ações ajuizadas.

Como exemplo e para citar apenas o Estado do Ceará, os dois Juizados Especiais Federais de Fortaleza chegaram a ter, cada um, mais de 40 mil ações em andamento. A 19ª Vara recebeu, somente no ano de 2006, mais de 22 mil ações.

A interiorização da Justiça Federal é outro importante fator de aumento da demanda, pois facilita o acesso do cidadão às próprias instalações físicas, diminuindo custos com deslocamento e, possivelmente, com hospedagem.

A questão previdenciária no Brasil é de vital importância para o aumento da demanda nos Juizados Especiais Federais, principalmente na zona rural do Nordeste.

O INSS é réu em mais de 95% das ações que tramitam na 19ª Vara.

Nas ações contra o INSS, os autores buscam o recebimento de benefícios previdenciários, na esmagadora maioria rurais, tais como aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, além de benefícios assistenciais.

Esses direitos sociais estão previstos constitucionalmente e regulamentados em lei, porém ainda não estão disponíveis, a nível administrativo, para milhões de brasileiros, principalmente os que integram as classes menos favorecidas.

É fato por demais conhecido de todos que o INSS não oferece atendimento satisfatório aos que buscam seus serviços.

Tratando-se, como no caso, de benefícios rurais, em que os interessados são pessoas de pouca instrução, o requerimento de um benefício pode demorar muito e demanda do requerente muitas idas e vindas até o posto de atendimento para acompanhar o trâmite do pedido.

Se o requerimento não for atendido, então o interessado busca a solução judicial.

Há, atualmente, um grande número de advogados especializados em causas previdenciárias, principalmente rurais.

Naturalmente, o interesse dos advogados é de judicializar os conflitos, pois assim terão mais causas a patrocinar.

Alguns advogados pretendiam inclusive inverter a ordem natural das coisas, ou seja, chegaram a ajuizar ações contra o INSS para obter benefícios previdenciários antes mesmo de o autor da ação ter requerido o benefício administrativamente.

Assim, tirava-se da administração, no caso o INSS, a oportunidade de analisar o requerimento beneficiário para conceder ou não.

Se o benefício for concedido na esfera administrativa, não há necessidade de ajuizar ação; apenas na hipótese de indeferimento, o autor passaria a ter interesse de levar o conflito para o Juizado Especial Federal. Com isso, tem-se naturalmente a diminuição do número de processos ajuizados.

Felizmente, o entendimento predominante no âmbito da Justiça Federal é de que a pessoa deve dirigir-se primeiramente ao INSS para requerer o benefício, e, somente na hipótese de negativa ou de demora injustificada na apreciação do pedido, a pessoa passa a ter interesse processual e pode então ajuizar a ação.

Muitas vezes, o direito ao benefício previdenciário alegado pelo autor da ação emerge cristalino quando da realização da audiência, havendo o convencimento do próprio representante do INSS presente, o qual faz proposta para realização do acordo.

Por isso, existe certa perplexidade e dificuldade para entender as razões pelas quais o benefício não foi concedido administrativamente.

Uma das razões pode ser a falta de preparo do servidor responsável pela análise do benefício. Nesse caso, cabe à administração do INSS

prover os cursos necessários para que o servidor atinja um grau de qualidade na execução de suas tarefas.

A sociedade ganharia, em primeiro lugar, porque o benefício seria concedido a quem tivesse direito ainda na esfera administrativa, o que diminuiria o sofrimento do requerente, pois este não precisaria entrar com uma ação judicial para provar um direito que já está claro, reduzindo o tempo de espera pelo recebimento do benefício.

Em segundo lugar, a sociedade ganharia pela redução das ações ajuizadas, pois só seriam ajuizadas as ações que realmente necessitassem de exame judicial.

Exemplos desses direitos cristalinos são algumas ações que tramitaram na 19ª Vara em que as autoras pretendiam ver reconhecidos seus direitos de receber o benefício de pensão por morte, em decorrência do falecimento de seu marido.

As autoras protocolaram o pedido no INSS, juntando cópia da certidão do casamento eclesiástico, cópias da certidão de nascimento de vários filhos do casal e cópia da certidão de óbito do marido, na qual consta o nome da autora como declarante.

Esses requerimentos foram indeferidos na esfera da administração ao argumento de que as autoras não eram casadas civilmente.

Todas essas ações foram solucionadas por acordo, pois o representante do INSS presente à audiência se convenceu do direito das autoras.

Por que um direito tão claro não foi reconhecido no INSS e demandou o ajuizamento de uma ação?

É necessário corrigir essas falhas, pois, além de gerar sofrimento para as pessoas envolvidas, gera também prejuízo aos cofres públicos.

Esses prejuízos se traduzem pela movimentação da máquina judiciária desnecessariamente. Todos sabem que o processo judicial tem

um custo elevado, e esse custo é suportado pela sociedade.

Quando o juiz reconhece o direito a um benefício que foi negado pelo INSS, este é condenado a pagar todas as parcelas em atraso desde a data do requerimento administrativo até a data da decisão judicial, incidindo em juros e correção monetária.

Se o INSS recorre dessa decisão e não tem o recurso provido em segundo grau, sofre condenação em honorários advocatícios.

Conclui-se, portanto, que o prejuízo para os cofres públicos é muito grande e urge corrigir o atendimento dispensado àqueles que buscam resolver seus problemas previdenciários junto ao INSS.

Na 19ª Vara da SJCE, foram propostas milhares de ações com a finalidade de receber diferenças no pagamento do benefício de salário-maternidade.

Ocorre que grande parte dessas ações tem valor muito pequeno, chegando a ser irrisório. Há condenações no valor de R\$ 8,00 (oito reais), R\$ 10,00 (dez reais), R\$ 12,00 (doze reais) e assim por diante.

Em conversa com advogados que atuam na 19ª Vara, chegou-se a sugerir que fosse feito um cálculo anterior à propositura da ação para saber se o valor de uma possível condenação seria irrisório, sendo oferecida até uma tabela de cálculo simples de operar, porém nenhum advogado aderiu à ideia, e o resultado é o ajuizamento mensal de centenas dessas ações.

A tão decantada morosidade do Poder Judiciário tem várias causas e nem todas devidas a esse poder. Portanto, toda a sociedade deve colaborar na solução desse problema, e o ajuizamento de ações, aos milhares, para cobrar valores irrisórios, certamente não faz parte da solução, mas ajuda a agravar o problema, sem trazer vantagens para ninguém.

Segundo estudos do Conselho da Justiça Federal, cada processo custa, em média, R\$ 600,00 (seiscentos reais) para o Poder Judiciário.

Acontece que o orçamento do Poder Judiciário sai do erário, ou seja, quem paga a conta é a própria sociedade.

O ponto central da questão é saber se é interessante para a sociedade suportar um custo médio de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por processo para que o autor ajuíze uma ação que lhe possibilitará receber valores da ordem de R\$ 8,00 (oito reais) até R\$ 100,00 (cem reais).

Outro efeito grave dessa prática constitui-se em ajudar a estrangular mais ainda o Judiciário, especialmente os JEFs.

### 3 ACESSO À JUSTIÇA

O Título I da Constituição Federal trata dos Princípios Fundamentais, e o artigo 1º diz que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e, entre seus fundamentos, elenca a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

A Carta Magna, em seu artigo 3º, enumera os objetivos fundamentais da República, *in verbis*:

*Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II – garantir o desenvolvimento nacional;*

*III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

A cidadania confere à pessoa os chamados *direitos civis*, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei; bem como os direitos políticos, assim entendidos como a possibilidade de participar na definição dos destinos da sociedade, votar e ser votado.

Há ainda os direitos sociais, os quais garantem ao cidadão a

participação na riqueza nacional, como o direito à educação, ao trabalho, salário justo, lazer, à saúde e velhice tranquila, entre outros.

Como é de conhecimento geral, uma parcela expressiva da população brasileira, cerca de 33%, vive em situação de extrema pobreza, sem acesso aos direitos que a cidadania lhe confere. A Região Nordeste do Brasil abriga grande parte dessa população de excluídos.

A questão previdenciária e assistencial tem grande relevância para os mais pobres, principalmente na velhice ou na enfermidade, quando muitos têm de recorrer ao Poder Judiciário, mais especificamente à Justiça Federal para ter os direitos reconhecidos, pois o Poder Executivo não está devidamente aparelhado para bem atender à população, haja vista a estrutura deficitária do INSS.

A cidadania é um dos fundamentos da República e modernamente significa que cada cidadão deve ter assegurado o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Esses são os direitos civis.

Existem também os direitos políticos, votar e ser votado, isto é, ter o direito de participar nos destinos da sociedade.

Há ainda os direitos sociais, os quais garantem a participação na riqueza coletiva e são expressos como o direito à saúde, à educação, ao trabalho, ao salário justo, à previdência social, etc.

O Poder Judiciário tem um importante papel social, na medida em que decide se o poder estatal está sendo exercido sobre as pessoas de acordo com as normas constitucionais e legais.

Particularmente nas questões previdenciárias, esse papel tem uma repercussão social imensa, pois a demanda por esse tipo de ação só cresce no âmbito da Justiça Federal.

É preciso, pois, que a Justiça Federal se aproxime do jurisdicionado, principalmente os menos privilegiados.

A Justiça Federal está em lento processo de expansão, notadamente para o interior, na tentativa de melhorar o acesso da população que não

vive em grandes cidades à prestação jurisdicional. Contudo, ainda resta um longo caminho a percorrer.

No âmbito da jurisdição da 19ª Vara da SJCE, as pessoas têm de percorrer distâncias consideráveis para participar dos atos processuais, devendo ser observado tratar-se de pessoas muito pobres, que, na maior parte das vezes, vêm em busca de um benefício previdenciário de valor igual a um salário mínimo.

Pessoas pobres têm dificuldade de locomover-se por causa do custo do transporte. Na experiência do interior do Nordeste, muitas vezes é o próprio advogado da causa quem banca os custos do transporte do autor e de suas testemunhas ou as pessoas se deslocam em veículos cedidos pelas prefeituras.

Existe nesse ponto uma grande falha na prestação jurisdicional, causada pela distância a ser percorrida para se ter acesso a uma Vara Federal.

A justiça social, tão decantada hodiernamente, somente se concretiza com o efetivo acesso aos meios que possibilitam sua realização.

Outro importante fundamento da República é a dignidade da pessoa humana, significando dizer que essa república está baseada no princípio antrópico que acolhe a ideia da *dignitas hominis*, isto é, o indivíduo conforma a si próprio e sua vida, de acordo com seu projeto espiritual.

Através da expressão desse fundamento, o homem passa a ser o limite e fundamento do domínio político da República.

Assim, a República é uma organização política que serve ao homem, e não ao contrário.

A Constituição Federal estabelece uma base antropológica ao Estado de Direito.

Analisando os direitos e as garantias fundamentais, deduz-se que essa base antropológica está ligada ao homem na qualidade de pessoa, de cidadão trabalhador e administrado.

Conforme estabelece o artigo 193 da Constituição Federal: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais”.

Para isso, a Constituição estabeleceu a previdência e a assistência social de modo a garantir condições existenciais mínimas, concretizando a dignidade da pessoa humana.

Discorrendo sobre a dignidade da pessoa humana, Jorge Miranda<sup>5</sup> assim se expressa:

*Quanto fica dito, demonstra que a Constituição, a despeito do seu carácter compromissório, confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema de direitos fundamentais. E ela repousa na dignidade da pessoa humana, proclamada no artigo 1º, ou seja, na concepção que faz da pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado.*

*Pelo menos, de modo directo e evidente, os direitos, liberdades e garantias pessoais e os direitos económicos sociais e culturais comuns têm a sua fonte ética na dignidade da pessoa, de todas as pessoas. Mas quase todos os outros direitos, ainda quando projectados em instituições, remontam também à idêia de protecção e desenvolvimento das pessoas. A copiosa extensão do elenco não deve fazer perder de vista esse referencial... Nas palavras de Kant: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outra, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio”. “No reino dos fins, tudo tem um preço e uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr, em vez dele, qualquer outro como equivalente; mas, quando uma coisa está acima de todo o preço e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade”.*

Jorge Miranda<sup>6</sup> dispõe também nos seguintes termos:

*A dignidade humana inclui a reciprocidade do reconhecimento. A afirmação da dignidade humana não pode ser bandeira das pessoas que já são reconhecidas na sua dignidade, mas deve igualmente lembrar a estas que a dignidade só pode crescer simultaneamente em todas as pessoas e em todos os povos. Enquanto houver uma pessoa que não veja reconhecida*

*a sua dignidade, ninguém pode considerar-se satisfeito com a dignidade adquirida.*

O conceito teórico de acesso à Justiça tem evoluído com o decorrer do tempo.

Nos estados liberais dos séculos XVIII e XIX, o direito de acesso à Justiça significava tão somente o direito formal do indivíduo interessado de propor ou contestar uma ação.

Não havia, por parte do Estado, a preocupação de garantir o pleno acesso à proteção judicial. O Estado não se interessava em saber se uma pessoa estava apta para reconhecer os seus direitos e se tinha amplas condições de defendê-los realmente.

Nessa situação, apenas as pessoas que podiam enfrentar os custos de uma ação judicial poderiam ter acesso à Justiça. Para os menos favorecidos, restava apenas o acesso formal, irreal, longe de suas possibilidades materiais. A igualdade aqui encontrada, poder-se-ia chamar apenas formal, mas não efetiva.

Até bem pouco tempo atrás, os estudiosos do Direito, salvo raras exceções, voltavam suas atenções unicamente em temas formalistas, afastados dos reais problemas da grande maioria da população de ter acesso efetivo ao sistema judiciário.

Em sede de um Juizado Especial Federal, não há praticamente cobrança de custas judiciais, o que se constitui em uma barreira a menos para a população mais necessitada.

Igualmente, a parte demandante não necessita de advogado para propor ação, fato que por si só alarga as possibilidades de acesso ao sistema judiciário nacional, por implicar em redução de custos.

Uma barreira para acesso à Justiça que ainda persiste para grande parte da população brasileira é a aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação em sua defesa.

Porém, essa barreira é externa ao Poder Judiciário e deve-se ao analfabetismo e à ignorância que ainda grassam entre os mais pobres, principalmente no meio rural nordestino.

#### **4 INDICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE SEDIARÃO OS MUTIRÕES**

A escolha dos municípios-sede dos mutirões deve levar em conta diversos fatores, tais como a população do município, a microrregião em que se insere, as vias de acesso, a importância econômica e a demanda processual.

A área geográfica jurisdicionada pela 19ª Vara Federal da SJCE apresenta três municípios que são sede de microrregiões importantes, a saber: Itapipoca, Tianguá e Crateús.

Itapipoca é um município que tem uma grande demanda processual e é polo em sua microrregião. Apresenta boas vias de acesso e tem população de mais de 100 mil habitantes. Possui atividade comercial importante — o que atrai pessoas de outros municípios —, sede da Agência do INSS da microrregião e agências bancárias do Banco do Brasil, do Banco do Nordeste, do Bradesco e da Caixa Econômica Federal.

Tianguá localiza-se no alto da Serra da Ibiapaba, constituindo-se no município de maior importância na região. Essa importância advém de sua privilegiada localização, às margens da BR - 222, que liga o Ceará ao norte do País, bem como pela dinâmica de seu comércio.

O município exerce influência ainda sobre várias cidades do litoral oeste do Ceará. Possui agência do INSS e de vários bancos, a exemplo de Itapipoca. Apresenta também elevada demanda processual.

Crateús dista 250 km de Sobral, sendo município-sede da microrregião que leva seu nome. Apresenta comércio desenvolvido e

possui agência do INSS e de diversos bancos. O município possui boas vias de acesso, apresentando alta demanda processual.

Por todas essas características apontadas, indicamos os municípios de Itapipoca, Tianguá e Crateús para funcionar como sedes dos mutirões. Resta agora determinar os municípios abrangidos por cada município-sede. Para isso, serão levados em conta fatores como distância, vias de acesso, identidade cultural, microrregião e demanda processual.

Os mutirões que se realizarão em Tianguá abrangerão os municípios de Viçosa do Ceará, Granja, Chaval, Barroquinha, Camocim, Jijoca de Jeriquaçu, Ubajara, Ibiapina, São Benedito, Carnaubal e Guaraciaba do Norte.

O mutirão de Crateús abrangerá Croatá, Ipueiras, Poranga, Ararendá, Ipaporanga, Novo Oriente, Independência, Monsenhor Tabosa, Tamboril, Nova Russas, Itatira, Catunda e Hidrolândia.

Itapipoca terá os municípios de Trairi, Uruburetama, Itapajé, Tejuçuoca, Irauçuba, Miranda, Amontada e Itarema.

## **5 FREQUÊNCIA DE REALIZAÇÃO DOS MUTIRÕES**

A demanda processual da região abrangida pelo município-sede é o fator determinante da frequência dos mutirões.

Analisando os dados informatizados da 19ª Vara Federal, constata-se que, em média, são ajuizadas, mensalmente, setecentas novas ações. No entanto, nem todas as ações ajuizadas necessitam de instrução processual, ou seja, necessitam de audiência.

Em média, quatrocentas ações novas mensais necessitam de audiência.

Dentre os municípios-sede, Tianguá apresenta a menor demanda, algo em torno de cinquenta audiências por mês, enquanto Crateús e

Itapipoca demandam, cada uma, o dobro, ou seja, cem audiências por mês. O restante das audiências demandadas mensalmente pertence aos demais municípios não abrangidos pelos municípios-sede do mutirão.

Realizando-se três mutirões por ano em Tianguá, a demanda estaria perfeitamente atendida. Senão vejamos.

A realização de três mutirões por ano significa que os mutirões ocorrerão de quatro em quatro meses. A cada quatro meses, tem-se uma demanda acumulada de duzentas audiências, portanto haverá a necessidade de realizar mutirões em Tianguá de quatro em quatro meses, e, em cada mutirão, serão realizadas duzentas audiências.

Deve ser lembrado que, normalmente, a ação é julgada na própria audiência, ou seja, um cidadão ou uma cidadã residente na área de abrangência de Tianguá, ao ajuizar uma ação, terá de esperar, no máximo, quatro meses para ter seu processo julgado. Esse é um prazo mais que razoável e que atende às expectativas de celeridade da comunidade.

A situação de Itapipoca e Crateús é um pouco diferente, devido à maior demanda. A cada período de três meses, tem-se a necessidade de realização de trezentas audiências em Crateús e de igual número em Itapipoca, portanto três meses é o prazo máximo aceitável para a frequência dos mutirões nesses municípios.

Assim, mesmo com essa elevada demanda, um cidadão ou uma cidadã residente na área de abrangência desses dois municípios terá de esperar por apenas três meses para ter seu processo julgado.

## **6 COMPARAÇÃO ENTRE OS CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO DE UMA VARA FEDERAL E OS CUSTOS DOS MUTIRÕES ITINERANTES**

Custos de implantação e funcionamento de uma Vara Federal:

- Construção do prédio – Os custos financeiros para a construção de um prédio para a instalação de uma única Vara Federal giram em torno de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).
- Bens permanentes – Para o funcionamento de uma Vara Federal, faz-se necessária a aquisição de bens permanentes, como cadeiras, mesas, computadores, impressoras, estantes, telefones, ar-condicionado, geladeira, etc. Tomando como exemplo a instalação da 19ª Vara, o investimento foi da ordem de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). Deve ser computado o valor correspondente a um automóvel para realizar os trabalhos administrativos, que gira em torno de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).
- Salários – Os custos com salários para o funcionamento de uma Vara Federal dependem do quadro de pessoal criado pela lei. Tomando como exemplo o quadro funcional da 19ª Vara, tem-se:

1 juiz federal – salário: R\$ 21.005,69
1 juiz federal substituto – salário: R\$ 19.955,40
7 analistas judiciários – salário: R\$ 8.831,33
2 oficiais de Justiça – salário: R\$ 10.637,70
11 técnicos judiciários – salário: R\$ 5.595,18
5 funções FC5 – valor: R\$ 1.842,00
2 funções de agente de segurança – valor: R\$ 960,05

Os custos fixos médios mensais para o funcionamento de uma Vara Federal são apresentados a seguir:

ITEM	DESCRIÇÃO DO MATERIAL	UNIDADE	QUANTIDADE	VALOR EM R\$
1	Gasolina	litro	600	275,00
2	Água e esgoto	m <sup>3</sup>		328,00
3	Energia elétrica	KWh		7.029,00
4	Água mineral	garrafão	80	320,00
5	Vigilância armada	h	08	9.048,00
6	Zeladoria	h	04	3.439,00
7	Telefone	linhas	12	3.000,00
8	Papel A4	resma	60	420,00
9	Café	pacote	20	50,00
10	Açúcar	pacote	10	15,00
11	Desinfetante	litro	15	60,00
12	Água sanitária	litro	12	24,00
13	Papel toalha	pacote	15	80,00
14	Papel higiênico	rolo	80	160,00
15	<i>Toner</i> para impressora	unidade	02	400,00

Constata-se que os custos mensais com salários para o funcionamento de uma Vara Federal giram em torno de R\$ 196.732,78 (cento e noventa e seis mil, setecentos e trinta e dois reais e setenta e oito centavos).

As despesas fixas mensais alcançam o patamar de R\$ 24.648,00 (vinte e quatro mil e seiscentos e quarenta e oito reais).

Somando-se os custos com salários e outras despesas, encontra-se o valor mensal de R\$ 221.380,78 (duzentos e vinte e um mil, trezentos e oitenta reais e setenta e oito centavos).

O valor despendido para o funcionamento de uma Vara Federal anualmente com salários é de R\$ 2.360.793,36 (dois milhões, trezentos e sessenta mil, setecentos e noventa e três reais e trinta e seis centavos),

acrescido do terço de férias R\$ 79.231,27 (setenta e nove mil, duzentos e trinta e um reais e vinte e sete centavos), chega-se ao total de R\$ 2.440.024,63 (dois milhões, quatrocentos e quarenta mil, vinte e quatro reais e sessenta e três centavos).

O valor anual com outras despesas chega a R\$ 295.776,00 (duzentos e noventa e cinco mil e setecentos e setenta e seis reais).

Tem-se, portanto, a despesa anual para o funcionamento de uma Vara Federal na importância de R\$ 2.735.800,63 (dois milhões, setecentos e trinta e cinco mil, oitocentos reais e sessenta e três centavos).

## **7 ANÁLISE DE CUSTOS PARA REALIZAÇÃO DOS MUTIRÕES**

Cada juiz realiza vinte audiências por dia.

Em relação a Tianguá, onde, em cada mutirão, serão realizadas duzentas audiências, será necessário o trabalho de dez juízes em apenas um dia de mutirão. Nessa cidade, serão realizados três mutirões por ano, portanto serão pagas 30 diárias para os juízes.

No caso de Crateús e Itapipoca, em cada mutirão deverão ser realizadas trezentas audiências, devendo, portanto, dez juízes trabalhar por um período de um dia e meio. Em cada uma dessas cidades, serão realizados quatro mutirões por ano. Assim, serão pagas 120 diárias para os juízes anualmente.

Assim, para realizar todos os mutirões, haverá o pagamento de 150 diárias para os juízes. Como o valor de cada diária é de R\$ 570,00 (quinhentos e setenta reais), tem-se que o valor gasto anualmente com esse item é da ordem de R\$ 85.500,00 (oitenta e cinco mil e quinhentos reais).

Cada juiz realiza as audiências com o auxílio de um servidor, e são necessários mais oito servidores para o serviço de apoio externo,

para tarefas como recepção das pessoas, prestação de informações, encaminhamento às salas de audiências, etc.

Portanto, cada dia de mutirão necessita do apoio de dezoito servidores. Em Tianguá, serão pagas, anualmente, 54 diárias aos servidores.

Com relação a Crateús e Itapipoca, cada um desses municípios realizará quatro mutirões por ano, e cada um necessitará do pagamento de uma diária e meia a cada servidor. Tem-se que, para ambas as cidades, será necessário o pagamento de 12 diárias por cada servidor, e, como serão dezoito servidores a trabalhar, temos o total de 216 diárias.

O total de diárias será de 270. O valor médio da diária do servidor é de R\$ 319,18 (trezentos e dezenove reais e dezoito centavos). Tem-se que o valor total de diárias dos servidores é de R\$ 86.178,60 (oitenta e seis mil, cento e setenta e oito reais e sessenta centavos).

Somando-se o valor das diárias pagas aos juízes e aos servidores, chega-se ao montante de R\$ 171.678,60 (cento e setenta e um mil, seiscentos e setenta e oito reais e sessenta centavos).

Vamos agora analisar o material, os equipamentos e o pessoal necessários para a realização de um mutirão.

O estudo vai ser definido para um mutirão no qual atuam dez juízes federais, observando que, na prática, poderá ocorrer mutirão com menos de dez juízes, dependendo do número de processos disponíveis para audiência em cada município-sede e da frequência com que os mutirões vão ser realizados.

Assim, quanto maior a frequência com que o mutirão é realizado em determinada cidade, menor o número de processos acumulados, o que certamente demandará menor número de juízes.

*Número de juízes:* Conforme dito acima, foi definido o mutirão-padrão, que contará com a participação de dez juízes.

Cada juiz tem condições de realizar vinte audiências por dia. Estabelecendo a duração do mutirão em três dias, cada juiz realizará sessenta audiências por mutirão. Como são dez juízes, teremos a realização de seiscentas audiências nos três dias de duração do mutirão.

Deve ser destacado que, após a realização da audiência, o juiz, em mais de 90% dos casos, estará apto a prolatar a sentença, caso não haja acordo entre as partes.

*Número de servidores:* Cada juiz contará, obrigatoriamente, com o apoio de um servidor para realizar as audiências.

Em cada dia de mutirão, são duzentas audiências realizadas. Nessas, são ouvidas três pessoas por processo. Portanto, temos, aproximadamente, seiscentas pessoas ouvidas em cada dia, sem contar advogados, procuradores federais e acompanhantes.

Precisaremos de, pelo menos, mais dez servidores, que trabalharão no apoio. O apoio consiste em revezar com os colegas que estão trabalhando nas audiências, quando estes precisam se ausentar para se alimentar, ir ao banheiro, etc.; o pessoal de apoio deve organizar e orientar as pessoas que chegam para as audiências, mostrando-lhes onde devem ficar esperando o chamado para entrar na sala de audiências, encaminhando-as para essas salas nos horários previstos; o apoio mostra os banheiros e bebedouros que estarão à disposição do público; aciona o serviço de saúde no caso de alguém necessitar.

*Equipamentos:* Serão necessários, pelo menos, dez computadores com acesso à internet, pois a 19ª Vara Federal da SJCE é virtual, o que significa que todos os processos do mutirão serão virtuais, e o acesso a esses processos ocorre via internet.

Não haverá necessidade de impressoras ou papel para a realização do mutirão.

*Mobiliário:* Naturalmente, deverão ser montadas dez salas de audiência.

Cada sala de audiência deverá possuir um birô e seis cadeiras.

Na parte externa, onde as pessoas serão recepcionadas e aguardarão o horário das audiências, haverá necessidade de, pelo menos, quinhentas cadeiras, já que circularão, por dia de mutirão, algo em torno de seiscentas pessoas.

Dependendo do local onde o mutirão será realizado, poderá haver a necessidade de quatro toldos para proteger as pessoas do sol forte.

Será necessária a instalação de quatro bebedouros para atender à demanda por água.

Deverão ser disponibilizados dez banheiros químicos para a comodidade das pessoas que se dirigirão para o local do mutirão.

*Lanches:* Um fator muito importante para o bom funcionamento do mutirão é a distribuição de lanches para os que dele participam, pois, na sua grande maioria, são pessoas muito necessitadas e que esperam um tempo razoável pelas audiências. Assim, deve ser disponibilizada verba para esse fim.

## **8 CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO DE UMA VARA FEDERAL X CUSTOS DE REALIZAÇÃO DE MUTIRÕES**

Antes de adentrar propriamente na comparação entre os custos de implantação de uma Vara Federal e os custos de realização de mutirões, é preciso a análise e o esclarecimento de alguns pontos importantes.

É mister afirmar que não haverá qualquer tipo de prejuízo para o jurisdicionado ao ser adotada a sistemática dos mutirões, pois, conforme ficou demonstrado, o autor da ação não terá o prazo de tramitação processual elástico. Pelo contrário, o litígio será resolvido em tempo célere, mesmo se comparado ao tempo de tramitação de ações em países desenvolvidos.

Demonstrar-se-á que os custos operacionais com os mutirões são de proporções infinitamente inferiores aos custos com o funcionamento de uma Vara Federal, o que acarretará economia mensal para os cofres públicos, sem prejuízo, repita-se, para os jurisdicionados.

Outra economia resultante da adoção dos mutirões se refere à construção do prédio que abrigará a Vara Federal. Os recursos economizados poderão ser utilizados em outros setores e viabilizar a construção de escolas, hospitais, creches, obras de infraestrutura, etc.

A primeira comparação de custos será o da construção do prédio onde funcionará a Vara Federal. Nesse item, o valor médio para a construção do prédio gira em torno de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Naturalmente, para a implementação dos mutirões o valor com construções é zero. Isso porque os mutirões se realizam em prédios cedidos, como escolas, Varas do Trabalho, Varas Estaduais, INSS, prefeituras, etc.

O valor anual despendido para o funcionamento de uma Vara Federal é da ordem de R\$ 2.440.024,63 (dois milhões, quatrocentos e quarenta mil, vinte e quatro reais e sessenta e três centavos).

Para implementar os mutirões, o valor gasto anualmente será de R\$ 171.678,60 (cento e setenta e um mil, seiscentos e setenta e oito reais e sessenta centavos).

Em termos percentuais, o valor gasto com os mutirões representa apenas 7% do montante gasto com o funcionamento de uma Vara Federal.

Os resultados mostram claramente que a adoção dos Juizados Itinerantes é eficiente e infinitamente mais econômica do que a instalação de uma Vara Federal.

Por conta disso, a divisão da área geográfica jurisdicionada pela 19ª Vara Federal em três microrregiões constitui-se apenas em exemplo, ou seja, dependendo da disponibilidade orçamentária e dos resultados

práticos obtidos, outros estudos podem ser feitos, e essa mesma área pode ser dividida em outras microrregiões.

Naturalmente que se chega à conclusão de que, quanto mais microrregiões forem criadas, mais perto a Justiça Federal estará chegando da população interiorana mais necessitada de acesso à Justiça.

## **9 AUDIÊNCIAS VIRTUAIS**

A revolução tecnológica trouxe significativos e importantes avanços em todos os campos do conhecimento.

A informática, atualmente, é ferramenta indispensável em quase todos os ramos da atividade humana.

A iniciativa privada, há muito tempo, percebeu as vantagens da informática. Em razão disso, os sistemas de produção em quase todos os setores são informatizados.

Assim, os sistemas informatizados são utilizados nas indústrias automobilística, naval, aeronáutica, têxtil, farmacêutica, etc.

O setor público no Brasil demorou a perceber as inúmeras vantagens e possibilidades da informática.

O Poder Judiciário só recentemente começou o processo de informatização.

Só para citar um exemplo, o Judiciário estadual de São Paulo possui um enorme acervo de processos e não está totalmente informatizado. O resultado dessa situação é uma demora excessiva no andamento dos processos, os quais se amontoam nas estantes e até no chão das secretarias de vara.

As diversas comarcas do Judiciário estadual do Ceará não estão conectadas entre si nem com o respectivo tribunal através da internet, e essa situação se repete em vários outros estados da Federação.

Por conta disso, as comunicações ainda são feitas fisicamente através de malotes e correios, o que atrasa sobremaneira o andamento dos processos.

Porém, como citado acima, o Judiciário brasileiro está buscando se atualizar e entrar na era da informática, como atestam os exemplos a serem apresentados.

A Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispôs sobre a informatização do processo judicial, constitui-se em importante ferramenta contra a morosidade do andamento dos processos.

O Judiciário está legalmente autorizado a utilizar as modernas ferramentas da informática na sua rotina de trabalho.

Assim, os processos civis, penais, trabalhistas e os dos Juizados Especiais podem utilizar meios eletrônicos de tramitação em qualquer grau de jurisdição.

A comunicação de atos processuais e a transmissão de peças por meio eletrônico são procedimentos importantes para agilização do trâmite processual.

Essas ferramentas eletrônicas já fazem parte da rotina de trabalho da 19ª Vara da SJCE.

Os processos são virtuais, e isso implica naturalmente a eliminação dos processos físicos.

Os advogados são cadastrados e recebem um endereço eletrônico, no qual passam a receber todas as comunicações (intimações, citações, notificações, etc.). Com isso, não há mais a necessidade de um mandado físico nem de o oficial de Justiça se deslocar até o escritório do advogado.

Os advogados, por sua vez, podem ajuizar ações, petições, recursos, etc. por meio eletrônico, sem a necessidade de se deslocar até a 19ª Vara.

Isso implica redução de custos tanto para o Poder Público quanto

para os advogados e também a melhora no tempo de tramitação dos processos.

O art. 4º dessa lei trouxe importante avanço referente à comunicação dos atos processuais, pois autorizou os tribunais a criarem o *Diário da Justiça* eletrônico.

Não há mais a necessidade de *Diário da Justiça* impresso, técnica já há muito ultrapassada e que muito contribuía para a morosidade dos processos, pois demandava alongado período de tempo na sua confecção e publicação.

O Supremo Tribunal Federal já adotou o *Diário da Justiça* eletrônico, e o Superior Tribunal de Justiça, em breve, estará fazendo uso dessa importante inovação tecnológica.

Em termos de economia de tempo na tramitação dos processos, os arts. 5º e 6º trouxeram mudanças fantásticas.

Assim, as intimações e também as citações, mesmo as da Fazenda Pública, poderão ser efetuadas por meio eletrônico. Dessa forma, não há mais diferença entre pessoa física e Fazenda Pública para efeitos de atos processuais e não há mais necessidade de deslocamento de oficial de Justiça.

No dia a dia dos trabalhos da 19ª Vara da SJCE, esses artigos contribuem sobremaneira para facilitar e agilizar os atos processuais, pois tanto os advogados particulares quanto os procuradores do INSS, da União, da Caixa Econômica Federal, etc. são citados e intimados por meio eletrônico.

O § 3º do art. 5º dispõe que o advogado ou procurador público tem a obrigação de consultar o portal eletrônico para tomar ciência dos atos processuais em intervalos máximos de 10 dias; se a consulta não for feita dentro desse prazo, a lei considera a intimação realizada automaticamente, não dando oportunidade a manobras para atrasar o andamento dos processos.

O art. 7º diz que “As cartas precatórias, rogatórias, de ordem e, de um modo geral, todas as comunicações oficiais que transitem entre órgãos do Poder Judiciário, bem como entre os deste e os dos demais Poderes, serão feitas, preferentemente, por meio eletrônico”.

Como pode ser verificado, a lei incentiva a utilização das modernas tecnologias para acelerar e facilitar a realização dos diversos atos processuais.

Sobre a possibilidade legal de realização de videoaudiências, veja-se o art. 65 da Lei nº 9.099/1995:

*Art. 65. Os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais foram realizados, atendidos os critérios indicados no art. 62 desta lei.*

*§ 1º Não se pronunciará qualquer nulidade sem que tenha havido prejuízo.*

*§ 2º A prática de atos processuais em outras comarcas poderá ser solicitada por qualquer meio hábil de comunicação.*

*§ 3º Serão objeto de registro escrito exclusivamente os atos havidos por essenciais. Os atos realizados em audiência de instrução e julgamento poderão ser gravados em fita magnética ou equivalente.*

Analisando o teor do referido artigo, conclui-se ser legal a realização de audiências através da tecnologia da videoconferência.

Na seara do Direito Penal, trava-se, atualmente, empolgante debate sobre a legalidade de interrogatório de acusados através de videoconferência. Desse modo, o juiz permanece em seu gabinete, o réu preso permanece no presídio, e o ato do interrogatório é realizado por meio de videoconferência.

Os que defendem o interrogatório a distância afirmam que há economia de recursos públicos, pois o réu não precisa de escolta policial para se deslocar do presídio até o gabinete do juiz, o que implica também em maior segurança, pois são diminuídas as possibilidades de resgate do réu.

Aqueles contrários ao interrogatório *on-line* argumentam que há prejuízo para a defesa e que é imprescindível a presença do réu ante o juiz, pois assim este pode fazer uma melhor avaliação sobre o réu, observando personalidade, reações, comportamento, etc. Argumentam ainda que o réu pode ser coagido no ambiente do presídio, sem a presença do juiz.

Em sede de Juizados Especiais Federais, não há prejuízo para nenhuma das partes com a adoção da audiência *on-line*.

O fato de a parte autora e as testemunhas não se encontrarem fisicamente na presença do juiz não traz qualquer violação de direito.

No caso específico da 19ª Vara da SJCE, que jurisdiciona 63 municípios, a adoção da videoaudiência traria muitos benefícios.

É sabido que os autores das ações previdenciárias são pessoas muito pobres e, na sua grande maioria, idosas. Assim, essas pessoas enfrentam dificuldades financeiras para se deslocar a distâncias que variam de 10 km até mais de 200 km para participar de uma audiência na sede do juizado, na cidade de Sobral.

Normalmente, os autores pagam as despesas de transporte e alimentação de suas testemunhas, pessoas igualmente pobres.

O sofrimento físico também deve ser levado em consideração. Não são poucas as pessoas com mais de 60 anos de idade que participam diariamente de audiências na 19ª Vara da SJCE. Essas pessoas se deslocam de suas cidades de origem até Sobral para participar das audiências e normalmente retornam para suas casas no mesmo dia.

Todas as cidades jurisdicionadas pela 19ª Vara possuem ligação com a internet.

Desse modo, para a realização das audiências *on-line*, faz-se necessária apenas uma sala em cada município dotada de um computador ligado à internet e de equipamentos como câmera, microfones, etc. Esses equipamentos não têm custo demasiadamente elevado.

Outra particularidade da 19ª Vara digna de nota é que a esmagadora maioria dos advogados que atuam nessa jurisdição possui escritório em Fortaleza e tem de se deslocar até Sobral para participar das audiências.

Tecnicamente, é possível a um advogado, dentro de seu escritório em Fortaleza, participar de uma audiência *on-line*.

A audiência poderia ser realizada de diversas maneiras. O juiz ficaria na sede do juizado, na cidade de Sobral; a parte autora e suas testemunhas ficariam na sede do município de seu domicílio; o advogado poderia optar entre ficar no seu escritório, se deslocar até Sobral e participar da audiência dentro da própria sala, junto com o juiz, ou ainda poderia se deslocar até o município de domicílio da parte autora e participar da audiência ao lado desta.

A economia de recursos com deslocamentos é muito grande e não deve ser desprezada.

A realização de audiência por meio eletrônico constituir-se-ia em importante ferramenta para facilitar o acesso da população mais carente à Justiça, pois ajudaria a encurtar as distâncias a serem percorridas.

O encurtamento das distâncias e a economia de recursos financeiros incentivariam muitas pessoas a buscarem a defesa de seus direitos perante a Justiça, contribuindo para gerar sentimento de cidadania e inclusão social.

## **CONCLUSÃO**

A Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, inovou dentro do constitucionalismo brasileiro ao introduzir, no artigo 5º, o inciso LXXVIII, em que se lê que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Assim, a Constituição Federal assegurou ao cidadão brasileiro mais direitos fundamentais que se constituem na razoável duração dos processos judicial e administrativo, além dos meios que assegurem celeridade na tramitação.

Os estudos realizados e os dados levantados apontaram alternativas para tornar a Justiça mais próxima do cidadão comum, principalmente aquele que reside na zona rural, assegurando-lhe rapidez no andamento dos processos de seu interesse e com custos reduzidos para o erário.

Dessa forma, houve contribuição para fazer valer o referido mandamento constitucional.

A Justiça Federal tem necessidade de se interiorizar, porém esse processo de interiorização é concretizado de forma muito lenta, isso porque necessita de lei para criar as varas a serem instaladas no interior e de orçamento para a instalação destas.

A população interiorana, principalmente a residente no Norte e Nordeste do Brasil, precisa se deslocar a grandes distâncias para ter acesso à Justiça Federal, o que demanda gastos elevados para o padrão dessa população, na sua maioria composta de pessoas pobres.

O trabalho mostrou que a implantação dos Juizados Especiais Federais Itinerantes é uma excelente solução para o problema da lenta interiorização da Justiça Federal, isso porque não precisa de lei para sua concretização.

O próprio Tribunal Regional Federal pode baixar ato autorizando o funcionamento dos Juizados Especiais Federais Itinerantes.

Foi demonstrado que os custos de implantação dos Juizados Especiais Federais Itinerantes são infinitamente menores do que os custos de implantação de uma Vara Federal.

Portanto, a adoção dos Juizados Especiais Federais Itinerantes ajudará a levar a Justiça Federal para mais perto das populações mais carentes do interior e a custos baixíssimos.

Como consequência, as populações mais carentes terão melhores condições de acesso à Justiça e maiores chances de ver reconhecidos seus direitos de cidadania.

## NOTAS

<sup>1</sup> Juiz Federal da 19ª Vara do Ceará.

<sup>2</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: 2000. p. 487.

<sup>3</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: 2000. p. 274.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 449.

<sup>5</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2000. p. 180.

<sup>6</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2000. p. 188. Apud CUNHA, Jorge Teixeira da. Valor, Cultura e Direitos Humanos. In: *Communio*. Revista Internacional Católica, 1997, p. 50.



# **ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO E INOVAÇÃO: A UTILIZAÇÃO DE VIDEOCONFERÊNCIA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS**

**Francisco Luís Rios Alves<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Este trabalho realiza uma incursão sobre o acesso à Justiça em suas diversas vertentes, evidenciando os obstáculos à sua concreta e efetiva realização e ressaltando aquilo que vem sendo feito para ampliar e facilitar o acesso do cidadão à Justiça, com ênfase nas alterações do sistema processual brasileiro, a exemplo da especialização de tribunais e da informatização do processo, discorrendo sobre essas inovações processuais e como elas contribuíram para a celeridade e eficiência do processo. O estudo examina mais de perto a situação vivenciada pelos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Ceará, tendo como paradigma o Juizado Especial Federal Adjunto da 15ª Vara Federal do Ceará, ao qual propõe a implantação de uma inovação jurisdicional, que é o uso do sistema de videoconferência para realização de audiências de conciliação, instrução e julgamento, visando facilitar o acesso à Justiça. Aponta as vantagens e desvantagens do uso da videoconferência, explicando do que se trata e como funciona. Conclui demonstrando a viabilidade material e jurídica do uso da prática inovadora no âmbito dos Juizados Especiais Federais Cíveis, sugerindo um *modus operandi* para sua aplicação.

**PALAVRAS-CHAVE:** acesso à Justiça, informatização do processo, Juizados Especiais Federais, audiências por videoconferência.

## INTRODUÇÃO

Atualmente muito se discute sobre a crise do Judiciário, sendo em função disso idealizadas alterações nas estruturas e formas procedimentais, bem assim editadas leis com o objetivo primordial de imprimir celeridade aos processos, visando uma maior satisfação da sociedade, mediante a entrega rápida e efetiva da prestação jurisdicional.

Esse processo de mudança orienta-se inicialmente pelo ideal de justiça enquanto valor fundante do ser humano e tem por objetivo primordial ampliar o acesso à Justiça, como direito básico do cidadão, sem o qual não tem como alcançar a satisfação dos seus direitos.

Dentre as várias vertentes do acesso à Justiça, interessa mais de perto aquela que lhe atribui um sentido integral, vale dizer, a que traduz o próprio acesso aos direitos.

O acesso à Justiça, porém, suporta limitações sociais, econômicas e culturais, sendo um desafio para o sistema jurídico moderno a superação desses obstáculos, de modo a assegurar aos cidadãos não apenas a declaração, mas o pleno exercício de seus direitos.

Colocando-se a Justiça como um valor fundante de nossa sociedade, não há, pois, como recusá-la ao homem, devendo, então, ser concreta e materialmente efetivada, o que pressupõe a criação de novos instrumentos que possibilitem o seu efetivo exercício.

Nesse contexto revolucionário, o sistema jurídico processual vem passando por mudanças impostas pelos avanços tecnológicos e pela necessidade de superação da crise do Judiciário. Visando a eficiência, a Justiça foi especializada, criando-se o microsistema processual dos Juizados Especiais, orientado por normas e princípios que o diferenciam do sistema processual tradicional. Além disso, a Justiça, pouco a pouco, ingressou na era da Tecnologia da Informação (TI), da telemática, da internet, do e-processo,

ou seja, do processo totalmente eletrônico, sendo essa inovação sacramentada pela Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006.

O fato é que a superação das barreiras ao acesso à Justiça revela-se, na atualidade, o principal desafio do Poder Judiciário, sendo, por isso, incentivada a criação de novas práticas que facilitem ou ampliem o acesso à Justiça, aproximando-a do povo.

É nessa seara de constante inovação que se vislumbra a utilização da videoconferência como uma tecnologia a ser agregada ao já tão eficiente processo virtual, de modo a facilitar e ampliar ainda mais o acesso à Justiça, mediante a utilização de uma tecnologia simples e de baixo custo, de fácil disponibilização aos usuários e que, em contrapartida, produza resultados de enorme alcance social, especialmente se considerarmos a clientela humilde dos Juizados Especiais Federais no sofrido interior do Estado do Ceará.

Em linhas gerais, tenta-se demonstrar que é material e juridicamente viável a utilização da videoconferência em processos eletrônicos, no microsistema dos Juizados Especiais Cíveis, conquanto submetidos a rito sumaríssimo, simples, informal, célere e orientado principalmente pela oralidade, em que prepondera a palavra falada sobre a escrita, tornando, assim, menos oneroso o acesso à Justiça. Examina-se a questão do ponto de vista prático e jurídico, mediante a superação dos entraves tecnológicos e legais que possam, num primeiro olhar, sugerir a inviabilidade da aplicação do recurso tecnológico no processo digital.

## **1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA**

### **1.1 O Valor *Justiça***

A existência de valores inerentes ao homem é questão que permeia o imaginário dos pensadores desde os primórdios da civilização,

conquanto esses valores, fundamentais ou, como afirmam alguns doutrinadores, “fundantes”, sirvam de vetores para o modo de agir e pensar do ser humano. Assim como os princípios<sup>2</sup>, os valores servem para orientar a construção do ordenamento jurídico, atribuindo-lhe um sentido harmônico.

Certos valores, pelo trato sucessivo e contínuo, penetram no consciente coletivo ontologicamente, adquirindo um *status* de perenidade e definitividade, de que são exemplos os valores da pessoa humana, o direito à vida, à liberdade, à isonomia, etc., assim elevados à categoria de direitos fundamentais do homem<sup>3</sup>.

Ressalta Miguel Reale<sup>4</sup> que os valores não possuem uma existência em si, ontológica, mas existem nas coisas valiosas. Revelam-se na experiência humana, ao longo da história. Consubstanciam aquilo que o homem realiza em sua própria experiência e que vai assumindo expressões diversas através do tempo. Inserida nesse conjunto de valores, destaca-se a *Justiça*.

Afirma Lima Filho<sup>5</sup> que “uma visita a todas as doutrinas sobre a Justiça põe de manifesto que elas apresentam uma identidade básica através das mais variadas escolas de todos os pensadores: a ideia de Justiça, como uma pauta de harmonia, de igualdade simples ou aritmética em alguns casos e igualdade proporcional em outros casos; um meio harmônico de compensar e distribuir entre os indivíduos e a coletividade. Ou outras nas tradicionais palavras: ‘Dar a cada um o seu ou que se lhe deve’.” Lima Filho ressalta que o termo *justiça* é empregado em duas acepções de diferente alcance e conteúdo: um, sob o prisma ideal; e outro, em seu sentido político-jurídico. Pela primeira, a Justiça expressa uma virtude, reguladora de toda atividade individual e social. No outro prisma, o termo *justiça* adquire um sentido objetivo, correspondente a “uma qualidade do direito, um princípio ou um critério superior que serve para julgar qualquer norma ou questão jurídica”<sup>6</sup>.

Para Aristóteles<sup>7</sup>, a justiça é distributiva e corretiva ou sinalagmática. Dentre as várias vertentes, a justiça seria a virtude perfeita. Segundo o grande filósofo, a “justiça é a virtude perfeita porque é o exercício da virtude perfeita; e é perfeita num grau especial, porque quem a possui pode praticar sua virtude em relação a outros e não apenas a si mesmo; pois há muitos homens que podem praticar a virtude em seus assuntos privados, mas não podem fazê-lo em suas relações com um outro”<sup>8</sup>. Em outra acepção, a justiça seria uma espécie de proporção; pois proporcional não é apenas uma propriedade de quantidades numéricas, mas de quantidades em geral, sendo proporção a quantidade de razões.

Após discorrer sobre os conceitos de *igualdade* e *desigualdade*, Afonso da Sillva<sup>9</sup> afirma que “Aristóteles vinculou a *idéia de igualdade* à *idéia de justiça*, mas, nele, trata-se de igualdade de justiça relativa que dá a cada um o *seu*, uma igualdade — como nota Chomé — impensável sem a desigualdade complementar e que é *satisfeita se o legislador tratar de maneira igual os iguais e de maneira desigual os desiguais*”. Prossegue o ilustre constitucionalista, com apoio em Charles Perelman, dizendo que “A *justiça formal* consiste em ‘um princípio de ação segundo o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma forma’. Aí a justiça formal se identifica com a igualdade formal. A *justiça concreta* ou *material* seria, para Perelman, a especificação da justiça formal, indicando a característica constitutiva da categoria essencial, chegando-se às formas: a cada um segundo a sua necessidade; a cada um segundo seus méritos; a cada um a mesma coisa”.

Por outro lado, a concepção humanística da Justiça reclama uma proteção maior aos direitos individuais, mediante a tutela da dignidade da pessoa humana. Sobre o ponto, Lima Filho<sup>10</sup> ressalta que “A dimensão do conceito de justiça, partindo de princípios éticos relacionados à dignidade da pessoa humana, alterou de forma profunda a concepção

do próprio direito, em sua exegese e aplicação. O homem, enquanto indivíduo, é, por natureza, um ser social. Assim, a realização de seus fins individuais é, também, aspiração de toda a sociedade. Não há, como adverte Recaséns Siches, conflito entre ambos. A realização concreta, prática do direito, há, pois, de harmonizar os fins sociais aos valores individuais da pessoa humana, tendo-se como padrão a liberdade e a igualdade”.

## **1.2 Acesso à Justiça**

A justiça tem acepções diversas, como se viu, mostrando-se como um valor fundante da sociedade e também fundamental para a existência humana. Assim, não há como recusá-la ao homem, devendo ser concreta e materialmente efetivada, pressupondo-se, então, que se criem instrumentos que possibilitem o seu exercício, ou melhor, que lhe facilitem o acesso.

De fato, o acesso à Justiça é a pedra fundamental de qualquer Estado Democrático de Direito, pois por meio dele é que se assegura a satisfação dos demais direitos dos cidadãos.

Segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>11</sup>, o “acesso à Justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos.”

Portanto, a efetividade dos direitos pressupõe o acesso à Justiça e uma ordem jurídica que estabeleça a medida desse acesso. Assim, em uma ordem jurídica que se afirme democrática, pressupõe-se a ampla possibilidade de acesso à Justiça. Mas não basta que o ordenamento jurídico preveja o amplo acesso à Justiça, impondo-se, além disso, que

institua os meios adequados para que tal ocorra, munindo os cidadãos de ferramentas para que possam eficazmente alcançar seus direitos. Por isso, advertem Cappelletti e Garth<sup>12</sup> que o “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.

Lima Filho<sup>13</sup> destaca ainda que o “acesso à Justiça é a pedra de toque do regime democrático. Não se pode falar em democracia sem o respeito pela garantia dos direitos dos cidadãos, que, por sua vez, não existem se o sistema jurídico e judicial não for de livre e igual acesso a todos, independentemente da sua classe social, sexo, raça, etnia e religião”.

### **1.3 Vertentes do Acesso à Justiça**

O acesso à Justiça pode ser apreciado por diversas vertentes, ou seja, conforme o enfoque que se lhe queira atribuir. Numa perspectiva geral, pode ser concebido como sinônimo de “justiça social”, traduzindo a ideia de justiça universal. Noutro aspecto — restritivo —, o acesso à Justiça traduziria o direito de ingressar em juízo para fazer valer um direito, ligando-se diretamente à questão do processo como instrumento de composição de litígios. Nesse contexto, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (princípio da proteção judiciária) constitui, na realidade, a principal garantia dos direitos subjetivos. Por último, numa concepção integral, o acesso à Justiça traduz a própria ideia de “acesso a direitos”.

O enfoque, aqui, é primordialmente voltado ao acesso à Justiça no seu sentido integral, conquanto se proponha a implantação de uma nova

prática processual que aproxime o cidadão do Judiciário, rompendo-se barreiras que dificultam o amplo acesso à Justiça e, conseqüentemente, o reconhecimento dos direitos dos cidadãos.

Na ordem jurídica em vigor, o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, declara que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Ou seja, o legislador constituinte consagrou o monopólio judiciário do controle jurisdicional e conferiu a todos amplo acesso ao Judiciário, até mesmo diante da simples “ameaça” a direito.

Contudo, não basta assegurar o acesso à Justiça em face de lesão ou ameaça a direito. É preciso algo mais. É necessário, sobretudo, que se assegure o concreto e efetivo acesso, criando-se uma estrutura judiciária que atenda e facilite esse acesso, que afaste os obstáculos ao acesso efetivo à Justiça e torne presente esse direito básico do cidadão.

A implantação da videoconferência para a realização de audiências de conciliação, a instrução e o julgamento no âmbito do microsistema processual dos Juizados Especiais Federais atende a esse ideal de justiça e apresenta-se como uma prática simples e eficiente, capaz de facilitar o efetivo acesso da população interiorana à Justiça Federal no Ceará, especialmente no âmbito do Juizado Especial Federal Adjunto da 15ª Vara Federal, localizada em Limoeiro do Norte/CE, para onde acorrem pessoas de diversos municípios circunvizinhos, na sua maioria pessoas com poucos recursos financeiros e sem muita consciência dos seus direitos; trabalhadores rurais em busca de benefícios sonogados pela Previdência Social.

#### **1.4 Obstáculos ao Acesso à Justiça**

Lima Filho ressalta que os estudos realizados pela sociologia judiciária apontam três obstáculos ao acesso efetivo à Justiça por parte

das classes menos favorecidas: econômicos, sociais e culturais. Os obstáculos econômicos, afirma, estão ligados aos dispêndios financeiros com as custas judiciais e o preparo; honorários de advogados e outros profissionais, como peritos; diligências dos oficiais de Justiça e outros custos indiretos com transportes, cópias, despesas para com quem cuide dos filhos pequenos, alimentação e comunicações, tudo isso agravado pela lentidão dos juízos e o desgaste físico e moral implicados por todas essas demoras, esses gastos e custos. Além desses obstáculos de ordem econômica, existem ainda os de natureza social e cultural. No particular, constata-se que “a distância dos cidadãos em relação à administração da Justiça mostra-se maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, mesmo que uns e outros possam eventualmente se encontrar remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. Isso porque os cidadãos de recursos menores têm uma tendência a reconhecer com mais dificuldades seus direitos e, conseqüentemente, torna-se mais difícil para eles identificar um problema que os afeta como sendo um problema de ordem jurídica”<sup>14</sup>.

Acresça-se, ainda, em se tratando de cidadãos residentes nas cidades interioranas, aspectos relacionados à infraestrutura viária, aos meios de transportes públicos deficientes ou até mesmo inexistentes, o que dificulta o deslocamento dos jurisdicionados até os locais onde estão sediados os Fóruns. No interior do Ceará, considerando em específico a jurisdição da 15ª Vara Federal, que abrange 38 municípios<sup>15</sup>, os jurisdicionados chegam a se deslocar por mais de 200 km para comparecer à sede do juízo, sendo, em muitos casos, prejudicados pela dificuldade de transporte e acesso viário.

Vê-se, então, o quanto seria proveitosa para os jurisdicionados da 15ª Vara Federal a possibilidade de realização de audiências pelo sistema da

videoconferência, sem necessidade de deslocamento por longos percursos, dispêndio com passagens e estadia, inclusive de testemunhas. O mesmo se afirme em relação aos representantes judiciais das partes, cujos reclamos se fundam igualmente no distanciamento geográfico do Fórum.

### **1.5 Superação dos Obstáculos ao Acesso à Justiça**

Detendo-se sobre o estudo das soluções práticas para os problemas de acesso à Justiça, Mauro Cappelletti e Bryant Garth demonstraram as transformações conceituais sofridas pelo instituto, qualificando o movimento do acesso à Justiça em instantes diversos, que denominaram de “onda”. Segundo suas palavras,

*A primeira solução para o acesso — a primeira “onda” desse movimento novo — foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro — e mais recente — é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à Justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo<sup>16</sup>.*

Como ressaltado pelos renomados autores, o movimento objeto da terceira “onda” tem um alcance mais amplo, de modo a abranger os dois primeiros movimentos. Enquanto nas fases precedentes o obstáculo ao acesso à Justiça dizia respeito à pobreza econômica e à carência de representatividade, nesta última o obstáculo a superar é o processo, ou melhor, a estrutura do sistema processual em vigor nos ordenamentos jurídicos dos diversos países.

Segundo Cappelletti e Garth, “Essa ‘terceira onda’ de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados

particulares ou públicos, *mas vai além*. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas<sup>17</sup>. Debruçando-se sobre o tema, assevera Bezerra Leite<sup>18</sup> que:

[a] *terceira onda* — também chamada pelos referidos autores de enfoque do acesso à Justiça — é mais abrangente, porque nela reside uma enorme gama de fatores a serem analisados para melhor aperfeiçoamento da solução dos conflitos. É nessa última onda que surgem novos mecanismos judiciais que visam, sobretudo, à celeridade do processo, como os Juizados Especiais de Pequenas Causas, a antecipação de tutela, o procedimento sumaríssimo; além de outros institutos alternativos extrajudiciais, como a arbitragem, a mediação, a conciliação, o termo de compromisso de ajuste de conduta firmado perante o MP, etc.

De fato, procura-se por esse último movimento a descoberta de novas e reais alternativas aos juízos ordinários e aos procedimentos usuais, diante da constatação de que, em certas áreas ou espécies de litígios, a solução normal, ou seja, a utilização do processo tradicional, não se mostra como o melhor caminho para se alcançar a efetivação de direitos.

Seguindo essa linha, modificações estruturais foram implementadas no ordenamento processual brasileiro, com vista a possibilitar a efetividade dos direitos, sendo digno de realce a advertência de Cândido Dinamarco:

*Não tem acesso à Justiça aquele que sequer consegue fazer-se ouvir em juízo, como também todos os que, pelas mazelas do processo, recebem uma justiça tarda ou alguma injustiça de qualquer ordem. Augura-se a caminhada para um sistema em que se reduzam ao mínimo inevitável os resíduos de conflitos não jurisdicionalizáveis (a universalização da tutela jurisdicional) e em que o processo seja capaz de outorgar a quem tem razão toda tutela jurisdicional a que tem direito<sup>19</sup>.*

Como se nota, esse novo enfoque do acesso à Justiça leva os estudiosos da ciência jurídica a repensarem, constantemente, os institutos e as formas tradicionais do sistema processual, procurando continuamente uma alternativa que conduza a ampliar o acesso à Justiça. Assim ocorreu, por exemplo, com a implementação, em nosso sistema processual, dos Juizados Especiais Cíveis estaduais e federais, inspirados nas *Small Clain Courts* do direito da *common law*.

Em linhas gerais, a terceira onda propagada por Cappelletti e Garth visa a criação de meios alternativos de solução de conflitos, bem assim a simplificação dos procedimentos judiciais e, com esta, a ampliação do acesso à Justiça. Gomes Neto<sup>20</sup>, no particular, enfatiza que “As reformas decorrentes do novo enfoque previsto na terceira ‘onda’ do acesso à Justiça tornam mais frequentes as revisitações aos tradicionais institutos e ferramentas formais do sistema processual, fazendo com que o estudioso do processo ponha em questão, a todo tempo, o seu objeto de estudo, mais uma vez aproximando a dimensão crítica à dogmática processual” e, concluindo seu raciocínio, cita Mauro Cappelletti:

*Descentralização, controle e participação, simplificação dos procedimentos judiciais e administrativos, desregulação, desprofissionalização e promoção de um espírito de colaboração e de pacífica coexistência (especialmente no âmbito das relações contínuas, de comunidade e de vizinhança, representam, de fato, os cuidados que se procura introduzir contra os perigos e a opressão do burocratismo governativo, do legalismo, do tecnicismo jurídico-administrativo, com todos os seus riscos inerentes de retardo, de despesas inúteis e complicações, de excessiva litigiosidade, de falsa separação das reais e permanentes exigências da sociedade. (Acesso alla Giustizia Come Programa di Riforma e Come Método di Pensiero. In: Rivista di Diritto Processuale. Padova, 27 (2): 233-245, abr./jun., 1982, p. 243. Tradução livre do autor.)*

A prática da videoconferência nas audiências de instrução processual dos Juizados Especiais insere-se nesse contexto de superação dos obstáculos

do acesso à Justiça. Afina-se com o processo eletrônico e apresenta-se como um mecanismo simples e ágil de aproximação do cidadão à Justiça. Por meio dela, são superadas barreiras de acesso à Justiça.

### **1.6 Tribunais Especializados: Alternativa para Ampliar o Acesso à Justiça**

Segundo Cappelletti e Garth<sup>21</sup>, “o movimento mais importante em relação à formação do processo se caracteriza pelo que podemos denominar de *desvio especializado* e pela criação de *tribunais especializados*. O ímpeto dessa nova tendência em direção à especialização pode ser tornado claro se fixarmos nosso foco de atenção nos tipos de demandas que, em grande medida, provocam as ‘três ondas’ de reforma para possibilitar melhor acesso à Justiça”.

Em nosso ordenamento, já é realidade o tratamento processual diferenciado conferido às pequenas causas, seja no âmbito estadual, seja no federal, levando a uma maior celeridade na entrega da prestação jurisdicional. Através dessa forma de solução de conflitos, houve evidente ampliação do acesso à Justiça, com aumento da satisfação do jurisdicionado.

No Brasil, a criação de juizados especializados surgiu nos idos de 1980, quando instalado, no Estado do Rio Grande do Sul, o primeiro Conselho de Conciliação e Arbitragem com a competência para decidir, extrajudicialmente, as causas que não ultrapassassem quarenta ORTNs. Posteriormente, com o advento da Lei nº 7.244, de 07 de novembro de 1984 (DOU de 08.11.1984), foram instituídos pela primeira vez os Juizados Especiais de Pequenas Causas. Assim criados, os Juizados de Pequenas Causas foram instalados em todos os estados, introduzindo uma nova sistemática procedimental, mais célere e eficaz.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Juizados Especiais adquiriram *status* constitucional, tornando-se obrigatória a sua criação no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, consoante o estabelecido no art. 98, I, da Constituição Federal. A norma constitucional foi regulamentada pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (DOU de 27.09.1995), sendo aplicada no âmbito da Justiça Estadual. Os Juizados Especiais Cíveis têm competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, a exemplo daquelas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo.

Com a Emenda Constitucional nº 22/99, foi autorizada a criação e implantação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, sendo a norma constitucional posteriormente regulamentada pela Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001 (DOU de 13.07.2001). Segundo essa lei, compete aos Juizados Especiais Federais processar e julgar as infrações de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência, bem assim processar, conciliar e julgar causas cíveis de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

No âmbito do Juizado Especial, o processo orienta-se pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação. Além disso, ao contrário do processo comum, não se exige adiantamento de despesas processuais, facilitando o acesso à Justiça pelas camadas mais carentes da sociedade. Abandona-se, ainda, a participação obrigatória de advogados para representação das partes, salvo na fase recursal, dotando-se os litigantes de *jus postulandi*.

Os Juizados Especiais, portanto, revelam-se como uma ferramenta eficiente para facilitação do acesso à Justiça, especialmente das classes menos favorecidas. Segundo Tourinho Neto e Figueira Júnior<sup>22</sup>, essa

“nova forma de prestar jurisdição significa, antes de tudo, um avanço legislativo de origem eminentemente constitucional, que vem dar guarida aos antigos anseios de todos os cidadãos, especialmente aos da população menos abastada, de uma Justiça apta a proporcionar uma prestação de tutela simples, rápida, econômica e segura, capaz de levar à liberação da indesejável *litigiosidade contida* e, o que é talvez mais importante em sede federal, à prestação de tutela jurisdicional de maneira informal e muito mais célere e verdadeiramente efetiva (v.g., as novas técnicas de execução – arts. 16 e 17). Em última análise, trata-se de mecanismo hábil de ampliação do *acesso à ordem jurídica justa*”.

### **1.7 Algumas Práticas Destinadas a Ampliar ou Facilitar o Acesso à Justiça**

Além dos mecanismos já existentes destinados a ampliar o acesso à Justiça, é perfeitamente possível e até recomendada a criação de outros ou mesmo o simples melhoramento ou ampliação das estruturas já existentes, com vistas a mitigar os efeitos da crise judiciária. Assim, por exemplo, a implementação de órgãos descentralizados dos Juizados Especiais, pelo sistema do processo virtual, em municípios não dotados de Varas Federais, é mecanismo que pode em muito contribuir para facilitar o acesso ao judiciário e diminuir a crise da Justiça. Também o é a utilização de juizados itinerantes.

Na realidade, a implantação desses mecanismos destina-se a aproximar o povo do judiciário e a facilitar, sem dúvida, o acesso à Justiça, contribuindo inegavelmente para reduzir os efeitos da indesejada crise judiciária. Práticas no sentido de aproximar o judiciário do povo, ampliando o acesso à Justiça, existem muitas, como aquelas vencedoras do *I Prêmio Innovare – O Judiciário do Século XXI* e que se encontram

catalogadas no livro *A Reforma Silenciosa da Justiça*<sup>23</sup>, dentre as quais se citam as seguintes:

### **I – Práticas Premiadas**

- Integração Justiça Eleitoral e Sociedade Civil (Tribunal de Justiça do Maranhão): Integração da Justiça Eleitoral com a sociedade civil a fim de divulgar a legislação eleitoral e obter apoio social para a descoberta de casos de “compra de votos” e uso abusivo da máquina administrativa.
- Juizado Volante Ambiental – Juvam (Tribunal de Justiça de Mato Grosso): Criação de um órgão judicial simplificado para atender com rapidez e eficiência às demandas cíveis e criminais relativas ao meio ambiente.

### **II – Menções Honrosas**

- Justiça Preventiva nas Escolas (Tribunal de Justiça do Amapá): Prestação de serviços jurisdicionais sistematizada nas escolas, minimizando a evasão e a violência por meio da intervenção preventiva da Justiça e mediante a realização de parcerias com outros órgãos a permitir maior integração entre Justiça e escola.
- Justiça e Comunidade (Tribunal de Justiça do Pará): A justiça vai às ruas e à floresta julgar, com celeridade e eficiência, questões simples do cotidiano da população carente do Estado do Pará.

### **III – Práticas Finalistas**

#### **Itinerantes**

- Judiciário Rio Abaixo, Rio Acima (Tribunal Regional do

Trabalho – 8ª Região): Na busca de um novo perfil de Justiça, a prática consiste no deslocamento da Vara Trabalhista a certas localidades, a fim de levar serviços judiciários para os locais de conflito, processando reclamações, notificações e audiências públicas.

- Justiça Especial Volante (Tribunal de Justiça de Roraima): Órgão auxiliar das varas de família, registro e juizados cíveis. Oferece atendimento *in loco*, nas periferias da capital e demais comarcas do Estado, em localidades de difícil acesso e prestação jurisdicional deficitária.
- Justiça nas Praças (Tribunal de Justiça do Amapá): Prestação dos serviços jurisdicionais em praças públicas com o ônibus da Justiça, promovendo a integração entre a Justiça e a comunidade e um melhor atendimento da população sobre seus direitos e deveres.
- Justiça Itinerante (Tribunal de Justiça do Amapá): Deslocamento da Justiça aos bairros e às comunidades por meio de ônibus e barco, prestando atendimento jurisdicional e outros serviços, a fim de promover o exercício da cidadania.

Além dessas práticas, é digno de nota o movimento nacional pela conciliação instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em que mobiliza todo o Judiciário com vista a obter a composição de conflitos mediante conciliação, reduzindo, com isso, o volume de ações em curso no País. A prática, além de prestigiar a conciliação como mecanismo eficiente para a pacificação dos conflitos, tem a virtude de combater a morosidade da Justiça.

Nessa mesma linha, o egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por suas Seções Judiciárias, idealizou os ciclos de conciliação de processos relativos ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH),

permitindo, por meio do consenso, a resolução de diversas ações de forma célere e eficaz, obtendo um elevado grau de satisfação dos jurisdicionados.

Outra prática digna de nota resulta da instalação, inicialmente no âmbito da Subseção Judiciária do Ceará, de postos avançados dos Juizados Especiais Federais, através dos quais os jurisdicionados protocolam petições, realizam consultas processuais no sistema virtual, obtêm certidões, etc., tudo isso em locais bem próximos às suas residências.

### **1.8 Acesso à Justiça e Informatização do Processo**

A informatização do processo, hoje uma realidade em vigor em nosso país, especialmente com o advento da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, seguramente atende ao desejo de Cappelletti e Garth de ampliação do acesso à Justiça, com sua terceira onda.

A demora na solução dos litígios revela que o processo judicial tradicional, em papel, não atende ao anseio da sociedade por uma Justiça ágil, eficaz e eficiente. Assim, a informatização do processo como uma nova tecnologia aplicada ao procedimento judicial contribui para ampliar o acesso à Justiça e vai ao encontro da ideia manifestada por Cappelletti e Garth<sup>24</sup> no sentido das reformas processuais e da alteração dos procedimentos:

*O tipo de reflexão proporcionada por essa abordagem pode ser compreendido através de uma breve discussão de algumas das vantagens que podem ser obtidas através dela. Inicialmente, como já assinalamos, esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações ou a criação de novos tribunais [...]*

A rigor, a morosidade da Justiça é emblemática e deixa evidente

a necessidade de alteração do sistema processual em vigor, de modo a adaptá-lo às novas tecnologias.

Nessa linha, a prática da audiência por videoconferência, no âmbito do Juizado Especial Virtual, encontra sustentáculo de validade na informatização do processo.

### **1.9 Acesso à Justiça e Administração da Justiça: o Papel do Juiz Gestor**

A efetividade dos direitos pressupõe uma Justiça bem administrada. Como afirmam os franceses: “*Les hommes ne sauraient être libres, et tranquilles, se la justice est mal administrée*”<sup>25</sup>. Uma Justiça bem administrada pressupõe, por certo, ações que visem aprimorar as qualidades de gestão dos agentes públicos, de modo a capacitá-los a lidar com as mudanças sociais, econômicas e tecnológicas que dia a dia atingem as organizações. Assim, nesse quadro de constante transformação, não se deve deixar no esquecimento o tema relativo à administração da Justiça. Aqui, merece destaque a mensagem de Gomes Neto<sup>26</sup>:

*Necessário, agora e em complemento às reformas do acesso à Justiça, é o desenvolvimento do tema administração da Justiça, antes relegado à formação de esquemas hierárquicos e organogramas de função, relativos às instâncias administrativas do Poder Judiciário.*

*Sua acepção deve compreender a função judicial não na qualidade de ato de império do Estado de Direito nem tampouco como uma benesse caritativa para com os indivíduos, mas com o conteúdo de um serviço, direcionado à população; dever do ente estatal, direito de todos os cidadãos.*

Convém, então, tecer considerações sobre a função do juiz como administrador, pois o preparo do juiz para a gestão da coisa pública é tema relevante que interfere diretamente na questão do acesso à Justiça.

Afinal, o juiz administra parcela da Justiça enquanto órgão jurisdicional (é responsável pela gestão de uma vara ou, como queiram, de uma serventia), tendo, portanto, participação decisiva na solução da crise do Judiciário.

A gestão da coisa pública não é tarefa fácil, pressupõe preparo, dedicação e visão de futuro. O juiz, nesse quadro, coloca-se como principal agente, pois, em verdade, é o detentor legítimo da responsabilidade pela gestão das varas e tribunais, sendo, portanto, o foco principal de qualquer ação que vise implementar mudanças na gestão do Judiciário.

A realidade, contudo, revela que os juízes não recebem o preparo necessário para gerir ou administrar suas serventias, o que contribui para a morosidade da justiça, conquanto se perceba que o conhecimento mínimo de técnicas de administração impede uma boa gestão dos serviços, em prejuízo do próprio Judiciário e, por via de consequência, dos jurisdicionados, que se deparam com uma estrutura judiciária obsoleta e morosa.

Nesse contexto, a administração dos serviços judiciários é hoje tema que preocupa as instâncias judiciárias, sendo incentivada a capacitação de juízes e servidores nesse campo, para que adquiram o domínio de técnicas de gestão e administração da coisa pública e, com isso, possam bem desenvolver suas atribuições administrativas como gestores públicos, atribuições essas que convivem com a função jurisdicional do Estado-Juiz.

Portanto, ao lado da função jurisdicional, sobreleva a importância da função administrativa, desempenhada pelo judiciário, que, no particular, deve obediência aos princípios contidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988<sup>27</sup>, especialmente o da eficiência, que impõe à Administração Pública e a seus agentes um dever, qual seja o de perseguir incessantemente o bem comum, mediante a prática de atos

com transparência, isenção e qualidade, de modo a evitar a degradação dos recursos públicos e alcançar o máximo de eficácia e eficiência na gestão da coisa pública.

Nessa busca pela eficiência, a Administração Pública necessita ser constantemente reestruturada, tanto no aspecto material quanto no humano. No âmbito do Poder Judiciário, a aplicação de novos processos tecnológicos, por exemplo, a virtualização dos processos, e a criação de novas estruturas judiciárias são elementos essenciais à sua expansão, atraindo como consequência a eficiência na prestação dos serviços e a ampliação do acesso à Justiça.

Nesse quadro de reestruturação administrativa, os juízes, enquanto gestores públicos, merecem especial atenção, devendo, o quanto antes, ser inseridos no contexto moderno de gestão. Afinal, a efetividade dos direitos pressupõe uma Justiça bem administrada, e isso somente é possível mediante o aperfeiçoamento dos juízes enquanto administradores.

Por outro lado, a administração judiciária, a par de exigir constante atualização, deve ser periodicamente avaliada em seu desempenho, de modo a se ter um retrato de sua eficiência ou ineficiência. Segundo ensina Carvalho Filho<sup>28</sup>, a “eficiência reclama que o Poder Público se atualize com os novos processos tecnológicos, de modo que a execução seja mais proveitosa com menor dispêndio”. Continua o mesmo autor ressaltando a necessidade de a Administração Pública, periodicamente, proceder à avaliação do proveito dos serviços prestados, com vistas à ampliação ou redução dos mesmos, com a consequente adequação entre o serviço e a demanda social. De fato, a aferição do desempenho da Administração Pública, pela eficiência ou não dos serviços prestados, é fator importante para orientar o administrador público em sua missão de bem servir à coletividade.

### **1.10 Acesso à Justiça e Crise Judiciária**

A tão propagada crise do judiciário tem origem em fatores diversos: sociais, políticos e econômicos. Associa-se a tais fatores a crise judiciária ou crise do processo como instrumento destinado à realização de direitos. Sem uma dinâmica processual adequada, o acesso à Justiça vê-se seriamente comprometido. Assim, um sistema jurídico que pretenda assegurar o amplo acesso à Justiça, no sentido integral, e não apenas proclamar esse direito, deve identificar os obstáculos à acessibilidade dos cidadãos ao Judiciário, munindo-se de mecanismos eficazes que conduzam à superação da crise ou que pelo menos minimizem esses entraves. A descentralização dos órgãos judiciários e a simplificação dos procedimentos são ferramentas capazes de diminuir os efeitos da crise judiciária.

Outrossim, não se pode negar que a crise do Judiciário se deve, em grande parte, ao despreparo administrativo dos agentes que militam no âmbito desse poder. Assim, para que se supere a crise hoje vivenciada, não se pode prescindir do aperfeiçoamento dos agentes que atuam no Judiciário, especialmente dos juízes e servidores, para o trato com a coisa pública, enquanto se apresentam como responsáveis pela gestão dos serviços públicos.

Por outra vertente, a superação da crise judiciária passa pela mudança de atitudes e comportamentos dos gestores públicos, bem assim pela superação de obstáculos que atravanquem esse processo de mudança. A resistência ao novo conduz a administração à estagnação. Aparenta ser mais fácil manter os padrões existentes do que modificá-los. Contudo, a alteração de padrões administrativos, o uso de novas tecnologias, em suma, atitudes administrativas que gerem um avanço e criem novas oportunidades são indispensáveis e mesmo necessárias à sobrevivência de qualquer organização.

### **1.11 Morosidade da Justiça e Deficiência Estrutural da Justiça Federal de 1º Grau**

A Justiça Federal sempre foi morosa, não por culpa de seus juízes e servidores, agentes públicos extremamente dedicados e empenhados na visão da pacificação social mediante a solução de conflitos com eficiência e rapidez possível.

As causas dessa lentidão são diversas. Resultam da sistemática processual formalista e, em grande parte, do comportamento processual dos entes públicos que a ela comparecem como réus (União, autarquias federais, etc.), detentores de várias prerrogativas processuais (prazos em dobro, intimação pessoal, recurso *ex officio*, etc.). Acresça-se a isso o número excessivo de demandas, decorrentes da irresponsável atuação legislativa e administrativa dos entes federais, que deveriam buscar alternativas para reduzi-las.

A morosidade da Justiça é agravada, ainda, pelo número deficiente de órgãos jurisdicionais, havendo, no particular, uma clara omissão do Poder Público na solução do problema. Ao que parece, não interessa ao Governo Federal a criação de novas unidades (Varas Federais) de modo a ampliar o acesso dos cidadãos à Justiça.

Como se nota, a crise judiciária é também estrutural.

## **2 ALGUNS ASPECTOS RELATIVOS AOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS**

### **2.1 Considerações Iniciais**

A morosidade da Justiça é tida como um dos principais problemas da crise judiciária, levando o Judiciário ao descrédito institucional, tendo

em vista a perda de eficácia de suas decisões, que, além de tardias, não são cumpridas em tempo razoável. Rui Barbosa<sup>29</sup>, na década de 1920, já advertia que “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito das partes e, assim, as lesa no patrimônio, na honra e liberdade”.

Apuradas as principais causas dessa verdadeira letargia judiciária, dentre elas o excesso de formalismo do processo tradicional, tornou-se inevitável a adoção de medidas que simplificassem o sistema processual, de modo a permitir a rápida solução dos conflitos, com pacificação social. Foi com tal espírito que se criaram os Juizados Especiais, estaduais e federais, como mecanismo jurídico eficaz de ampliação do acesso à Justiça, verdadeiro dogma constitucional. Como ressalta Joel Dias Figueira Júnior<sup>30</sup>:

*Essa nova forma de prestar jurisdição [mediante os Juizados Especiais] significa antes de tudo um avanço legislativo de origem eminentemente constitucional, que vem dar guarida aos antigos anseios de todos os cidadãos, especialmente da população menos abastada, de uma justiça apta a proporcionar uma prestação de tutela simples, rápida, econômica e segura, capaz de levar à liberação da indesejável litigiosidade contida. Em outros termos, trata-se, em última análise, de um mecanismo hábil de ampliação do acesso à ordem jurídica justa.*

Por meio dos Juizados Especiais, o acesso à Justiça restou democratizado, alcançando os estratos mais carentes da sociedade brasileira, aqueles cidadãos mais simples e carentes que sequer dispõem de recursos para a própria subsistência e a dos seus, o que se diga para custear despesas processuais. Assim, os juizados foram criados em benefício do cidadão e com o firme propósito de permitir-lhe o acesso aos seus direitos, através do Judiciário.

Para possibilitar a criação dos Juizados Especiais Federais, a Constituição Federal de 1988 foi alterada pela Emenda Constitucional

nº 22/99 (DOU de 19.03.1999). Com a autorização constitucional, sobreveio a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001 (DOU de 13.07.2001), instituindo os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal, aos quais se aplica supletivamente o disposto na Lei nº 9.099/95, que cuida dos Juizados Especiais Estaduais (art. 1º). Os Juizados Especiais Federais foram criados com o propósito manifesto de aumentar a eficiência da Justiça Federal, tradicionalmente morosa.

Um dos fatores determinantes para essa atuação de sucesso dos Juizados Especiais Federais, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e especialmente da Seção Judiciária do Ceará, foi a sua virtualização mediante a implantação do sistema eletrônico de movimentação processual denominado Creta, no qual se aboliu o processo físico (em papel). Na realidade, o aparelhamento da Justiça Federal e, em especial, dos Juizados Especiais Federais é elemento essencial para a solução da morosidade da Justiça. Afinal, esses órgãos jurisdicionais especializados recebem grande parte da demanda afeta à Justiça Federal e que tratam de questões previdenciárias, administrativas, tributárias, etc., sem grande complexidade e cuja expressão econômica não ultrapassa a casa dos sessenta salários mínimos.

Ou seja, pelos juizados tramitam causas que tocam preponderantemente as classes menos favorecidas da sociedade brasileira, sendo meio essencial à realização de direitos.

Por tudo isso, com inteira razão, Tourinho Neto e Figueira Júnior<sup>31</sup> afirmam que:

*Os Juizados são, sem sombra de dúvida, um marco e um grande divisor entre a denominada justiça clássica e a contemporânea, que no crepúsculo do século passado recebeu a chancela da Lei nº 9.099/95 e neste início de século e milênio vem recepcionada através da Lei nº 10.259/2001, que reafirma os princípios basilares constitucionalmente definidos no art. 98, I e seu parágrafo único, matizando a prestação da tutela*

*jurisdicional do Estado com base no princípio da oralidade em grau máximo, donde exsurge a sustentação quinária dos Juizados representada pela satisfatividade, celeridade, simplicidade, informalidade e segurança.*

## **2.2 Juizados Especiais: Princípios Informadores**

### **2.2.1 Prevalência da oralidade**

Os Juizados Especiais se orientam pelos seguintes princípios: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade (art. 2º da Lei nº 9.099/95).

Dentre esses princípios, destaca-se o princípio da oralidade, cuja finalidade é imprimir celeridade ao processo e, conseqüentemente, reduzir o tempo de espera pela entrega da prestação jurisdicional. Por meio da oralidade, a palavra falada prepondera sobre a escrita, tornando ágil o procedimento no âmbito do Juizado Especial, que é, por excelência, um procedimento por audiência. Assim, por força desse princípio, os atos processuais são concentrados em audiência, agilizando o movimento processual.

Ao cuidar da oralidade processual, Chiovenda destaca cinco postulados básicos: prevalência da palavra falada sobre a escrita; concentração dos atos processuais em audiência; imediação entre o juiz e a fonte da prova oral; identidade física do juiz; e irrecorribilidade das interlocutórias em separado da questão principal.

O processo no Juizado Especial atende a esses postulados, sendo, assim, regido pela oralidade. Com efeito, existe prevalência da palavra falada sobre a escrita, sendo permitida a interposição da ação e a apresentação da defesa do réu de forma oral, ainda que reduzida a termo pelo serventuário da Justiça. Os atos processuais são concentrados em audiência una ou, quando excepcionalmente fracionadas, realizadas em

datas próximas. Por outro lado, há contato direto do juiz com a fonte da prova oral. Os depoimentos de partes, peritos e testemunhas são colhidos em audiência pelo juiz da causa. No âmbito do Juizado Especial, o juiz que colhe a prova profere o julgamento, em audiência ou no prazo de dez dias (CPC, art. 456). Mostra-se evidente, portanto, a presença da identidade física do juiz vinculando o magistrado que colhe a prova ao julgamento da causa, como regra. Por fim, adota-se a regra da irrecorribilidade das decisões interlocutórias, salvo situações excepcionais (art. 5º da Lei nº 10.259/2001).

Assim, permeado de oralidade, o procedimento dos Juizados Especiais é campo fértil para aplicação de inovações tecnológicas, como a aqui defendida e que diz respeito ao uso da videoconferência para realização de audiências na instrução processual. A prática inovadora, se adotada, encurta caminhos, acarreta redução de gastos com deslocamento dos advogados, das partes, dos peritos e das testemunhas. Em suma, de forma ágil, célere e bastante econômica, aproxima o jurisdicionado do Judiciário, facilitando o acesso à Justiça.

### **2.2.2 Informalidade**

Como ressalta Câmara<sup>32</sup>, “uma das modernas tendências do Direito Processual Civil é a *deformalização dos processos*. Por conta dessa tendência, tem-se abandonado o formalismo, ou seja, a exacerbação das formas processuais”. O processo no juizado deve primar pelo informalismo, ou seja, pelo desapego excessivo às formas. Contudo, não deve abandonar a forma ao ponto de banalizar o processo. Assim, os juízes devem guiar-se bem com senso, imprimindo a formalidade processual na medida do razoável, sem nulificar o processo.

### **2.2.3 Simplicidade**

Além de informal, o processo no juizado deve ser simples, ou seja, breve, singelo, sem apresentar complexidade ou dificuldade. Como afirmam Tourinho Neto e Figueira Júnior<sup>33</sup>, o processo deve ser “simples, natural, sem aparato, franco, espontâneo, a fim de deixar os interessados à vontade para exporem seus objetivos”.

### **2.2.4 Economia processual**

A prática de atos processuais deve ser sempre orientada pela economia de tempo e dinheiro. Assim deve ocorrer no processo submetido ao microsistema processual dos Juizados Especiais, de modo a se alcançar o máximo de proveito dos atos processuais sem dispêndios inúteis de tempo e dinheiro. A possibilidade de colheita da prova oral por videoconferência seria a máxima aplicação desse princípio. A adoção dessa prática reduziria o tempo do processo e alcançaria um resultado altamente favorável do ponto de vista financeiro.

### **2.2.5 Celeridade processual**

Como se sabe, o processo demanda um período de tempo razoável para sua solução. No âmbito dos Juizados Especiais, esse tempo despendido com o processo deve ser o mínimo possível. Visando essa celeridade é que os feitos não sofrem intercorrências em férias forenses e feriados, sendo, ainda, autorizada a prática de atos processuais em qualquer dia da semana, de domingo a domingo, bem assim em qualquer hora, durante o dia ou à noite.

Não se pode, contudo, acelerar o processo de modo a proporcionar

um prejuízo à Administração da Justiça e ao direito de defesa das partes. A gestão do tempo no processo é, portanto, crucial para a boa condução do processo. Assim, a celeridade processual deve ser imprimida dentro do razoável, buscando-se o proveito máximo do tempo, sem sacrifício dos interesses das partes e do próprio Judiciário. Como assevera Câmara<sup>34</sup>, “O grande drama do processo é equilibrar dois valores igualmente relevantes: celeridade e justiça. Um processo extremamente demorado não é, certamente, capaz de produzir resultados justos. Por outro lado, um processo rápido demais dificilmente será capaz de alcançar a justiça da decisão”.

Nessa quadra, a audiência por videoconferência em muito contribuiria para a celeridade processual, proporcionando evidente diminuição de custos, seja para a Justiça, seja para as partes e os advogados. Além disso, facilita a colheita da prova oral, dispensando a necessidade de deslocamento das partes e testemunhas até a sede da Justiça.

### **2.3 Juizados Especiais: Procedimento por Audiências**

Sendo informado pela oralidade, concentração, imediação e identidade física do juiz, o processo no Juizado Especial se desenvolve quase que por inteiro por audiências. De fato, o procedimento no Juizado Especial é sumaríssimo, com intensa concentração dos atos processuais em audiência, daí por que se qualifica como um procedimento por audiências.

O procedimento nos Juizados Especiais Federais é bastante simples. Em linhas gerais, desenvolve-se do seguinte modo: a parte autora (as pessoas físicas e as microempresas e empresas de pequeno porte, assim definidas na Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996) interpõe a ação, que pode ser escrita ou oral — neste caso, é reduzida a termo.

Instaurado o procedimento, cita-se a parte ré (a União, as autarquias, fundações e empresas públicas federais) com antecedência mínima de trinta dias para a audiência de conciliação, instrução e julgamento. Na audiência designada, não sendo alcançada a conciliação, será recebida a defesa da ré (escrita ou oral), colhida a prova oral e de regra proferida a sentença, ficando as partes intimadas do corrido na audiência. Após isso, praticam-se os atos de execução.

É por ocasião da audiência de conciliação, instrução e julgamento que a oralidade se manifesta em seu grau máximo. A conciliação é incentivada pelo juiz, visando a composição da lide mediante concessões recíprocas. Frustrada a conciliação, a parte demandada poderá aduzir sua defesa de forma escrita ou oral, sendo esta reduzida a termo. A parte autora se manifesta oralmente sobre a defesa e os documentos anexados aos autos pelo réu. Em seguida, colhe-se a prova oral, obedecendo-se a ordem prevista no art. 452 do CPC, ou seja, esclarecimentos do perito, depoimento pessoal das partes — primeiro do autor e depois do réu — e, por fim, oitiva das testemunhas arroladas pelo autor e pelo réu, respectivamente. Tudo é concentrado em uma única audiência, nada obstante seja possível o fracionamento do ato para prosseguimento em data próxima, com suspensão dos trabalhos.

#### **2.4 Audiência de Conciliação, Instrução e Julgamento: Ato Complexo**

A audiência de conciliação, instrução e julgamento, por sua natureza, é um ato processual complexo, ensejando desdobramentos diversos, conforme as situações que se façam presentes no curso processual. Assim é que o não comparecimento da parte autora ou do seu representante a qualquer das audiências designadas levará à extinção do processo, sem resolução do mérito (art. 51, I, da Lei nº 9.099/95). A

composição amigável conduzirá à extinção de plano do processo, mediante homologação da transação. Instaurado o contraditório propriamente dito, mediante a defesa do réu, abre-se, em seguida, oportunidade para as partes se manifestarem, oralmente, sobre os documentos apresentados por uma das partes, sem interrupção da audiência (art. 29, parágrafo único, da Lei nº 9.099/95). Quaisquer incidentes processuais serão resolvidos pelo juiz na própria audiência (art. 29, *caput*, da Lei nº 9.099/95). A sentença será proferida em audiência, após a coleta das provas (art. 28 da Lei nº 9.099/95). Ressalte-se, ainda, que a audiência poderá ser adiada para data próxima ou o processo ser suspenso por interesse das partes, tal como autoriza o art. 265 do CPC.

Vê-se, portanto, por esses exemplos, o grau de complexidade da audiência de conciliação, instrução e julgamento, nada obstante possa ser normalmente conduzida a distância, sem prejuízo da sua formalidade, da sua concentração e da imediação pelo juiz.

### **3 INFORMATIZAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL**

#### **3.1 Evolução Legislativa**

A busca por melhorias e por novas práticas que levem à facilitação do acesso à Justiça e à celeridade processual é sempre incentivada. A Constituição Federal de 1988, alterada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, incentiva essa atitude, dispondo, no art. 5º, inciso LXXVIII, que *a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.*

Seguindo essa diretriz fundamental, o legislador vem sistematicamente editando leis que ampliam o acesso à Justiça e reduzem

o tempo de tramitação dos processos. A mais recente trata do processo eletrônico, instituído pela Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, já em vigor.

As tentativas de informatização do processo, contudo, não são recentes.

A primeira lei a tratar de atos processuais — citações, intimações ou notificações — por meios eletrônicos (fac-símile) foi a Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, DOU de 21.10.1991)<sup>35</sup>.

A utilização do meio eletrônico para esse fim, porém, era bem restrita e somente ocorria se autorizada contratualmente, o que tornou a prática inexplorada.

Sobreveio a Lei nº 9.800, de 26 de maio de 1999 (DOU de 27.05.1999), permitindo às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais. No art. 1º, a referida lei dispõe que é permitida às partes a utilização de sistema de transmissão de dados e imagens tipo fac-símile ou outro similar, para a prática de atos processuais que dependam de petição escrita. A prática em nada contribui para acelerar a movimentação processual. Ao reverso, passou a ser utilizada pelos advogados para procrastinar os feitos, ampliando em cinco dias os prazos para manifestação nos autos, tendo em vista a necessidade de protocolar o original da peça transmitida via fac-símile ou similar.

Por outro lado, a jurisprudência<sup>36</sup> refutou a possibilidade de encaminhamento de petições por *e-mail*, por não entendê-lo similar ao fac-símile.

Contrário a esse posicionamento, o Supremo Tribunal Federal (STF), na via administrativa, editou a Resolução STF nº 287, de 14 de abril de 2004 (DJU de 16.04.2004)<sup>37</sup>, instituindo o e-STF, sistema que permite o uso de correio eletrônico para a prática de atos processuais, no

âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Com a criação dos Juizados Especiais Federais, ocorreu um novo avanço legislativo nesse campo, dispondo a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001 (DOU de 13.07.2001)<sup>38</sup>, expressamente sobre a possibilidade de transmissão dos atos processuais por meio eletrônico<sup>39</sup>.

Em 2006, o Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, DOU de 17.01.1973, rep. BLEX 23.03.1973) foi alterado pela Lei nº 11.280, de 16 de fevereiro de 2006 (DOU de 17.02.2006), mediante a inserção de um parágrafo único no seu art. 154<sup>40</sup>, de modo a permitir a realização de atos processuais no processo civil por meios eletrônicos.

Finalmente, editou-se a Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006 (DOU de 20.12.2006)<sup>41</sup>, dispondo sobre a informatização do processo judicial. Com ela, passou a ser admitido em definitivo o uso de meios eletrônicos na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais, com aplicação, indistintamente, aos processos civil, penal e trabalhista, bem como aos Juizados Especiais, em qualquer grau de jurisdição.

Detendo-se exame dessa lei, Petrônio Calmon<sup>42</sup> explica que a expressão *meio eletrônico* se refere à telemática, ou seja, à comunicação por intermédio de computadores. O autor explica que “qualquer forma de armazenamento” é uma expressão que abrange todas as mídias disponíveis, dentre elas o próprio papel, pois se sabe que tudo o que contém a memória de um computador pode ser expresso em letras e números e, portanto, impresso em papel. As mídias mais próprias da informática, no entanto, são as magnéticas (disco e fitas fixos e removíveis), as gravadas por raios *laser* e as compostas de transmissores (*chips*), como os modernos *pen drives*. Qualquer forma de tráfego — prossegue o referido autor — inclui não só a utilização da rede mundial

de computadores (internet), mas a comunicação direta entre duas máquinas, o que pode ocorrer, dentre outros meios, por cabo direto, por linha telefônica ou por cabo de televisão. A expressão *qualquer forma de tráfego* tampouco exclui a entrega física de um disquete contendo arquivos digitais<sup>43</sup>.

De acordo com a nova lei, é permitida, ainda, a comunicação de atos processuais e a transmissão de peças processuais por meio eletrônico. Assim, as citações e intimações relativas aos atos processuais praticados pelos juízes, servidores e das partes (petições, arrazoados, etc.) podem ser validamente praticadas por meio eletrônico, assim como a transmissão de peças processuais, ou seja, sentenças, decisões, despachos, petições, etc., como também informações, imagens e sons que atualmente integram o processo virtual.

### **3.2 Processo Eletrônico e Sistema Virtual Creta**

A lei que instituiu o processo eletrônico (Lei nº 11.419/2006) autorizou os órgãos do Poder Judiciário a desenvolverem sistemas eletrônicos de processamento de ações judiciais por meio de autos total ou parcialmente digitais, utilizando, preferencialmente, a rede mundial de computadores e o acesso por meio de redes internas e externas. Assim, no âmbito do processo eletrônico, a comunicação dos atos processuais deve ser realizada por meio eletrônico.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com sede no Recife e jurisdição sobre os estados do Ceará, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Alagoas e de Sergipe, antecipou-se a essa revolução digital implantando o Sistema Virtual Creta, mediante o qual os processos submetidos ao microsistema processual do Juizado Especial Federal tramitam pelo sistema eletrônico.

No Sistema Virtual Creta, o processo é totalmente virtual, sendo impulsionado pela rede mundial de computadores (internet), pelos operadores autorizados.

As causas são ajuizadas mediante atermação eletrônica, com o auxílio de um servidor, quando a parte comparece pessoalmente à sede do juizado, ou por petições anexadas aos autos virtuais pelos próprios advogados e procuradores públicos.

Ajuizada a causa, o processo se desenvolve por impulso oficial, sendo as partes comunicadas dos atos processuais eletronicamente. Os operadores (juízes, servidores, partes e advogados) são responsáveis pela juntada dos documentos que compõem o processo virtual, sendo identificados pelas respectivas senhas de acesso, individuais e intransferíveis.

As audiências destinadas à conciliação, instrução e ao julgamento desenvolvem-se normalmente, com a presença das partes, sendo os termos respectivos anexados aos autos virtuais pelo servidor responsável pela realização das audiências.

A prova oral é colhida mediante sistema de gravação de som, sendo transformada em arquivo do tipo mp3 para juntada aos autos virtuais, dos quais são acessíveis a todos aqueles que atuam no respectivo processo, em qualquer grau de jurisdição.

O Sistema Virtual Creta encontra-se disponível para fins de consulta e movimentação processual em todos os dias da semana, ininterruptamente. Ele foi implantado com a finalidade de imprimir celeridade aos processos submetidos ao rito do Juizado Especial e alcançou esse intento. Além disso, o sistema virtual acarretou evidente melhoria na prestação dos serviços judiciais à população, principalmente a mais carente, facilitando, ainda, as atividades de advogados e procuradores públicos, pois podem acessá-lo de qualquer parte do mundo, por meio

da rede mundial de computadores. Acresça-se, ainda, a maior rapidez e efetividade da prestação jurisdicional, pois os juízes podem impulsionar os feitos de qualquer lugar e a qualquer hora, mesmo não estando na sede do fórum, desde que com acesso à internet.

Por outro lado, houve sensível redução do tempo do processo, uma preocupação nacional e que em muito abala a imagem do Poder Judiciário.

#### **4 AUDIÊNCIAS POR VIDEOCONFERÊNCIA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS CÍVEIS – PRÁTICA INOVADORA DESTINADA A AMPLIAR E FACILITAR O ACESSO À JUSTIÇA**

##### **4.1 Considerações Iniciais**

O procedimento sumaríssimo dos Juizados Especiais Cíveis orienta-se pela oralidade como princípio basilar previsto no art. 2º da Lei nº 9.099/95. Em função disso, a palavra falada prevalece sobre a escrita, havendo intensa concentração dos atos processuais em audiência.

Por outro lado, o processo nos juizados é simples e informal, como decorrência mesmo da oralidade que o informa, segundo mandamento constitucional (art. 98, I), de modo que é bem mais flexível do que o processo tradicional, no qual impera o formalismo.

Por assim ser, predominantemente oral, simples e informal, o processo no juizado admite inovações no seu procedimento, sem afronta ao rito previamente estabelecido em lei.

A rigor, como ressaltam Tourinho Neto e Figueira Júnior<sup>44</sup>, resta patente que as leis que instituíram os juizados, no âmbito estadual (Lei nº 9.099/95) e federal (Lei nº 10.259/2001), não se preocupam muito com a forma, mas, sim, com a matéria de fundo, ou seja, a concretização,

a efetivação do direito do jurisdicionado que ocorreu ao Judiciário para fazer valer a sua pretensão, com maior simplicidade e rapidez possível.

Admite-se, portanto, que os juízes, de olhos voltados para os princípios que orientam os Juizados Especiais, busquem inovações procedimentais que facilitem a entrega da prestação jurisdicional, tornando o processo mais rápido e eficaz, como anseia a sociedade.

Com isso, não se quer afirmar que os juízes estejam autorizados a ir de encontro ao ordenamento jurídico, criando uma nova forma procedimental. Apenas se coloca em evidência que o microssistema dos juizados admite mudanças inovadoras, que assegurem a rápida concretização e efetivação dos direitos dos jurisdicionados que recorrem à Justiça.

Nessa quadra de ideias é que se advoga a pertinência do uso do sistema de videoconferência na realização de audiências de conciliação, instrução e julgamento dos Juizados Especiais Federais Cíveis. A prática, em sendo implantada, seguramente contribuirá para elevar a eficiência do processo, aproximando a Justiça do povo.

#### **4.2 Videoconferência: o Que Vem a Ser?**

A videoconferência, expressão reduzida de *audiovideoconferência*, é uma tecnologia, ou um conjunto de tecnologias, que permite a comunicação audiovisual, em tempo real, entre participantes localizados em diferentes pontos geográficos, através da internet ou de outro *link* de comunicação de alto desempenho. Assim, por meio da videoconferência, pessoas localizadas em diferentes pontos geográficos podem receber e transmitir áudio e vídeo simultaneamente.

Associada às demais tecnologias oferecidas pela internet, é possível que um grupo de pessoas execute uma atividade compartilhada,

mediante o envio de sons, imagens e documentos, sem necessidade de locomoção geográfica, o que é altamente favorável no ambiente dos Juizados Especiais Federais localizados no interior dos estados, onde os jurisdicionados, em grande parte sem muitos recursos, veem-se obrigados a se deslocar por longas distâncias para comparecer às audiências de conciliação, instrução e julgamento.

### **4.3 Videoconferência: Equipamentos e Formas de Ligação**

A videoconferência pode ser realizada através de equipamentos diversos, ou seja, com uso de um codificador/decodificador ou mediante utilização do computador, via internet.

Quanto aos tipos de ligação, existem duas formas possíveis, a saber: videoconferência ponto a ponto (*unicast*) e videoconferência multiponto (*multicast*). A primeira forma de ligação se desenvolve entre dois únicos terminais, ao passo que, na segunda, a videoconferência será estabelecida entre mais de dois terminais, mediante um equipamento de conexão. Há, ainda, um terceiro modelo, híbrido, que mescla os dois anteriores.

Em trabalho apresentado durante o *Workshop Informática na Educação* – PGIE/UFRGS, Mara Lúcia Fernandes Carneiro<sup>45</sup> aponta as formas de videoconferência, traçando o seguinte esquema explicativo:

#### **Conferência Ponto a Ponto**

- **Conexão um a um**
  - ✓ Cada um deve rodar o *software* de videoconferência em seu equipamento através da internet ou de rede, conectando-se diretamente através do número IP.



### Conferência *Multicast*

Pode ser de dois tipos:

- **Conferência em grupo**

É uma conferência interativa que proporciona um ambiente colaborativo na qual todos os usuários que estão conectados podem:

- ✓ Enviar e receber áudio e vídeo.
- ✓ Conectar-se a um *software* servidor (refletor).
- ✓ Ter um endereço IP ou *host name*.



- **Cybercast (ou conferência *one-way*)**

- ✓ Somente o criador da conferência pode enviar vídeo e áudio.
- ✓ Os demais podem ver e ouvir os dados enviados, mas não os podem enviar.



#### 4.4 Vídeoconferência: Vantagens Decorrentes do Uso

A primeira vantagem que se aponta no uso da vídeoconferência é a redução dos custos de implantação, tanto mais quando se pretenda utilizar, no caso das audiências dos Juizados Especiais Federais Cíveis, o sistema de vídeoconferência em *desktop* através da inclusão de *software* e *hardware* em computadores-padrão. Outra vantagem, também de ordem financeira, é a eliminação dos gastos com deslocamento e permanência dos participantes — no caso dos Juizados Especiais Federais: de partes, testemunhas e representantes judiciais. Aliás, esta é a principal vantagem que se aponta para a utilização da vídeoconferência em audiências judiciais.

Segundo Santos (1998), o uso da vídeoconferência tem uma série de aspectos favoráveis: “representa uma economia de tempo porque evita o deslocamento da instituição de pessoas altamente qualificadas e normalmente muito ocupadas; representa uma economia de recursos, por não haver gastos com viagem, o que implica também uma maior disponibilidade de horários na medida em que os equipamentos estão disponíveis e é mais fácil marcar uma reunião num estúdio do que viajar; representa um recurso a mais para a pesquisa porque permite a gravação em fita de vídeo, como registro da reunião; finalmente, a percepção da

interface eletrônica praticamente desaparece depois de alguns minutos já que o manuseio do equipamento é fácil e de rápida aprendizagem”<sup>46</sup>.

Além desses aspectos, ressalta Mara Lúcia Fernandes Carneiro<sup>47</sup> que os *softwares* que apoiam a realização da videoconferência, em sua maioria, permitem também, através da utilização de ferramentas de compartilhamento de documentos, visualização e alteração pelos integrantes do diálogo em tempo real; compartilhamento de aplicações; e compartilhamento de informações (transferência de arquivos).

Na realização de audiências judiciais, a videoconferência permite, ainda, em ambiente virtual e em tempo real, a comunicação direta, com imagem e som, entre todos os operadores do processo (juízes, servidores, auxiliares da Justiça, partes e advogados privados e públicos, bem como do Ministério Público). Através dela, é possível, mesmo a distância, a direção da audiência pelos juízes, com audição em tempo real das partes e demais intervenientes do processo; portanto, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa. Além disso, associada aos demais recursos da internet, é possível a transmissão de dados e peças processuais, como sentenças, decisões, despachos, termos de audiência, petições e arrazoados, segundo o previsto na Lei nº 11.419/2006. Ou seja, no ambiente virtual, é perfeitamente possível a condução dos trabalhos da audiência através da videoconferência, sem mácula ao rito processual estabelecido pelo legislador para o microsistema do Juizado Especial.

#### **4.5 Videoconferência: Obstáculos à Implantação**

A adoção da videoconferência em audiências judiciais encontra resistência primeira no formalismo processual tradicional. Contudo, no âmbito do Juizado Especial, vigora o princípio da informalidade, sendo perfeitamente possível o uso da prática nesse ambiente processual.

A rigor, no microssistema dos Juizados Especiais, o princípio da instrumentalidade das formas, previsto no art. 154 do Código de Processo Civil<sup>48</sup>, deve ser aplicado em sua concepção mais ampla, afastando-se a formalidade exacerbada do processo tradicional. Na realidade, o que deve interessar para a validade do ato é o alcance de sua finalidade essencial, ainda que realizado de modo diverso do previsto na lei. Assim, se a audiência por videoconferência atende à sua finalidade, como ato processual, não há por que recusá-la.

Por outro lado, o uso da tecnologia exige acesso à rede mundial de computadores, a qual nem sempre se encontra disponível nos diversos recantos deste imenso Brasil, especialmente no interior do Estado do Ceará, onde a maioria do povo nem mesmo telefone possui em suas residências. Contudo, esse entrave é facilmente superado mediante parcerias envolvendo entes públicos (Judiciário, Estado e Município) e privados (empresas de telecomunicações) com o objetivo de disponibilizarem, em cada município ou mesmo em distritos mais afastados, pontos de acesso à internet, via satélite ou por ondas de rádio.

Aliada à dificuldade de acesso fácil à rede mundial de computadores, destaca-se, ainda, a inexistência de estruturas que possam acolher as salas de videoconferência nos diversos municípios do Estado. Além disso, revela-se como empecilho a carência de recursos humanos. Contudo, já se encontram em implantação, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, os postos avançados dos Juizados Especiais Federais, aos quais se poderia acrescentar uma estrutura adequada e de baixo custo para realização das audiências por videoconferência. Aliás, esses “postos avançados” dos Juizados Especiais deveriam ser instalados em todos os municípios não contemplados com Juizados Especiais Federais, sendo aparelhados com uma estrutura mínima (material e humana), de modo a atender à população.

A título de sugestão, diante da omissão do legislador na criação de novas Varas Federais destinadas à interiorização da Justiça, a Justiça Federal deveria descentralizar parte das unidades jurisdicionais já existentes (Varas Federais), criando órgãos vinculados (Minijuízados Especiais Federais adjuntos avançados, ou seja, descentralizados — algo mais do que um simples “posto avançado” hoje em funcionamento nas Seções Judiciárias do TRF da 5ª Região) de modo a abranger todos os municípios, ampliando o acesso à Justiça mediante o uso da Tecnologia da Informação (TI). Esses minijuízados, assim concebidos, seriam instalados em equipamentos da União, dos estados ou dos municípios (no caso dos dois últimos, mediante parcerias ou convênios para cessão dos imóveis). Além disso, deveriam ter um quadro próprio, formado por servidores da Justiça Federal ou mesmo cedidos pelos municípios contemplados, com aptidão para bem servirem aos jurisdicionados e advogados da respectiva área de abrangência. Além do elemento pessoal, esses minijuízados seriam munidos dos materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento.

Os minijuízados atenderiam apenas às demandas afetas aos Juizados Especiais Federais, seguindo o microsistema processual das Leis nº 9.099/95 e nº 10.251/2001, mediante procedimentos virtuais. As causas de maior complexidade seriam obrigatoriamente atribuídas às varas comuns (cíveis e criminais) localizadas em municípios-polos, como as já existentes em Juazeiro do Norte, Sobral, Limoeiro do Norte e Fortaleza, na Seção Judiciária do Ceará.

Os minijuízados seriam obrigatoriamente dotados de uma sala de audiências por videoconferência (o uso da internet de banda larga, via rádio ou satélite, e de programas de conversação entre computadores, como o MSN e o Skype, atendem perfeitamente à necessidade, sendo de baixíssimo custo), de modo a interligá-los ao órgão central (Vara Federal

a que são vinculados na Seção judiciária) com vista à colheita da prova oral pelo magistrado federal responsável pela respectiva unidade. As audiências nas referidas unidades seriam realizadas por videoconferência, aproveitando-se a tecnologia hoje existente de transmissão de dados pela internet, gravação de depoimentos e imagens. As audiências seriam presididas, a distância, pelos magistrados responsáveis pelas unidades, contando com o auxílio *in locu* dos servidores lotados nos minijuízados avançados. As audiências seriam monitoradas na respectiva sala de audiências localizada nos minijuízados pelo servidor da Justiça Federal responsável pelos serviços de audiência, o qual operaria o equipamento de videoconferência, computadores, *scanners*, impressoras, mesa de som, etc., além de viabilizar o intercâmbio entre as partes, os advogados e os juízes durante a realização das audiências.

Outra sugestão, mais simples até, é a Justiça Federal firmar convênio com o Judiciário Estadual — já plenamente interiorizado — para a instalação de salas de videoconferência nos fóruns estaduais, lotando servidores nesses locais para acompanharem o desenvolver das audiências virtuais, bem assim prestarem outros serviços aos jurisdicionados.

Outro obstáculo à implementação da prática reside na resistência dos operadores que militam no Judiciário. Aqui a resistência resulta mais da aparente dificuldade técnica que a implementação da nova prática apresenta. Contudo, as mudanças não devem ser temidas, pois elas são necessárias à sobrevivência de qualquer sociedade ou organismo. A rigor, as mudanças são inevitáveis em qualquer organismo, por imposição da revolução tecnológica e administrativa, portanto é dever daqueles por elas impactados submeterem-se a um processo de adaptação, abstendo-se de recusá-las somente com receio do desconhecido.

Oportunas, no particular, as palavras do Prof. Paulo Roberto Mota<sup>49</sup>, para quem “A mudança aparece não só como inevitável, mas

necessária à sobrevivência. Os fatos se alteram com rapidez, e o mesmo acontece com as ideias. Encurta-se o tempo para planejar, experimentar e agir. As mudanças terão que ser perseguidas e introduzidas antes de se saber seu total sentido e sem garantia de êxito”. No mesmo artigo, afirma, ainda, o ilustre professor que “A intensidade da presente revolução, tecnológica e administrativa, já não deixa alternativas senão a de segui-la com a própria rapidez que a caracteriza. A mudança alcança as pessoas e instituições todos os dias, de forma tão gradual e imperceptível quanto global e estrondosa. Por meio das formas lentas de mudança, percebe-se sua irreversibilidade; pelos seus impactos surpreendentes aprende-se a necessidade de se preparar para ela”.

Por fim, outra desvantagem do uso da videoconferência é a possível falta de segurança tecnológica, tendo em vista o meio pelo qual se processa, necessariamente com intermediação de computadores, via internet, sendo, por isso, suscetível de manipulação externa. A insegurança, contudo, há de ser superada com a implantação da Política de Segurança da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil).

#### **4.6 Videoconferência: Posição da Jurisprudência**

Discute-se na jurisprudência sobre a legalidade ou mesmo constitucionalidade do uso da videoconferência para a colheita de prova oral, sendo mais acirrada a discussão no campo do processo penal, especialmente depois que o Supremo Tribunal Federal (STF), em sessão realizada no dia 14 de agosto de 2007, considerou que o interrogatório do réu realizado por meio de videoconferência viola os princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa. A decisão foi tomada no julgamento do *Habeas Corpus* nº 88.914, tendo o ministro relator ressaltado que “a adoção da videoconferência leva à perda de

substância do próprio fundamento do processo penal” e torna a atividade judiciária “mecânica e insensível”.

Conforme o Ministro Cezar Peluso, do STF, o interrogatório é o momento em que o acusado exerce seu direito de autodefesa, não sendo legal a sua colheita por videoconferência. O ministro lembrou, ainda, que países como Itália, França e Espanha utilizam a videoconferência, mas com previsão legal e só em circunstâncias limitadas e por meio de decisão devidamente fundamentada. Esclareceu que, no Brasil, diversamente, ainda não há lei que regulamente o interrogatório por videoconferência e, “suposto a houvesse, a decisão de fazê-lo não poderia deixar de ser suficientemente motivada, com demonstração plena da sua excepcional necessidade no caso concreto”.

A doutrina jurídica, porém, aponta fortes fundamentos para a validade do interrogatório do réu por meio de videoconferência, ressaltando que a garantia da ampla defesa deve ser mitigada quando em confronto com valores de igual índole constitucional, no caso, a eficiência do processo. Em excelente artigo, Fábio Ramazzini Bechara<sup>50</sup> expõe os fundamentos doutrinários para se acolher a validade do interrogatório e da audiência a distância, via teleconferência. Segundo ele, “acomodadas a ampla defesa e a eficiência do processo a partir do princípio da proporcionalidade e respeitada a reserva da jurisdição, pode-se atestar a constitucionalidade do sistema de videoconferência, visto que preservados a dignidade da pessoa humana e o devido processo legal em seu núcleo essencial”.

Ressalta Bechara, ainda, a existência de previsão legal vigente em nosso ordenamento autorizando o uso do sistema de videoconferência, *in verbis*:

*Registre-se que o sistema de videoconferência já possui  
previsão legal no ordenamento vigente. O Decreto Presidencial*

*nº 5.015, de 12 de março de 2004, ratificou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, a denominada Convenção de Palermo, que tem como objetivo central promover a cooperação para a prevenção e o combate a tal criminalidade. Divide-se em duas partes: uma de natureza conceitual e outra de natureza instrumental. A parte conceitual visa padronizar a terminologia empregada em matéria de crime organizado. Já a parte instrumental procura relacionar todas as medidas necessárias à prevenção e repressão a essa modalidade de delinqüência. Entre essas medidas, destaca-se o art. 18, que cuida da assistência judiciária recíproca. Em sua alínea 18 encontra-se previsto o recurso à audiência de testemunha ou perito por videoconferência, quando não for possível ou desejável o comparecimento pessoal. O emprego da técnica, todavia, está condicionado à observância dos princípios fundamentais do direito interno. Além disso, dispõe que os Estados Partes poderão acordar que a oitiva seja conduzida por uma autoridade judicial do Estado Parte requerente e que a ela assista uma autoridade judicial do Estado Parte requerido.*

*Trata-se de tratado internacional que versa sobre direitos humanos, que possibilita o emprego do sistema de videoconferência nas hipóteses de crime organizado, justamente por pressupor que em tal modalidade criminoso o tratamento processual adequado demanda maior restrição às liberdades individuais, como forma de impedir que a observância irrestrita destas acarrete o sacrifício da eficiência do processo.*

O próprio Supremo Tribunal Federal já havia se manifestado no sentido da constitucionalidade do uso da videoconferência em interrogatório, em decisões proferidas pelos ministros Gilmar Mendes (*Habeas Corpus* nº 90.900) e Ellen Gracie (*Habeas Corpus* nº 91.859). Assim, a questão não é pacífica no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sequer existindo uma decisão do plenário daquela corte sobre a matéria. Além do mais, é relevante ressaltar que o Ministro Cezar Peluso, relator do *Habeas Corpus* nº 88.914, não enfrentou a questão do uso da videoconferência considerando o que dispõe a Lei de Informatização do Processo (Lei nº 11.419/2006), que se aplica, indistintamente, aos processos civil, penal e trabalhista, bem como aos Juizados Especiais,

em qualquer grau de jurisdição (art. 1º, § 1º), e na qual há previsão de transmissão dos atos processuais por meio eletrônico.

Até recentemente, o Superior Tribunal de Justiça<sup>51</sup> decidia reiteradamente no sentido da inexistência de nulidade no interrogatório pelo sistema de videoconferência.

A celeuma jurisprudencial em torno da utilização do sistema de videoconferência, como se nota, reside precipuamente no âmbito do processo penal, em face das garantias constitucionais do réu e do maior rigor procedimental. No processo civil e trabalhista, bem como no microsistema processual dos Juizados Especiais, não há manifestação jurisprudencial declarando a ilegalidade do uso da videoconferência em audiências de conciliação, instrução e julgamento, talvez pelo fato de a prática não ter sido até então adotada.

No processo do Juizado Especial, o uso da videoconferência mostra-se perfeitamente compatível com os princípios da oralidade, informalidade, simplicidade e economia processual, além de ser prática expressamente admitida pela Lei nº 9.099/95 (art. 65, § 2º)<sup>52</sup>.

Conquanto seja expressamente autorizada pela lei, a prática da videoconferência não vem sendo utilizada pelos Juizados Especiais Federais no Ceará, não por falta de tecnologia disponível, mas talvez por falta de iniciativa dos juízes que atuam nos juizados.

#### **4.7 Videoconferência: *Modus Operandi* das Audiências nos Juizados Especiais Virtuais**

Conquanto a Lei nº 9.099/95 (art. 65, § 2º) autorize o uso da videoconferência no processo dos Juizados Especiais, sendo tal procedimento também consentido pela Lei nº 11.419/2006, não há um disciplinamento de como deve a mesma se processar praticamente.

Na legislação comparada, mais especificamente em Portugal, foi editado o Decreto-Lei nº 183/2000<sup>53</sup>, de 10 de agosto, alterando o Código de Processo Civil (lei geral), que passou a disciplinar o uso da teleconferência para inquirição de partes, peritos e testemunhas, do seguinte modo, *in verbis*:

*Art. 556º*

*Momento e lugar do depoimento*

1 – O depoimento deve, em regra, ser prestado na audiência de discussão e julgamento, salvo se for urgente ou o depoente estiver impossibilitado de comparecer no tribunal. \*

2 – O regime de prestação de depoimentos através de teleconferência previsto no art. 623º é aplicável às partes residentes fora do círculo judicial, ou da respectiva ilha, no caso das Regiões Autónomas. \*

3 – Pode ainda o depoimento ser prestado na audiência preliminar, aplicando-se, com as adaptações necessárias, o disposto no número anterior.

\* (Decreto-Lei nº 183/2000, de 10 de agosto)

*Art. 588º*

*Comparência dos peritos na audiência final*

1 – Quando alguma das partes o requeira ou o juiz o ordene, os peritos comparecerão na audiência final, a fim de prestarem, sob juramento, os esclarecimentos que lhes sejam pedidos.

2 – Os peritos de estabelecimentos, laboratórios ou serviços oficiais são ouvidos por teleconferência a partir do seu local de trabalho.

(Decreto-Lei nº 183/2000, de 10 de agosto)

*Art. 621º**Lugar e momento da inquirição*

As testemunhas depõem na audiência final, presencialmente ou através de teleconferência, excepto nos seguintes casos:

- a)** Inquirição antecipada, nos termos do art. 520º.
- b)** Inquirição por carta precatória ou por carta rogatória expedida para consulado português que não disponha de meios técnicos para a inquirição por teleconferência.
- c)** Inquirição na residência ou na sede dos serviços, nos termos do art. 624º.
- d)** Impossibilidade de comparência no tribunal.
- e)** Inquirição reduzida a escrito, nos termos do art. 638º-A. \*
- f)** Depoimento prestado por escrito, nos termos do art. 639º.
- g)** Esclarecimentos prestados nos termos do art. 639º-B.

*Art. 623º**Inquirição por teleconferência*

1 – As testemunhas residentes fora do círculo judicial, ou da respectiva ilha, no caso das Regiões Autónomas, são apresentadas pelas partes, nos termos do nº 2 do art. 628º, quando estas assim o tenham declarado quando do seu oferecimento, ou são ouvidas por teleconferência na própria audiência e a partir do tribunal da comarca da área da sua residência ou, caso nesta não existam ainda os meios necessários para tanto, a partir do tribunal da sede do círculo judicial da sua residência.

2 – O tribunal da causa designa a data da audiência depois de

ouvido o tribunal onde a testemunha prestará depoimento e procede à notificação desta para comparecer.

3 – No dia da inquirição, a testemunha identifica-se perante o funcionário judicial do tribunal onde o depoimento é prestado, mas a partir desse momento a inquirição é efectuada perante o tribunal da causa e os mandatários das partes, via teleconferência, sem necessidade de intervenção do juiz do tribunal onde o depoimento é prestado.

4 – As testemunhas residentes no estrangeiro são inquiridas por teleconferência sempre que no local da sua residência existam os meios técnicos necessários.

5 – Nas causas pendentes em tribunais sediados nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto não existirá inquirição por teleconferência quando a testemunha a inquirir resida na respectiva circunscrição, ressalvando-se os casos previstos no art. 639º-B.\*

Redacção introduzida pela Lei nº 30-D/2000, de 20 de dezembro.

Partindo do paradigma lusitano, pode-se estabelecer procedimento similar para realização das audiências de conciliação, instrução e julgamento dos Juizados Especiais Federais no Ceará por meio de videoconferência. No processo dos Juizados Especiais, as partes, os peritos e as testemunhas seriam, então, preferencialmente ouvidos na sede do juizado, sendo facultado o uso da videoconferência quando se encontrarem em ponto geográfico diverso da sede do juízo, conforme pedido das partes formulado ao juiz da causa.

Uma vez designada a audiência por videoconferência, partes, peritos ou testemunhas, regularmente intimados, deverão comparecer no local designado para a realização do ato, ou seja, no espaço criado especificamente para realização das audiências pelo sistema de videoconferência, localizado no município de residência daqueles.

A audiência, no aspecto formal, deverá desenvolver-se seguindo as regras processuais estabelecidas nas Leis nº 9.099/95 e nº 10.259/2001, porém com a nuance da videoconferência, devendo abranger conciliação, instrução e julgamento, sendo os atos processuais transmitidos por meio eletrônico, ao mesmo tempo em que praticados.

Os trabalhos, nas salas de videoconferência, devem ser monitorados por servidores da Justiça ou mesmo por servidores cedidos pelo Estado e Municípios, mediante convênio, sem prejuízo da presidência da audiência pelo magistrado, a distância. Os servidores ali lotados, além de outras atribuições próprias da atividade judiciária, teriam o encargo de acompanharem os serviços da audiência, assessorando o juiz e as partes nos trabalhos.

Na prática, adotando-se o sistema de videoconferência em *desktop*, *unicaste* ou *multicast*, tudo se processaria de forma simples e ágil, como adiante se vê:

- Excepcionando a regra, as partes solicitariam ao juiz da causa o uso da videoconferência para realização da audiência de conciliação, instrução e julgamento.
- Deferindo-se o pedido, designa-se local, dia e hora, intimando-se as partes e seus representantes, bem assim o Ministério Público Federal, quando for o caso de sua intervenção como *custos legis*.
- Em local, dia e hora designados, estabelece-se a conexão entre os equipamentos (computadores) de videoconferência, procedendo-se aos ajustes necessários (mais adiante apresenta-se uma sugestão de preparação do ambiente), antes do início do ato processual.
- Mostrando-se o sistema de videoconferência em perfeita ordem, o magistrado responsável por presidir a audiência

determina aos servidores de apoio que façam o pregão.

- Com a presença das partes e dos advogados, declara-se aberta a audiência, dando-se prosseguimento ao ato processual, complexo por natureza, segundo as regras de procedimento definidas na lei. A audiência se desenvolve a distância, em tempo real, produzindo os mesmos efeitos do ato presencial, sendo respeitadas as garantias processuais das partes.
- Concluída a instrução, o magistrado poderá de logo proferir a sentença, transmitindo-a para as partes por meio eletrônico, da qual ficam de logo intimadas para recurso.

Como se nota, o procedimento é bem singelo e de fácil implementação.

#### **4.8 Videoconferência: Preparação do Ambiente**

A realização de audiência por videoconferência pressupõe que se criem espaços adequados para a prática do ato, devidamente ambientalizados. A Justiça Federal deveria, então, nos municípios não dotados de Varas Federais, criar postos avançados dos Juizados ou Minijuizados Especiais descentralizados ou, mesmo, através de convênios, utilizar os Fóruns da Justiça Estadual ou espaços cedidos pelos municípios para instalar as salas de videoconferência. Nesses locais, a Justiça Federal lotaria um ou mais servidores do seu quadro para atendimento dos jurisdicionados e advogados, bem assim para monitoramento *in locu* das audiências, equipando esses espaços com acesso à internet por banda larga e com os equipamentos necessários para seu bom funcionamento: computadores, câmaras *web*, *scanners*, mesa de som, mesas, cadeiras, etc. A montagem e manutenção do espaço são de baixíssimo custo, justificando-se pelo retorno social aos jurisdicionados.

As salas de videoconferência devem ser adequadamente equipadas e preparadas para que o serviço funcione com eficiência e traga o retorno tecnológico desejado.

Devidamente aparelhada, deve-se proceder à preparação da sala, ajustando-se o campo de visão da câmara de modo a permitir a visualização dos presentes.

Sabe-se que o campo de visão da câmara aumenta com a distância, de modo que ela deverá se aproximar ou se distanciar dos participantes conforme o respectivo número e o tamanho da sala. Sugere-se, então, que fique centralizada sobre o computador, de modo a alcançar partes, advogados e testemunhas, devendo estes permanecerem a uma distância mínima entre eles (60 cm), de modo que um não atrapalhe a visão do outro.

Além da correta disposição da câmara e dos participantes, deve-se atentar para a acústica do ambiente e o uso dos microfones, de modo a evitar ruídos, ecos, interferências de toda ordem, dando-se fala aos participantes sem prejuízo da captação da voz para gravação.

Antes de iniciada a videoconferência, deve-se ajustar as câmaras e o sistema de som, para que estejam em perfeita ordem. A pré-visualização é necessária para que a imagem seja ajustada antes de transmitida. O som deve ser testado para que não prejudique a qualidade das gravações, em mp3, que serão anexadas aos autos virtuais como prova.

#### **4.9 Videoconferência: Tecnologia Mínima Necessária para Implantação**

A prática da videoconferência parte do pressuposto do seu baixo custo, da eficiência e agilidade, visando aproximar o cidadão da Justiça. Para a sua implantação, além das salas de videoconferência devidamente

ambientalizadas, exige-se uma tecnologia mínima, a qual, por sugestão do Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI) da Seção Judiciária do Ceará, consistiria no seguinte:

1. Conexão banda larga ou de alta velocidade a partir de 256 K.
2. Processador de 1 GHz.
3. *Webcam* de 300 K.
4. Microfone de mesa ou *headfones*.
5. Skype versão 2.5.0.141 ou outra mais moderna.

Segundo os testes efetuados pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da Seção Judiciária do Ceará, o Skype é o melhor *software* e possui o melhor provedor de acesso para videoconferência. No endereço eletrônico do Skype<sup>54</sup>, é possível encontrar, além do programa de instalação do *software*, um guia de ajuda para conferência.

Por fim, ressalte-se que a aplicação da audiência virtual depende do prévio cadastro dos advogados interessados junto à Vara do juizado, já que devem assumir o compromisso de adquirirem os recursos mínimos, inclusive fornecendo a conta criada para tal fim no Skype.

## CONCLUSÃO

A Justiça tem acepções diversas e revela-se como um valor fundante da sociedade e também fundamental para a existência humana. Assim, não há como recusá-la ao homem, devendo ser concreta e materialmente efetivada, pressupondo-se, então, que se criem instrumentos que possibilitem o seu exercício, ou melhor, que lhe facilitem o acesso.

O problema do acesso à Justiça pode ser compreendido nos sentidos geral, restrito e integral. Numa perspectiva geral, pode ser

concebido como sinônimo de “justiça social”, traduzindo a ideia de justiça universal. Noutra aspecto — restritivo —, o acesso à Justiça representa o direito de ingressar em juízo para fazer valer um direito, ligando-se diretamente à questão do processo como instrumento de composição de litígios. Por último, numa concepção integral, o acesso à Justiça revela a própria ideia de “acesso a direitos”.

Os estudos da sociologia judiciária apontam três obstáculos ao acesso efetivo à Justiça por parte das classes menos favorecidas: econômicos, sociais e culturais. Além desses, a distância geográfica dos fóruns é fator limitador do pleno acesso à Justiça.

A necessidade de superação dos obstáculos ao acesso à Justiça leva os estudiosos da ciência jurídica a repensarem, constantemente, os institutos e as formas tradicionais do sistema processual, procurando continuamente uma alternativa que conduza à ampliação do acesso à Justiça. Assim ocorreu, por exemplo, com a implementação em nosso sistema processual dos Juizados Especiais Cíveis estaduais e federais, inspirados nas *Small Claim Courts* do direito da *common law*, bem com a instituição do processo eletrônico por meio da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006.

No ordenamento vigente, já é realidade o tratamento processual diferenciado conferido às pequenas causas, seja no âmbito Estadual, seja no Federal, levando a uma maior celeridade na entrega da prestação jurisdicional. Através dessa forma de solução de conflitos, houve evidente ampliação do acesso à Justiça, com aumento da satisfação do jurisdicionado.

A administração da Justiça vem sendo fortemente abalada pela lentidão processual, a qual é revelada pela demora na solução dos conflitos e, conseqüentemente, pela ineficácia das decisões judiciais, levando o Poder Judiciário ao descrédito institucional.

A crise vivenciada pelo Judiciário é agravada pelo excessivo número de demandas, resultantes de transformações sociais e econômicas, bem assim em razão de uma maior conscientização dos cidadãos sobre os seus direitos. Ao Judiciário impõe-se, então, o desafio de superar essa crise institucional, absorvendo transformações tecnológicas e administrativas.

A rigor, a morosidade da Justiça é emblemática e deixa evidente a necessidade de alteração do sistema processual em vigor, de modo a adaptá-lo às novas tecnologias.

Na busca pela eficiência, a Administração Pública necessita ser constantemente reestruturada, tanto no aspecto material quanto no humano. No âmbito do Poder Judiciário, a aplicação de novos processos tecnológicos, como a virtualização dos processos, e a criação de novas estruturas judiciárias são elementos essenciais à sua expansão, atraindo como consequência a eficiência na prestação dos serviços e a ampliação do acesso à Justiça.

Nesse quadro de reestruturação administrativa, os juízes, enquanto gestores públicos, merecem especial atenção, devendo, o quanto antes, ser inseridos no contexto moderno de gestão. Afinal, a efetividade dos direitos pressupõe uma Justiça bem administrada, e isso somente é possível mediante o aperfeiçoamento dos juízes enquanto administradores.

A criação dos Juizados Especiais contribuiu para a superação da crise judiciária, tornando a Justiça mais célere e eficiente, bem como mais próxima da população carente.

O processo no microsistema dos juizados é, por natureza, simples e informal, sendo preponderantemente oral. Qualifica-se como um procedimento por audiências.

Ao já eficiente microsistema dos Juizados Especiais, agregou-se a Tecnologia da Informação, por meio da qual os processos judiciais foram inteiramente virtualizados.

A implantação do processo virtual associada ao microsistema dos Juizados Especiais permite que novas práticas inovadoras sejam aplicadas, sendo o sistema da videoconferência um exemplo pujante de como a Tecnologia da Informação aplicada ao processo judicial pode contribuir para facilitar o acesso à Justiça, de forma ágil, simples e econômica.

## **BIBLIOGRAFIA**

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*, Livro V.

BARBOSA, Rui. *Rui Barbosa: escritos e discursos seletos*. 1. ed. 3ª reimp. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1997.

BECHARA, Fábio Ramazzini. *Videoconferência: Constitucionalidade da Participação a Distância no Processo Penal*. Artigo Publicado no *Juris Síntese* nº 52 - MAR/ABR de 2005.

BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. *O Sistema Integrado de Acesso Coletivo à Justiça e a Nova “Jurisdição Metaindividual”*. (Publicada na *Síntese Trabalhista* nº 158 - AGO/2002, pág. 19.)

CALMON, Petrônio. *Comentários à Lei de Informatização do Processo Judicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais: uma Abordagem Crítica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. Reimpresso em 2002.

CARVALHO FILHO, José do Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Reforma do Código de Processo Civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias *et al.* *Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais: Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000.

GOMES NETO, José Mário Wanderley. *O Acesso à Justiça em Mauro Cappelletti*. Análise Teórica desta Concepção como “Movimento” de Transformação das Estruturas do Processo Civil Brasileiro. Porto Alegre: Fabris, 2005.

LIMA FILHO, Francisco das Chagas. *Acesso à Justiça e os Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos*. Porto Alegre: Fabris, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação Organizacional*. Qualitymark, 1999. Citação feita pela Profa. Maria Elisa Macieira, in: Estudos de Casos e Práticas Inovadoras, Programa de MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei nº 10.259, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1975. v. 1.

SANTOS, Neri dos. *Educação a Distância e as Novas Tecnologias de Informação e Aprendizagem*. Disponível em <http://www.engenheiro2001.org.br/programas/980201a2.htm>. Acesso em 18.10.2007.

## NOTAS

<sup>1</sup> Juiz Federal da 15ª Vara, na Seção Judiciária do Ceará. Foi promotor de Justiça e juiz

do trabalho. Atualmente é Juiz Federal no Ceará, com dez anos de atividade. É especialista em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Minas.

<sup>2</sup> De Plácido e Silva (Vocabulário Jurídico, Vol. III, p. 1220) define princípios como “normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa”.

<sup>3</sup> “No qualificativo *fundamentais* acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais *do homem* no sentido de que a todos, por igual, devem ser não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.” (AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 177).

<sup>4</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1975. v. 1, p. 189.

<sup>5</sup> LIMA FILHO, Francisco das Chagas. *Acesso à Justiça e os Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos*. Porto Alegre: Fabris, 2003. p. 48.

<sup>6</sup> LIMA FILHO, Francisco das Chagas. *Acesso à Justiça e os Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos*. Porto Alegre: Fabris, 2003. p. 51.

<sup>7</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*, Livro V.

<sup>8</sup> Passagem extraída do compêndio *Os Grandes Filósofos do Direito. Leituras Escolhidas em Direito*. MORRIS, Clarence (Org.). Tradução de Reinado Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

<sup>9</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 208.

<sup>10</sup> LIMA FILHO, Francisco das Chagas. *Acesso à Justiça e os Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos*. Porto Alegre: Fabris, 2003. p. 56.

<sup>11</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 12.

<sup>12</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 14.

<sup>13</sup> LIMA FILHO, Francisco das Chagas. *Acesso à Justiça e os Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos*. Porto Alegre: Fabris, 2003. p. 93–94.

<sup>14</sup> LIMA FILHO, Francisco das Chagas. *Acesso à Justiça e os Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos*. Porto Alegre: Fabris, 2003. p. 161–162.

<sup>15</sup> Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Resolução nº 10, de 14 de abril de 2004, que instalou a 15ª Vara da Seção Judiciária do Ceará, criada pela Lei nº 10.772/2003, a jurisdição da referida Vara Federal compreende os seguintes municípios: Alto Santo, Aracati, Banabuiú, Beberibe, Boa Viagem, Choró, Deputado Irapuan Pinheiro, Ereré, Fortim, Ibareta, Ibicuitinga, Icapuí, Icó, Iracema, Itaiçaba, Jaguaratama, Jaguariba-

ra, Jaguaribe, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Madalena, Milhã, Mombaça, Morada Nova, Orós, Palhano, Pedra Branca, Pereiro, Piquet Carneiro, Potiretama, Quixadá, Quixeramobim, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe, Senador Pompeu, Solonópole e Tabuleiro do Norte.

<sup>16</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 31.

<sup>17</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67-68.

<sup>18</sup> BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. *O Sistema Integrado de Acesso Coletivo à Justiça e a Nova "Jurisdição Metaindividual"*. (Publicada na Síntese Trabalhista nº 158 - AGO/2002, pág. 19.)

<sup>19</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Reforma do Código de Processo Civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 21.

<sup>20</sup> GOMES NETO, José Mário Wanderley. *O Acesso à Justiça em Mauro Cappelletti*. Análise Teórica desta Concepção como "Movimento" de Transformação das Estruturas do Processo Civil Brasileiro. Porto Alegre: Fabris, 2005. p. 97-98.

<sup>21</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 90.

<sup>22</sup> TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei nº 10.259, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

<sup>23</sup> A REFORMA Silenciosa da Justiça. Organização: Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: 2006.

<sup>24</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 70-71.

<sup>25</sup> "Os homens não seriam livres e tranquilos se a Justiça fosse mal administrada."

<sup>26</sup> GOMES NETO, José Mário Wanderley. *O Acesso à Justiça em Mauro Cappelletti*. Análise Teórica desta Concepção como "Movimento" de Transformação das Estruturas do Processo Civil Brasileiro. Porto Alegre: Fabris, 2005. p. 101.

<sup>27</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada ao *caput* pela Emenda Constitucional nº 19/98).

<sup>28</sup> CARVALHO FILHO, José do Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

<sup>29</sup> BARBOSA, Rui. *Rui Barbosa: escritos e discursos seletos*. 1. ed. 3ª reimp. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1997. p. 675.

<sup>30</sup> FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias *et al.* *Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais*: Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000. p. 41.

<sup>31</sup> TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais*: Comentários à Lei nº 10.259, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 83.

<sup>32</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais*: uma Abordagem Crítica. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 20.

<sup>33</sup> TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais*: Comentários à Lei nº 10.259, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 68.

<sup>34</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais*: uma Abordagem Crítica. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 23.

<sup>35</sup> Art. 58. Ressalvados os casos previstos no parágrafo único do art. 1º, nas ações de despejo, consignação em pagamento de aluguel e acessório da locação, revisionais de aluguel e renovatórias de locação, observar-se-á o seguinte:

*(omissão)*

IV - Desde que autorizado no contrato, a citação, intimação ou notificação far-se-á mediante correspondência com aviso de recebimento ou, tratando-se de pessoa jurídica ou firma individual, também mediante telex ou fac-símile ou, ainda, sendo necessário, pelas demais formas previstas no Código de Processo Civil.

<sup>36</sup> Nesse sentido: STJ – AGEDAG 200501723197 – (714872 RS) – 3ª T. – Rel. Min. Humberto Gomes de Barros – DJU 18.09.2006 – p. 312).

<sup>37</sup> Art. 1º Fica instituído no âmbito do Supremo Tribunal Federal o e-STF, sistema de transmissão de dados e imagens, tipo correio eletrônico, para a prática de atos processuais, nos termos e condições previstos na Lei nº 9.800, de 26 de maio de 1999.

<sup>38</sup> *Art. 8º. As partes serão intimadas da sentença, quando não proferida esta na audiência em que estiver presente seu representante, por ARMP (aviso de recebimento em mão própria).*

§ 1º As demais intimações das partes serão feitas na pessoa dos advogados ou dos procuradores que oficiem nos respectivos autos, pessoalmente ou por via postal.

§ 2º Os tribunais poderão organizar serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico.

<sup>39</sup> Ressalte-se, por oportuno, que a prática de atos processuais por meio eletrônico no âmbito dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Ceará, até a presente data, vem prescindido dos requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

<sup>40</sup> Art. 154. Os atos e termos processuais não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir, reputando-se válidos os que, realizados de outro

modo, lhe preencheram a finalidade essencial.

Parágrafo único. Os tribunais, no âmbito da respectiva jurisdição, poderão disciplinar a prática e a comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP - Brasil.

<sup>41</sup> Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.

§ 1º Aplica-se o disposto nesta Lei, indistintamente, aos processos civil, penal e trabalhista, bem como aos juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição.

§ 2º Para o disposto nesta Lei, considera-se:

I - meio eletrônico qualquer forma de armazenamento ou tráfego de documentos e arquivos digitais;

II - transmissão eletrônica toda forma de comunicação a distância com a utilização de redes de comunicação, preferencialmente a rede mundial de computadores;

III - assinatura eletrônica às seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:

a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;

b) mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.

<sup>42</sup> CALMON, Petrônio. *Comentários à Lei de Informatização do Processo Judicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 55.

<sup>43</sup> CALMON, Petrônio. *Comentários à Lei de Informatização do Processo Judicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 57.

<sup>44</sup> TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei nº 10.259, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 100.

<sup>45</sup> Texto apresentado por Mara Lúcia Fernandes Carneiro durante o Workshop Informática na Educação - PGIE/UFRGS - janeiro/1999 - Disponível em <http://penta.ufrgs.br/pgie/workshop/mara.htm>.

<sup>46</sup> SANTOS, Neri dos. *Educação a Distância e as Novas Tecnologias de Formação e Aprendizagem*. Disponível em <http://www.engenheiro2001.org.br/programas/980201a2.htm>. Acesso em 18.10.2007.

<sup>47</sup> Texto apresentado por Mara Lúcia Fernandes Carneiro durante o *Workshop Informática na Educação* – PGIE/UFRGS - janeiro/1999 - Disponível em <http://penta.ufrgs.br/pgie/workshop/mara.htm>

<sup>48</sup> Art. 154. Os atos e termos processuais não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir, reputando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preencheram a finalidade essencial.

<sup>49</sup> MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação Organizacional*. Qualitymark, 1999. Citação

feita pela Profa. Maria Elisa Macieira, in: Estudos de Casos e Práticas Inovadoras, Programa de MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 4.

<sup>50</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini. *Videoconferência: Constitucionalidade da Participação a Distância no Processo Penal*. Artigo Publicado no Juris Síntese nº 52 - MAR/ABR de 2005.

<sup>51</sup> Nesse sentido: HC 63.524/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 09.08.2007, DJ 10.09.2007 p. 256; HC 34.020/SP, Rel. Ministro PAULO MEDINA, SEXTA TURMA, julgado em 15.09.2005, DJ 03.10.2005 p. 334.

<sup>52</sup> Art. 65. Os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais foram realizados, atendidos os critérios indicados no art. 62 desta Lei. § 2º. A prática de atos processuais em outras comarcas poderá ser solicitada por qualquer meio hábil de comunicação.

<sup>53</sup> Disponível em [http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd\\_igf/bd\\_legis\\_geral/leg\\_geral\\_docs/DL\\_183\\_2000.htm](http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/leg_geral_docs/DL_183_2000.htm). Acesso em 21/10/2007.

<sup>54</sup> <http://www.skype.com/intl/pt/helloagain.html>. Acesso em 21/10/2007.

## CUMPRIMENTO DE SENTENÇA NA JUSTIÇA FEDERAL

Francisco Roberto Machado<sup>1</sup>

### RESUMO

O ensaio aborda alguns aspectos do cumprimento da sentença na Justiça Federal, tomando como alvo de pesquisa a experiência vivenciada diuturnamente por uma unidade judiciária da Justiça Federal no Ceará, especificamente a 6ª Vara/CE. A pesquisa mostra, de um lado, a permanente dificuldade de se implementar a exata noção de efetividade do processo e de eficácia do Poder Judiciário, mostrando, de outro lado, a intensa atividade da Justiça Federal para gerir suas crises. Pontua-se o atraso de cerca de dez anos com que a reforma processual foi implementada, diante da teimosia dos operadores do Direito de continuarem garantindo eficácia à legislação processual revogada, negando a implantação do denominado *processo sincrético* e perpetuando a prática, visto que extinta, de dois processos autônomos: o de conhecimento e o de execução. No estudo da execução contra a Fazenda Pública, mostra-se que ela sofreu pouca alteração legislativa, embora, na prática forense da Justiça Federal, haja sido criado um procedimento alternativo e informal, reduzindo-se praticamente a zero a interposição de embargos à execução. Diante do sucesso dessa prática, sugere-se uma alteração legislativa, oferecendo um modelo de anteprojeto de lei para alteração do capítulo do Código de Processo Civil que dispõe sobre a execução contra a Fazenda Pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** cumprimento de sentença, Justiça Federal, gestão do processo de execução contra a Fazenda Pública.

## 1 CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER

### 1.1 Considerações Preliminares

Não se cuidará, aqui, de um estudo interpretativo, de cunho dogmático, da legislação processual alvo das reformas processuais, desde 1994 até 2006, quanto às obrigações de fazer e de não fazer. Pretende-se apenas mostrar o cotidiano de uma vara da Justiça Federal, voltando-se o estudo para a aplicação empírica dessa legislação. É dizer: o *modus operandi* praticado pelos atores do processo — juízes, advogados e serventuários da Justiça — diante da realidade indiscutível de que não há, no dia a dia forense, uma prática procedimental uniforme, capaz de evitar o denominado *error in procedendo* tão prejudicial à efetividade do processo.

É de conhecimento vulgar que o processo é uma técnica por intermédio da qual o Judiciário presta sua tutela jurisdicional, respondendo à pretensão que lhe é deduzida e recompondo o direito violado ou protegendo-o da ameaça de violação (art. 5º, XXXV, CF/88). Como técnica, ele é regido por normas legais (princípios e regras) capazes de garantir que a resolução do conflito se dê em ambiente de igualdade das partes perante o Estado-Juiz. Daí a imposição constitucional de um “devido processo legal” (art. 5º, LIV, CF/88), como tal aquele regulado pormenorizadamente em lei editada pelo Congresso Nacional, para valer igualmente para as partes e em todos recônditos de nossa federação.

O que se vê na realidade forense, contudo, é a prevalência de um adágio popular: “A prática do cachimbo é que entorta a boca”. É dizer: a prática forense e suas idiosincrasias dão lugar a métodos heterodoxos de aplicação da legislação processual capazes de revelar

técnicas procedimentais diversas em variadas regiões ou mesmo em unidades judiciárias vizinhas da mesma seção judiciária, a ponto de comprometer o ideal de unidade da aplicação da legislação processual em todo o território nacional. O “devido processo legal” torna-se o “devido processo anárquico”, em que cada juiz e os demais operadores do Direito (advogados e serventuários) adotam técnicas procedimentais heterodoxas incompatíveis com a ideia contemporânea de um processo de resultados, dando ensejo a chicanas e arguição de nulidades processuais, armas empunhadas por aqueles que, ciosos de seu péssimo direito, atuam no Judiciário apenas no propósito de retardar *sine die* a prestação da tutela jurisdicional e a satisfação do direito de quem o tem.

## **1.2 Execução de Obrigação de Fazer — Defesa do Devedor — Vicissitudes da Prática Forense e Experiência de uma Unidade Judiciária**

No Código de Processo Civil de 1973, em sua redação original, somente era possível execução de obrigação de fazer resultante de sentença judicial condenatória. Não havia previsão legal para a formação de título executivo extrajudicial de obrigação de fazer ou não fazer. Somente era possível, por acordo de vontade, a formação de título executivo extrajudicial consistente em obrigação de pagar quantia certa ou de entregar coisa fungível (v. art. 585, II, CPC – Lei nº 5.925/73, texto original).

A Lei nº 8.953/94 alterou a redação do inciso II do art. 585 do CPC, permitindo que os títulos executivos extrajudiciais pudessem abranger todas as categorias de direitos e obrigações<sup>2</sup>.

Aqui, miram-se as obrigações de fazer resultantes de sentença, porque, na realidade da Justiça Federal, como regra, vê-se quase

exclusivamente a formação de título executivo judicial contra a Fazenda Pública, capaz de ensejar contra esta a instauração de execução de obrigação de fazer, precedida de um processo conhecido para a formação desse título. É certo que, ultimamente, já não se fala de dois processos distintos (o de conhecimento e o de execução), senão de um único processo, o sincrético, resultado da fusão do processo de conhecimento com o processo de execução, sendo este mera fase de exaurimento daquele.

Importante deixar assentado que, antes da reforma processual implementada pelas leis nº 8.952 e nº 8.954, ambas de 13 de dezembro de 1994, a execução de obrigação de fazer resultante de título judicial fazia-se pelo rito previsto no art. 632 e seguintes do CPC — o mesmo rito ainda hoje prevalente para a execução de obrigação de fazer resultante de título executivo extrajudicial — ensejando a interposição de embargos à execução fundada em sentença, então previstos no Capítulo II do Título III do Livro II do CPC. A partir daquela reforma processual de 1994, a execução de sentença relativa às obrigações de fazer (e de não fazer) passou a cumprir-se na forma prevista no art. 461 do CPC, de tal sorte que as disposições previstas no procedimento do art. 632 e seguintes do CPC ficaram para aplicação subsidiária, permanecendo aplicáveis até hoje, repita-se, para reger a execução de obrigação de fazer por título executivo extrajudicial (v. arts. 644 e 645, ambos do CPC).

O processo sincrético é realidade nas obrigações de fazer desde a vigência e eficácia da Lei nº 8.952 e da Lei nº 8.954, estendendo-se para as obrigações de entrega de coisa com a vigência da Lei nº 10.444/02 e, finalmente, para as obrigações de pagar quantia certa apenas com a Lei nº 11.232/05, em vigor — por força de sua *vacatio legis* de seis meses — somente a partir de 24 de junho de 2006.

Dito isso, chega-se ao ponto que nos interessa. Apesar da realidade do processo sincrético nas obrigações de fazer e de não fazer — desde a vigência das leis nº 8.952 e nº 8.954 —, somente agora, com a vigência da Lei nº 11.232/05, é que a maioria dos operadores do Direito se apercebeu de três alterações significativas:

1. Não há mais processo de execução autônomo, porque a execução de obrigação de fazer (e de não fazer) faz-se nos próprios autos do processo de conhecimento, como uma mera fase deste, na forma prevista no art. 461 do CPC, de tal sorte que o devedor é apenas intimado (e não mais citado) para cumprir a obrigação, em prazo razoável que o juiz fixar, sem prejuízo da adoção das diversas providências ali previstas, tais como imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas, desfazimento de obras e impedimento de atividades nocivas, somente convertendo-se em perdas e danos — e ensejando execução para obrigação de pagar quantia certa — se o autor o requerer, ou se for impossível a tutela específica ou o resultado prático correspondente ao adimplemento do devedor (§ 1º, art. 461, CPC).
2. A abolição do denominado *embargo à execução* (ação autônoma), cabendo ao devedor apenas a via incidental, nos próprios autos, para comprovar o cumprimento da obrigação ou justificar a impossibilidade de fazê-lo.
3. O desuso da nomenclatura *execução de sentença* e a adoção da locução *cumprimento da sentença* — no caso, a condenatória de obrigação de fazer e não fazer —, cuja fase inicia-se *ex officio*, sem necessidade de provocação

da parte. É dizer: a fase da execução, agora denominada *cumprimento da sentença* (sem processo de execução autônomo), inicia-se independentemente da iniciativa do credor, equiparando-se as sentenças condenatórias às sentenças executivas.

Importante deixar registrado que a abolição dos embargos do devedor — enquanto ação autônoma para adversar a execução da sentença condenatória — é uma grande conquista do jurisdicionado, porque evita que a questão seja alvo de nova demanda, sujeita aos vários graus de jurisdição, reconhecido por todos como um dos maiores entraves à ideia de efetividade do processo e da eficácia do Poder Judiciário. Uma vez certa a obrigação, por força de sentença judicial transitada em julgado, o devedor já não é mais citado, sendo apenas intimado, *ex officio*, para cumprir a obrigação de fazer. Não sendo cumprida a obrigação, e sendo possível a tutela específica, o juiz determinará, *ex officio*, as medidas necessárias à obtenção do resultado prático equivalente ao adimplemento. E por que não há mais embargos? Porque não há mais processo de execução autônomo, senão atos executórios em uma fase de mero cumprimento da sentença!

Ocorre que, a despeito da adoção do processo sincrético nas obrigações de fazer e não fazer desde a edição das leis nº 8.952 e nº 8.954, continuou ocorrendo, na prática forense, as seguintes distorções, que somente estão desaparecendo, há pouco e pouco, depois da vigência da Lei nº 11.232/05:

1. Os juízes continuaram a exigir a iniciativa da parte e o ajuizamento de processo de execução autônomo para o cumprimento das obrigações de fazer (e de não fazer).

2. Os juízes também continuaram a ordenar a citação do devedor para cumprir a obrigação de fazer imposta na sentença pelo rito do art. 632 e seguintes do CPC, a despeito do teor do art. 644 daquele diploma processual, expresso em determinar que aquela obrigação deve ser cumprida na forma prevista no art. 461 do CPC (execução já não mais por sub-rogação, e sim cumprimento da sentença por coerção psicológica, notadamente pelo uso de *astreintes!*).
3. Os devedores continuaram a interpor embargos à execução, embora já abolidos do sistema processual, com formação de processo autônomo, para discutir questões as mais diversas, a maioria delas já decidida e alcançada pela coisa julgada.
4. Os juízes recebiam, autuavam, processavam e julgavam pelo mérito os embargos à execução, com a consequente interposição de recursos às instâncias superiores, muitos deles recebidos no duplo efeito, ficando o cumprimento da obrigação de fazer adiado *sine die*.

Chega a ser desalentador verificar-se que a prática procedimental incorreta ganha adeptos e faz escola. Basta que um juiz de uma seção judiciária adote uma prática antiga — perpetuando algo já abolido pela legislação processual reformadora — que essa prática é seguida por muitos advogados. E a prática se repete em outras unidades judiciárias, gerando um efeito cascata. Impõe-se muita perseverança para que a nova sistemática vingue.

Na realidade cotidiana da 6ª Vara da Justiça Federal do Ceará, têm-se diversos exemplos de processos de execução autônomos (para o cumprimento de obrigação de fazer e de não fazer) instaurados

depois da vigência das leis nº 8.952 e nº 8.954. E até depois da Lei nº 11.232/05, embora esta última tenha sido assimilada com maior rapidez pelos operadores do Direito. Os exemplos A e B, transcritos logo adiante, são traslados de duas sentenças que servem para mostrar a rotineira prática processual adotada pelos representantes judiciais da Caixa Econômica Federal e da União Federal, fatos verificados muitos anos depois da reforma processual que aboliu o processo de execução autônomo nas execuções de obrigação de fazer e os respectivos embargos do devedor:

#### Exemplo A

Sentença nº \_\_\_\_\_/2006

Ref. I

Proc. nº 2005.81.00.006228-0 – EMBARGOS À EXECUÇÃO

Embargante: UNIÃO FEDERAL

Embargado: JOSEFA MARIA DA CONCEIÇÃO E OUTROS

Vistos, etc.

I.- RELATÓRIO:

A UNIÃO oferece embargos contra a execução de sentença ajuizada por JOSEFA MARIA DA CONCEIÇÃO, MARIA NILZA DO NASCIMENTO e TEREZINHA MARIA DA CONCEIÇÃO, advogando que já cumpriu a obrigação de fazer imposta na sentença, fazendo-o, contudo, com as deduções permitidas pelo STF e em respeito à MP nº 1.704/98.

Intimados, os embargados manifestaram desconhecer a implantação dos 28,86%, advogando que a decisão exarada pelo TRF-5ª Região é clara ao determinar que se deduzam na execução o quantitativo que restar comprovado como concedido a título de reajuste.

Este relatório. Decido: A União não se opõe, por intermédio dos presentes embargos, ao pagamento da condenação de parcelas atrasadas porque, quanto ao ponto, há execução autônoma já embargada (v. feito apenso). Os presentes embargos limitaram-se mesmo à execução da obrigação de fazer, nos quais assegura a União que já cumpriu tal obrigação (v. doc. de fls. 84/117), nos exatos termos da MP nº 1.704/98, editada exatamente para cumprir decisão do STF sobre o reajuste de 28,86% pleiteado pelos servidores civis federais. Embora tenha razão a União em relação ao cumprimento da obrigação de fazer (*sabe-se que, em respeito à Medida Provisória nº 1.704/98, o Governo Federal há muito implantou, em folha de pagamento de todos os servidores civis da União e suas Autarquias, o reajuste salarial de 28,86% com as deduções admitidas pelo STF*), os presentes embargos não podem ser acolhidos, porque manifestamente incabíveis. A uma, porque os autores nunca ajuizaram Execução quanto ao ponto, a despeito da iniciativa *ex officio* deste juízo de determinar a intimação da União para cumprir a obrigação de fazer (vide 1ª parte do despacho de fl. 158 dos autos principais). Se não há processo de execução de iniciativa dos credores, não há que se falar em interposição de embargos. A duas, porque, depois da reforma processual de 1994, com a edição da Lei nº 8.952/94, que alterou o regime do cumprimento das sentenças de obrigação de fazer e não

fazer, não há mais processo de execução autônomo para o cumprimento de tais obrigações. O cumprimento da obrigação de fazer, como no caso, fez-se, como se deve fazer, a partir de impulso oficial, mediante simples intimação determinada *ex officio* pelo juiz, na forma do art. 461 e seus §§ 4º e 5º do CPC, já não comportando, óbvio, embargos do devedor, senão a instauração de mero incidente, nos mesmos autos, para que a parte justifique seu cumprimento. Observe-se que o mesmo ocorreu no ano de 2002, em relação às obrigações de entregar coisa (art. 461-A), e, finalmente, em 2005, com a edição da Lei nº 11.232/05, em que, com maior amplitude, se aboliu o processo de execução autônomo e os embargos do devedor, já agora para qualquer tipo de execução de sentença, inclusive para pagamento de quantia certa.

E foi o que ocorreu no presente caso. Este juízo, *ex officio*, determinou a intimação da União para cumprir a obrigação de fazer (v. fl. 158 do feito principal). Não houve, repita-se, processo de execução por obrigação de fazer instaurado por iniciativa dos credores, a ponto de justificar a interposição de embargos à execução, instrumento processual, repita-se, abolido de nosso sistema processual, pelo menos em relação às execuções de obrigação de fazer e não fazer, desde a reforma do CPC pela Lei nº 8.952/94. *In casu*, caberia à União, sem interposição de embargos, endereçar a juízo mera petição, nos autos principais, justificando o cumprimento daquela obrigação.

Assim, porque incabíveis, rejeito os presentes embargos.

P.R.I.

Fortaleza, 30 de agosto de 2006.

(aa) Juiz Federal da 6ª Vara/CE

Exemplo B

Sentença nº \_\_\_\_\_/2006

Proc. nº 2003.81.00.031192-0 – EMBARGOS À  
EXECUÇÃO

Embargante: CEF

Embargado: JOSÉ RICARDO DE MATOS NETO

Vistos, etc.

I - RELATÓRIO:

A CEF oferece embargos contra a execução de obrigação de fazer ajuizada por JOSÉ RICARDO DE MATOS NETO, advogando que já cumpriu a obrigação de fazer imposta na sentença, fazendo-o em virtude de cumprimento de acordo extrajudicial celebrado com o próprio credor. Os presentes embargos não merecem ultrapassar a fase do juízo de admissibilidade, porque manifestamente incabíveis.

Com efeito, após a reforma processual de 1994, com a edição da Lei nº 8.952/94, que alterou o regime do cumprimento das sentenças de obrigação de fazer e não fazer, não há mais processo de execução autônomo para a satisfação de tais obrigações, sujeitas a cumprimento, a partir de impulso oficial, mediante simples intimação determinada *ex officio* pelo juiz, na forma prevista no art. 461 e seus §§ 4º e 5º do CPC, já não comportando, óbvio, embargos do devedor, senão a instauração de mero incidente, nos mesmos autos, para que a parte justifique seu cumprimento. Observe-se que o mesmo ocorreu, depois, no ano de 2002, em relação às obrigações de entregar coisa (art.

461-A, CPC), e, finalmente, em 2005, com a edição da Lei nº 11.232/05, em que, com maior amplitude, aboliu-se o processo de execução autônomo e embargos do devedor, já agora para qualquer tipo de execução de sentença, inclusive para pagamento de quantia certa, salvo quanto à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública. É certo que, no presente caso, houve *error in procedendo* cometido pelo exequente e também por este juízo. O primeiro, quando promoveu a citação da CEF para, nos termos do art. 632 do CPC, cumprir a obrigação de fazer imposta na sentença do processo de conhecimento (v. fls. 104/105 do feito principal). E o segundo quando acolheu aquela pretensão (v. fl. 106 do feito principal), determinando aquela citação, aliás efetivada (v. fl. 107 do feito principal).

A despeito das falhas processuais, certo é, repita-se, que já não subsiste no sistema processual vigente o denominado processo de execução para cumprimento de sentença condenatória de obrigação de fazer, restando abolido, por outro lado, os vetustos embargos à execução. *In casu*, caberia à CEF, sem interposição de embargos, endereçar a juízo mera petição, nos autos principais, justificando o cumprimento daquela obrigação, resolvendo-se ali a questão como mero incidente processual.

Assim, porque incabíveis, rejeito liminarmente os presentes embargos, ressalvando, em caso de reclamação dos credores nos autos principais, no prazo de 30 dias, a averiguação acerca do eventual descumprimento da obrigação de fazer imposta à CEF na sentença.

P.R.I.

Fortaleza, 03 de abril de 2007.

(aa) Juiz Federal da 6ª Vara/CE

Nos dois casos acima referidos, repita-se, a prática adotada tanto pela Advocacia da União (Exemplo A) quanto pelo Departamento Jurídico da Caixa (Exemplo B) e, em outros múltiplos casos, também pelos Procuradores das Autarquias — isso já nos idos de 2003 e 2005, a despeito da alteração da sistemática processual ocorrida cerca de dez anos antes, por força da edição das leis nº 8.952/94 e nº 8.953/94 que alteraram o CPC — foi a de interpor embargos à execução de sentença condenatória de obrigação de fazer, lançando mão dos extintos embargos à execução fundada em sentença do vetusto Capítulo II do Título III do Livro II do CPC, quando se sabe e aqui já se repetiu múltiplas vezes que, depois daquela reforma — e especialmente pela superveniência das leis nº 10.444/02 e nº 11.232/05 —, aquele título e aquele capítulo do Código foram alterados e, por último, apenas para melhor garantir a sistematização do Código, permaneceram no sistema processual regras dispendo apenas sobre embargos à execução contra a fazenda pública (novo Capítulo II do Título III do Livro II do CPC – art. 741 e seguintes), embargos à execução fundada em título extrajudicial (novo Capítulo III, Título III, Livro II do CPC – art. 744 e seguintes) e os embargos à arrematação e à adjudicação (Capítulo IV, Título III, Livro II – art. 746), restando claro que há muito estão definitivamente abolidos os embargos à execução de sentença condenatória de obrigação de fazer ou de não fazer, cuja sentença passou a cumprir-se pelo disposto no art. 461 (art. 644, CPC), remanescendo tais embargos apenas para adversar execução de obrigação de fazer ou de não fazer resultantes de título executivo extrajudicial.

Prosseguindo no estudo dos dois casos exemplificativamente transcritos acima, diga-se que não ficou restrito aos advogados dos devedores (Advogados da União e patronos da CEF e até, em outros casos, pelos Procuradores de Autarquias) o “esquecimento” quanto à

adoção da nova sistemática processual. A prática adotada pelos servidores da 6ª Vara/CE, a exemplo de outras unidades judiciárias, repita-se, foi a de cancelar o *error in procedendo* dos advogados: autuaram-se os diversos embargos ajuizados como se fora ações autônomas, adotando-se a mesma sistemática praticada ao tempo da legislação revogada pela reforma de 1994.

E o problema não parou por aí: persistindo no erro, o próprio juiz federal, em despacho padronizado, recebeu e processou aqueles embargos, embora lhe coubesse rejeitá-los liminarmente, porque manifestamente incabíveis, eis que abolidos, ao tempo da interposição, pela então já vigente sistemática processual. Quer dizer: cerca de 10 anos depois de sua vigência, a reforma processual de 1994 — relativamente ao procedimento executório das obrigações de fazer e não fazer resultantes de sentenças condenatórias na forma do art. 461 do CPC — continuava sem eficácia, porque os operadores do Direito não lhe garantiam aplicabilidade, preferindo adotar um procedimento há muito abolido do sistema processual positivo.

Certo é que, processados aqueles embargos, na forma prevista pela legislação então há muito já revogada, já que os advogados dos credores, intimados, também persistiram no erro: ofereceram suas impugnações, limitando-se a discutir o mérito dos embargos, sem nada alegar quanto ao manifesto incabimento deles. É dizer: também os advogados em geral silenciavam quanto à inaplicação, pelos demais atores do processo, da legislação processual há muito vigente, rendendo-se à adoção de um procedimento há muito proscrito.

No desfecho, aqueles processos baixaram para julgamento, quando somente aí o juiz federal apercebeu-se da problemática, qual seja: a adoção de um procedimento incompatível com a legislação vigente. É certo que, em suas sentenças, o juiz federal poderia ter

adotado uma solução heterodoxa, julgando o mérito dos embargos e persistindo no erro de continuar a dar vigência a um procedimento abolido pela sistemática processual há muito em vigor. Felizmente, resolveu dar um basta e fincar, em sua realidade cotidiana, as pilastras da reforma, no propósito de garantir a implantação definitiva, pelo menos naquela unidade judiciária, da nova sistemática processual, além de dar exemplo aos demais operadores do Direito: rejeitou os embargos do devedor, porque abolidos do sistema, sem prejuízo de deixar expresso que a questão do cumprimento ou descumprimento da obrigação de fazer imposta na sentença do processo de conhecimento seria matéria a ser solucionada, incidentalmente, nos próprios autos principais, o agora denominado *processo sincrético*, subdividido em duas fases: a de conhecimento e a de execução.

Note-se — pelo teor das decisões exemplificativamente transcritas acima — que o juiz federal até reconheceu que a União (Exemplo A) e a Caixa (Exemplo B) — cada uma em seu respectivo processo (embargos à execução) — já haviam cumprido a obrigação de fazer. Mas deixou expresso que essa questão seria matéria a ser decidida incidentalmente no próprio processo principal, sem necessidade de discuti-la em ação autônoma, no caso os embargos à execução interpostos, há muito já abolidos pelo direito processual positivo.

Inescondível que, na realidade prática da 6ª Vara da Justiça Federal do Ceará e de outras unidades da Justiça Federal, aqui e alhures, a interposição de embargos do devedor para opor-se ao cumprimento das sentenças condenatórias de obrigações de fazer e de não fazer (e, depois, também de entrega de coisa) se repetiu até na vigência da Lei nº 11.232/06, em vigor a partir de 24 de junho de 2006, que adotou definitiva e amplamente o denominado *processo sincrético*, já agora até mesmo em relação ao cumprimento de sentença condenatória de obrigação de pagar

quantia certa, como veremos em capítulo adiante.

Aqui, um parêntese: por que o erro cometido pelos advogados, inclusive da Fazenda Pública, ao persistirem, depois da reforma processual de 1994, na prática da interposição de embargos para adversar o cumprimento de sentença condenatória de obrigação de fazer e de não fazer?

A resposta é a seguinte: embora um erro não justifique outro, tudo começou nas secretarias das Varas Federais, quando os serventuários e juízes federais continuaram a adotar despachos padronizados antigos, incompatíveis com a nova sistemática processual. Em primeiro lugar, exigia-se iniciativa da parte para a fase do cumprimento da sentença condenatória de obrigação de fazer e de não fazer. O patrono da parte, então, propunha a execução. Por sua vez, o juiz determinava a citação do devedor para cumprir a obrigação de fazer ou opor embargos. Isso constava dos mandados judiciais. O devedor (em regra, a Fazenda Pública) citado embargava a execução, apesar de abolidos tais embargos. O juiz recebia e processava ditos embargos, suspendendo a execução. Ao final, julgava aquela ação, a ponto de ensejar recurso à segunda instância, a qual, por sua vez, também julgava pelo mérito o recurso, quando o caso seria de rejeição *in limine* de tais embargos. Toda essa prática perpetuava a eficácia de uma legislação há muito revogada, ficando às claras a falta de efetividade do Poder Judiciário.

É certo que, em um determinado estágio de gestão daquela e de outras unidades judiciárias da Justiça Federal no Ceará, os juízes federais e serventuários se aperceberam da mudança da sistemática processual, especialmente quanto à desnecessidade de iniciativa da parte para exigir o cumprimento de sentença condenatória de obrigação de fazer e de não fazer. Se antes, após o trânsito em julgado da sentença condenatória de obrigação de fazer, o juiz determinava a intimação do credor para

promover a execução, a partir de então se adotou o seguinte modelo de despacho para imprimir impulso oficial ao cumprimento daquelas sentenças:

Proc. nº 2001.81.00.015861-6

Intime-se a Fazenda Pública para, no prazo de trinta (30) dias, cumprir a obrigação de fazer imposta na sentença. Para caso de descumprimento do preceito, fixo multa diária no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), que somente será exigível depois do decurso do prazo acima estipulado e durante o período de mora (art. 461, *caput* e §§ 4º e 5º, CPC). Exp.

Fortaleza,

(aa) Juiz Federal da 6ª Vara/CE

Esse novo modelo padronizado de despacho para o cumprimento de sentença de obrigação de fazer ou de não fazer não estancou, de logo, a persistência, por parte dos advogados das empresas públicas e dos representantes judiciais da própria Fazenda Pública, de ajuizar embargos à execução e até de tais embargos serem recebidos, processados e julgados (com ou sem apreciação do mérito). Note-se que, adotado, finalmente, aquele despacho padronizado, instaurava-se definitivamente, da vida cotidiana da unidade judiciária, a ideia do processo sincrético (unidade entre o processo de conhecimento e o processo de execução). Transitada em julgado a sentença condenatória, instaurava-se, *ex officio*, a fase de cumprimento da sentença, independentemente de se aguardar a iniciativa da parte para promover o ajuizamento de processo de execução autônomo e de citação do devedor acerca desse novo processo. Já não há, portanto,

solução de continuidade na prestação da tutela jurisdicional. Condenado, o devedor é simplesmente intimado para cumprir sua obrigação (de fazer, de não fazer e até de entregar coisa), não lhe sendo permitido adiar seu implemento pelo artifício do ajuizamento de embargos do devedor, historicamente e, de regra, protelatórios.

Ressalte-se, no desfecho deste subitem capítular, que a 6ª Vara Federal do Ceará, pelo menos a partir do ano de 2006, passou pelo que se pode denominar de *choque de gestão*. Procedeu-se a uma verdadeira triagem para verificar a incidência de diversas impropriedades procedimentais — incompatíveis com a reforma processual implementada desde 1994 até 2006 — responsáveis pelo represamento de demandas e a repetição desnecessária de ações, especialmente embargos à execução, quando se tratasse de cumprimento de sentença condenatória de obrigação de fazer ou de não fazer. Cuidou-se de extinguir as ações repetitivas e as manifestamente incabíveis.

De qualquer sorte, as duas sentenças acima transcritas servem para mostrar duas fases de gestão da 6ª Vara/CE: inicialmente, apesar de incabíveis, os embargos estavam sendo recebidos e processados, embora rejeitados ao final, sem necessidade de enfrentamento de eventual questão de mérito; e depois, numa fase mais atual, os embargos, quando interpostos, passaram a ser liminarmente rejeitados. O remédio terminou por curar o mal: os advogados, especialmente os das empresas públicas e os representantes judiciais da Fazenda Pública, terminaram se adequando à nova sistemática, já não mais se registrando a interposição de embargos para adversar o cumprimento de sentença condenatória de obrigação de fazer, de não fazer e até de entregar coisa. O mesmo vem ocorrendo, depois da vigência da Lei nº 11.232/05, em relação às sentenças condenatórias de obrigação de pagar quantia certa, matéria que será enfrentada em capítulo próprio.

### **1.3 Outras Formas de Gestão das Unidades Judiciárias da Justiça Federal no Ceará em Relação ao Cumprimento de Sentenças Condenatórias de Obrigação de Fazer e de Não Fazer pela Caixa Econômica Federal e pelo INSS**

Tomando-se por mira as unidades judiciárias da Justiça Federal no Ceará, especialmente a 6ª Vara, percebe-se a prática de métodos heterodoxos para administrar a fase de cumprimento das sentenças condenatórias de obrigação de fazer (e de não fazer) diante de uma realidade quase caótica: o número exagerado de processos em fase de execução e a precariedade de equipamentos e de pessoal suficientes para uma gestão dita eficiente. Apenas a título de registro, por volta de fins do ano de 2005, início de 2006, a 6ª Vara/CE apresentava um volume de cerca de 15 mil a 16 mil processos em andamento, mais da metade deles em fase de execução de sentença. Como gerir esse caos?

Apurou-se que a Caixa e o INSS revelavam-se os principais responsáveis pelo volume de processos pendentes de cumprimento de sentenças condenatórias de obrigação de fazer. Era impossível gerir com eficiência e eficácia aquele buraco negro pelo só uso do sistema processual tradicional. Impunha-se a aplicação de métodos heterodoxos para administrar a crise. A Caixa e o INSS, por seu turno, também não dispunham de equipamentos e pessoal para administrar a crise instalada em seus departamentos jurídicos. Sujeitar-se à sistemática processual clássica acarretaria perda de prazo para os mais comezinhos atos processuais e reiterado descumprimento de ordens judiciais, com possibilidade de pagamento de multa diária.

Relativamente à Caixa, o “buraco negro” residia num rol de processos com condenação em obrigação de fazer na área do FGTS. As contas vinculadas de uma multidão de titulares haveriam de receber

remunerações não creditadas em determinados períodos. Isso aconteceu em todo o Brasil. Condenada no processo de conhecimento, a Caixa, executada pelos respectivos credores, inicialmente interpunha embargos à execução, de tal sorte que os processos se multiplicavam, com retardamento da satisfação do direito dos titulares das contas vinculadas.

Numa fase mais adiantada da reforma processual, como já se viu aqui, os juízes federais passaram a rejeitar *in limine* os embargos interpostos nas execuções de obrigação de fazer. Mesmo assim, o volume de processos era enorme, e a crise parecia insuperável. Embora abolidos o processo de execução e os embargos à execução no cumprimento de sentenças de obrigação de fazer, não havia como debelar a crise. Resultou daí uma espécie de cogestão entre a Justiça Federal e o Departamento Jurídico da Caixa. Criou-se o que ficou denominado, na prática forense, de *fase de cumprimento espontâneo das sentenças*. Isso somente foi possível porque o STF uniformizou os índices de remuneração das contas vinculadas. A técnica utilizada para a redução dos processos judiciais, portanto, foi a mais simples possível: franqueou-se à Caixa um prazo mais elástico, no mínimo 60 dias, para o cumprimento da obrigação de fazer. Inicialmente, à Justiça Federal impôs-se o ônus de intimar a Caixa, em cada processo, para cumprir a obrigação de fazer, no modelo do despacho acima transcrito, em respeito à sistemática processual positiva. Depois, numa fase mais adiantada da gestão, à Caixa foi franqueada vista dos autos, independentemente de prévia intimação, para fins de cumprimento espontâneo da obrigação de fazer. Já não havia, de fato, sequer a instauração de uma fase formal de cumprimento da sentença. Tão logo certificado o trânsito em julgado da sentença do processo de conhecimento, a Caixa recebia vista dos autos para o cumprimento da obrigação de fazer. Comunicado ao juiz o cumprimento da obrigação, operava-se o arquivamento do processo sem maiores formalidades,

independentemente de prolação da sentença de extinção da execução prevista nos arts. 794 e 795 do CPC, somente cabível quando havia instauração formal da fase executória pela prolação de despacho e intimação do devedor para o cumprimento da sentença.

E como se deu e ainda se dá a gestão da fase de cumprimento de sentenças condenatórias (de obrigação de fazer) impostas ao Instituto Nacional de Seguro Social?

O INSS é um caso à parte. É o maior cliente da Justiça Federal, porque o Judiciário tornou-se, aos olhos dos segurados e beneficiários da Previdência Social geral, a porta de entrada de pleitos naquela autarquia. Não fora a criação dos Juizados Especiais, hoje responsáveis pela fatia maior da demanda contra o INSS, certamente a Justiça Federal comum estaria inadministrável. Aqui, portanto, estamos falando de gestão de um período quase findo de processos ainda pendentes de solução na fase de cumprimento de sentença. E, aqui, a despeito do que já se disse, no primeiro capítulo, sobre os aspectos dogmáticos e práticos da interpretação e aplicação da legislação processual alvo de reforma nos últimos 15 anos, não se pode deixar de pontuar o que de particular ocorreu e ocorre em relação à fase de cumprimento da sentença condenatória de obrigação de fazer imposta ao INSS, porque há peculiaridades que, por necessidade imperiosa das circunstâncias impostas pela realidade, há de se lhe emprestar técnicas heterodoxas bastante peculiares, em regra não aplicadas nos processos de outros devedores.

Antes da instituição do denominado *processo sincrético* (desde a reforma processual de 1994, até sua plena consagração com a Lei nº 11.232/05), as sentenças condenatórias de obrigação de fazer contra o INSS eram cumpridas, como de resto qualquer sentença condenatória de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública, na forma do art. 632 do CPC, mediante ajuizamento pelo credor de processo de execução

autônomo, embora nos mesmos autos, com citação do devedor para cumprir a obrigação de fazer, sem prejuízo da garantia de interposição de embargos à execução, com suspensão da execução.

Tornado realidade o processo sincrético, embora com bastante atraso, consoante já ficou dito aqui repetidas vezes, a fase de cumprimento das sentenças condenatórias de obrigação de fazer contra o INSS obedeceu, a princípio, à mesma técnica aplicada em geral à fase de cumprimento das sentenças pela Fazenda Pública: despacho do juiz instaurando *ex officio* a fase de cumprimento da sentença, com a intimação do devedor na forma do art. 461 do CPC. Isso não evitou, a princípio, o ajuizamento pelo INSS de um ror de embargos à execução, inicialmente julgados pelo mérito e, depois, rejeitados *in limine*, nos mesmos moldes das duas sentenças acima transcritas (Modelos A e B).

Numa fase mais avançada, a Procuradoria do INSS, ciosa de que o Código reformado aboliu mesmo os embargos à execução de obrigação de fazer, passou a incluir apenas uma exigência para cumprir a sentença: a apresentação, pelos autores, de documentos necessários ao cumprimento da obrigação de fazer (em regra a implantação de benefícios previdenciários, como aposentadorias e pensões): números do CPF e da identidade, além de comprovante de endereço. Exibidos em juízo tais documentos ou entregues pela parte diretamente ao INSS, a obrigação de fazer imposta na sentença condenatória passou a ser cumprida sem grandes retardos.

Percebendo a necessidade de tais documentos para a implantação dos benefícios-alvo da obrigação de fazer imposta na sentença, os juízes federais evoluíram e, antes mesmo de determinar, *ex officio*, a intimação do INSS para o cumprimento da sentença, na forma do art. 461 do CPC, incluíram nos despachos de instauração da fase de cumprimento uma ordem de intimação prévia aos credores para o fornecimento de tais

documentos diretamente ao INSS. Tratou-se de providência bastante simples, mas que gerou efeitos extraordinários em termos de efetividade do processo.

A técnica atualmente utilizada pela 6ª Vara/CE, relativamente aos feitos do INSS, tem por mira não apenas o cumprimento das obrigações de fazer. Como, de regra, o INSS é condenado em duas modalidades de obrigação (fazer a implantação de benefícios e pagar quantia relativa a valores atrasados), o procedimento adotado, em despacho padronizado, é de garantir a execução *ex officio* da obrigação de fazer, sem prejuízo, de logo, de preparar o processo para ensejar, depois, a execução da obrigação de pagar quantia certa. Vale a pena, aqui, a transcrição do modelo de despacho, *in verbis*:

Proc. nº 2001.81.00.015861-6

Intime-se a parte credora para apresentar, no prazo de 15 (quinze) dias, junto à Procuradoria do INSS, os documentos necessários ao cumprimento da obrigação de fazer.

Em seguida, intime-se o INSS para, no prazo de 60 (sessenta) dias: 1) Cumprir a obrigação de fazer imposta na sentença ou comprovar que aludida obrigação já resta satisfeita, ficando expresso que aludido prazo somente começará a correr depois que a parte credora apresentar os documentos acima referidos; 2) Uma vez cumprida a obrigação de fazer, apresentar memória de cálculo dos valores que entenda devidos à parte credora, cabendo-lhe declarar, de logo, se renuncia ao prazo para interpor embargos à execução, vinculada tal renúncia, obviamente, à subsequente concordância da parte credora com aludida memória.

Isto feito, intime-se a parte credora para, no prazo de 10 (dez) dias, dizer se concorda com a memória de cálculo oferecida pelo INSS.

Havendo concordância da parte credora com a memória do INSS e renúncia expressa deste quanto ao prazo de interposição de embargos, expeça-se precatório ou RPV, conforme o caso.

Fortaleza,  
Juiz Federal da 6ª Vara/CE

O modelo de despacho aqui transcrito revela bem o que já foi dito sobre o procedimento adotado para o cumprimento da sentença em relação à obrigação de fazer. Mas representa também a última versão do procedimento adotado pela 6ª Vara em relação ao cumprimento da sentença relativamente à obrigação de pagar quantia certa pelo INSS.

## **2 LIQUIDAÇÃO E CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA DE OBRIGAÇÃO DE PAGAR QUANTIA CERTA**

### **2.1 Considerações Gerais**

Neste capítulo, serão enfrentadas as diversas facetas do cumprimento da sentença condenatória de obrigação de pagar quantia certa, voltando-se a preocupação para a realidade da prática forense adotada pelos atores do processo, notadamente suas vicissitudes e idiosincrasias frente ao ordenamento legal positivo, a fim de se mostrar a experiência diuturnamente vivenciada por uma unidade judiciária da Justiça Federal, especialmente a 6ª Vara do Ceará.

Já se viu, aqui, que a execução de pagar quantia certa resultante de sentença sofreu paulatinas alterações legislativas desde a primeira reforma processual, a partir de 1993/1994, até desaguar na substancial alteração implementada pela Lei nº 11.232/05, em vigor a partir de 24 de junho de 2006, com sua migração do Livro II para o Livro I do Código de Processo, já agora com a nomenclatura *Do Cumprimento da Sentença*, restando abolida, definitivamente, a ideia de um processo de execução autônomo de título executivo judicial, ficando consagrada a figura do processo sincrético, aqui muitas vezes já definido.

Apenas pontualmente o cumprimento de sentença condenatória por particulares será enfrentado aqui, a exemplo das empresas públicas que — assim como a Fazenda Pública da União — têm igualmente foro na Justiça Federal. O escopo desta pesquisa volta-se mais diretamente para o cumprimento de sentenças condenatórias contra a Fazenda Pública, porque a grande massa de demandas é proposta, na Justiça Federal, contra a União e suas entidades autárquicas, sendo certo que suas unidades judiciárias fornecem material mais abundante para uma pesquisa científica.

Não é demais repisar que a Justiça Federal, órgão da União, tem competência — em respeito ao princípio federativo — para processar e julgar as causas em que a própria União, suas entidades autárquicas e empresas públicas sejam interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e Justiça do Trabalho (art. 109, I, CF/88).

O Código de Processo Civil, enquanto lei geral do processo — a par das leis especiais que de modo complementar disponham também sobre processo civil —, também regula o processo e os procedimentos em que o Estado é parte. Os três modelos de processo — de conhecimento, de execução e cautelar — são igualmente instrumentais em relação ao

exercício do direito de ação pelo Estado ou contra ele.

Já foi dito aqui que, formada a coisa julgada, dentro de um devido processo legal, o cumprimento da sentença, no que pertine às obrigações de fazer e de não fazer, faz-se, atualmente, na forma prevista nos arts. 461 do CPC (execução por coerção psicológica). Quer dizer: depois da reforma processual de 1994, com as leis nº 8.952 e nº 8.953, e mais recentemente com a edição da Lei nº 11.232/05, em vigor a partir de 24 de junho de 2006, as disposições previstas no art. 632 e seguintes do CPC regulam apenas as execuções de obrigação de fazer e de não fazer embasadas em título executivo extrajudicial, aplicando-se apenas subsidiariamente quando se tratar de cumprimento de sentenças condenatórias daquelas obrigações (v. arts. 644 e 645 c.c. art. 475-R, todos do CPC). É vero que tais disposições se aplicam também quando se trate de cumprimento de sentença condenatória de obrigação de fazer e de não fazer contra a Fazenda Pública.

Sabe-se, contudo, que o Código de Processo Civil, embora também haja sido reformado em relação às execuções de obrigação de pagar quantia certa resultante de sentença — trazendo toda a sua regulação para seu Livro I do Código, com o título *Do Cumprimento da Sentença* (v. art. 475-I até art. 475-R, CPC) — deixou sem qualquer alteração o capítulo que dispõe sobre a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública (arts. 730 e 731, ambos do CPC).

A despeito disso, impõe-se, aqui, o estudo da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, quando resultante de sentença condenatória, seja porque ela é uma realidade cotidiana nas varas da Justiça Federal, seja porque, consoante se verá, o Código reformado pelas leis multirreferidas se aplica à Fazenda Pública no que pertine ao procedimento prévio de liquidação de sentença.

## 2.2 Liquidação e Execução de Sentença Condenatória de Obrigação de Pagar Quantia Certa

As sentenças condenatórias de obrigação de pagar quantia certa exigem prévia liquidação quando não determinarem o valor devido (art. 475-A, CPC). A reforma processual de 1994 (Lei nº 8.898/94) já havia abolido a denominada *liquidação por cálculo do contador*, mantendo as duas outras formas tradicionais de liquidação: liquidação por artigos, sujeita ao rito comum (atual art. 475-F, CPC), e liquidação por arbitramento, sujeita a procedimento especial (atual art. 475-D, CPC). A última reforma processual, implantada com a edição da Lei nº 11.232/05, não fez alteração substancial no capítulo da liquidação, limitando-se a fazê-lo migrar integralmente do Livro II para o Livro I do CPC (atual arts. 475-A até 475-H, CPC), a fim de consagrar o denominado *processo sincrético*.

Mas o que tem de importante, na realidade empírica de uma vara da Justiça Federal, no que pertine às liquidações de sentença?

A princípio, pode-se dizer que nada de novo existe em relação às vetustas formas de liquidação: por artigos e por arbitramento. As mudanças mais significativas dizem respeito à liquidação mediante cálculo aritmético, que substituiu a extinta liquidação por cálculo do contador. Nesse caso, a liquidação e a execução ocorrem simultaneamente, porque a lei agora exige que, ao promover o cumprimento da sentença condenatória de obrigação de pagar quantia certa cuja determinação do *quantum* da condenação dependa apenas de cálculo aritmético, o credor já exiba uma memória discriminada e atualizada do cálculo da condenação. É dizer: o credor liquida unilateralmente a sentença, mediante a elaboração e exibição de memória de cálculo, ali determinando o *quantum* da condenação, promovendo, ato contínuo, a execução da sentença.

Aqui, um parêntese: quando a sentença condenatória de quantia certa houver de ser executada contra um particular, o cumprimento da sentença dá-se *ex officio* ou a requerimento da parte, conforme se trate de sentença líquida ou já liquidada. Quando a determinação do valor da condenação depender apenas de cálculo aritmético, a execução inicia-se por provocação do credor (art. 475-B, CPC), porque é seu o ônus prévio de liquidar a sentença mediante exibição de memória discriminada e atualizada do cálculo. Nos demais casos — sentença líquida ou previamente alvo de liquidação por artigos ou arbitramento — a execução inicia-se *ex officio*, exigindo-se iniciativa do credor apenas para os demais atos executórios: expedição de mandado de penhora e avaliação (art. 475-J, CPC).

### **2.3 Liquidação e Execução de Sentença Condenatória de Obrigação de Pagar Quantia Certa contra a Fazenda Pública e a Prática Inteligente Adotada pela Justiça Federal: A Criação de um Procedimento Alternativo de Execução contra a Fazenda Pública ou, pelo Menos, de uma Fase Pré-executiva**

Quando a condenação por quantia certa é contra a Fazenda Pública — uma realidade cotidiana na Justiça Federal —, o que se fazia e ainda se faz é uma adaptação procedimental. Portanto, notadamente nos casos em que a determinação do valor da condenação dependa apenas de cálculo aritmético, o exequente promove a execução com base no procedimento previsto no art. 730, sem prejuízo de exibir a memória de cálculo prevista no art. 475-B, inaplicando-se àquela execução o disposto no art. 475-J, todos do CPC. Quer dizer: não há execução por quantia certa *ex officio* contra a Fazenda Pública. Tal execução inicia-se sempre por iniciativa do credor. A Fazenda Pública não é apenas intimada, e sim citada. Aliás,

citada apenas para opor embargos à execução, embora tais embargos hajam sido extintos em todas as demais execuções de sentença contra particulares e até mesmo nas execuções de condenação de obrigação de fazer, de não fazer e de entregar coisa contra a Fazenda Pública. Quer dizer: na execução de sentença por quantia certa contra a Fazenda Pública, a despeito da ampla reforma processual implantada desde 1994 até 2006 (a última, com a vigência e eficácia da Lei nº 11.232/05), ainda persistem dois processos estanques, o de conhecimento e o de execução, com a faculdade de interposição de embargos à execução pela Fazenda Pública, os quais poderão versar sobre todas as matérias previstas no art. 741 do CPC.

Malgrado a reforma processual haja silenciado a respeito, algo fascinante e digno de estudo mais detido, entretanto, vem ocorrendo na prática forense da Justiça Federal em relação à liquidação e execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, especialmente quando se trata de condenação de quantia cuja determinação do valor da condenação dependa apenas de cálculo aritmético. A prática adotada na Justiça Federal inova em relação ao texto do procedimento previsto no art. 730 do CPC. E inova — criando alternativas procedimentais não previstas expressamente pelo legislador — sem que as inovações importem flagrante malferimento ao princípio do devido processo legal.

Como se fazia e como se faz atualmente?

Historicamente, o procedimento legal da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, notadamente de condenações cujo valor dependesse apenas de cálculo aritmético, iniciava-se por requerimento do credor, instruído com memória de cálculo. O juiz limitava-se a despachar a ordem de “cite-se para os fins do art. 730 do CPC”. Citada, a Fazenda Pública embargava a execução — quando podia alegar quaisquer das matérias previstas no art. 741 do CPC — ou deixava o prazo para

embargos decorrer *in albis*. Decorrido *in albis* o prazo de embargos, ou interpostos e julgados estes, o juiz determinava a expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor ao tribunal (art. 730, I, CPC). Nos últimos anos, por força de regulamentação do Conselho da Justiça Federal, as requisições de pagamento (Precatório ou RPV) passaram a ser expedidas somente depois do trânsito em julgado da sentença dos embargos, sujeita a recurso às instâncias superiores.

Antes da penúltima alteração processual (pela Lei nº 11.232/05, em vigor a partir de 24 de junho de 2006), a regra, estatisticamente, era a interposição de embargos à execução pela Fazenda Pública, uma vez citada na forma do art. 730 do CPC. Os embargos, como regra, limitavam-se à arguição de uma única questão: excesso de execução. A exceção era o decurso *in albis* do prazo para embargos. A Justiça Federal, portanto, vivia uma dura realidade. Uma única pretensão contra a Fazenda Pública, que importasse condenação em obrigação de pagar quantia certa, exigia o ajuizamento de três demandas: 1) processo de conhecimento para declaração do direito e condenação pecuniária; 2) processo de execução, conquanto nos mesmos autos do processo de conhecimento, para cobrança da dívida alvo da condenação judicial; 3) finalmente, novo processo de conhecimento, representado pelos embargos do devedor, todos eles sujeitos aos múltiplos recursos às instâncias superiores. Quer dizer: o titular do crédito ficava sujeito a um longo e penoso percurso judicial para ver satisfeito seu direito de receber importância em dinheiro da Fazenda Pública.

Ciosos de seu papel como agentes de transformação social e com os olhos voltados para a realização de uma justiça material, depois da revolução cultural implantada pelo Estado pós-moderno e dos influxos do Pós-Positivismo, os juízes federais, com o auxílio luxuoso de servidores comprometidos, voltaram suas energias para a gestão de

suas unidades judiciárias e perceberam que mais de 90% (noventa por cento) dos embargos à execução interpostos pela Fazenda Pública, quiçá 99%, tinham por escopo a discussão de apenas uma dentre as múltiplas questões previstas no art. 741 do CPC que lhe era lícito suscitar: excesso de execução.

A arguição de excesso de execução pela via dos embargos à execução se constituiu no único meio processual hábil para que o devedor, especialmente a Fazenda Pública, pudesse discutir o valor da condenação determinada pelo credor em sua memória de cálculo, desde o instante em que a reforma processual de 1994 (Lei nº 8.898/94) aboliu a liquidação por cálculo do contador. Aliás, abolida aquela modalidade de liquidação, logo se descobriu o engodo. O tiro daquela reforma processual, quanto ao ponto, saiu pela culatra. Aboliu-se um procedimento simples, a liquidação por cálculo do contador, e conferiu-se ao devedor a possibilidade de discutir o excesso de execução apenas em embargos à execução, uma ação autônoma que permite ao sucumbente adiar o cumprimento da obrigação pelo uso indiscriminado do exercício do direito de ação, coadjuvado pelo benefício da via recursal, com efeito suspensivo, à instância superior.

A reforma processual de 1994 (Lei nº 8.898/94), quando aboliu a liquidação por cálculo do contador, deixando ao devedor a oportunidade de discutir o excesso de execução exclusivamente em embargos à execução, gerou estatísticas fabulosas na Justiça Federal: um número excessivo de novas ações ajuizadas pela Fazenda Pública (embargos à execução), desta feita exclusivamente para adversar processos de execução de sentença de obrigação de pagar quantia, muitos deles resultantes de um processo de conhecimento tramitando durante mais de 10 anos nos diversos graus de jurisdição até a formação da coisa julgada.

Diante da dura realidade das estatísticas e daquele aumento

artificial da demanda na Justiça Federal, proporcionado, repita-se, pelo ajuizamento exagerado de embargos à execução pela Fazenda Pública — no intuito de adversar execuções de sentença para pagamento de quantia certa, na forma prevista no art. 730 do CPC —, eis que um grupo de juízes federais e servidores passaram a discutir soluções alternativas para gerir o caos. Das várias discussões informais, pouco a pouco restou formatada uma espécie de procedimento alternativo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública ou, no mínimo, o que se pode denominar de *fase pré-executiva na execução contra a Fazenda Pública*. Cada unidade judiciária, a seu modo, tratou de implantar a nova sistemática, visto que desprovida de regulamentação legal. A 6ª Vara do Ceará não ficou alheia à adoção dessa fase pré-executiva. As linhas gerais do procedimento ali adotado estão no modelo de despacho padronizado do teor seguinte:

Proc. nº 96.0005594-7

Intime-se a Fazenda Pública para, em 30 (trinta) dias, dizer se concorda com a memória de cálculo apresentada pelo(s) exequente(s) às fls. 643/652, devendo, em caso positivo, declarar expressamente se renuncia ao prazo para interpor Embargos à Execução, a fim de resguardar a validade do processo de execução contra a Fazenda Pública pela satisfação da fase processual própria.

Em havendo concordância e renúncia expressa do prazo para embargos pela Fazenda Pública, requirite-se o pagamento através de Precatório ou RPV, conforme determina a Resolução 438/2005 do Conselho da Justiça Federal, a ser observada pelo servidor responsável por ocasião da expedição do requisitório.

Discordando, a Fazenda Pública deverá, no mesmo prazo de 30 (trinta) dias, apresentar memória de cálculo dos valores que entenda devidos, cabendo, de logo, declarar se renuncia ao prazo para interpor embargos à execução, vinculada tal renúncia à subsequente concordância do(s) credor(es) com a memória da devedora.

Isto feito, intime(m)-se o(s) exeqüente(s) para, no prazo de 10 (dez) dias, dizer se concorda(m) com a nova memória de cálculos oferecida pela Fazenda Pública. Havendo concordância do(s) exeqüente(s) com a nova memória da Fazenda Pública e renúncia expressa desta quanto ao prazo de interposição de embargos, expeça-se precatório ou RPV, conforme o caso. Não se chegando a consenso acerca do *quantum debeat* nessa fase pré-executiva, cite-se a Fazenda Pública para opor embargos no prazo de 30 (trinta) dias (art. 730 do CPC).

Fortaleza, 23 de março de 2007.

(aa) Juiz Federal – 6ª Vara/CE

A teor do despacho acima transcrito, percebe-se que o procedimento alternativo idealizado e aplicado, na prática forense, pelos juízes e servidores da Justiça Federal intenta implantar uma fase pré-executiva, na qual se apure o *quantum debeat*, sem eiva de excesso, antes da citação da Fazenda Pública para os fins do art. 730 do CPC.

Há dificuldades para a implantação, na realidade prática, daquela fase pré-executiva não prevista expressamente na legislação processual. Impossível, de qualquer sorte, adotá-la sem o assentimento das partes e de seus patronos, especialmente dos representantes judiciais da Fazenda Pública. Para afastá-la, bastaria que o representante judicial da Fazenda

Pública, intimado daquele despacho, se limitasse a exigir o cumprimento do procedimento legal positivado, ou seja, a aplicação do *caput* do art. 730 do CPC. É claro que o juiz poderia indeferir-lhe a pretensão e insistir na adoção do procedimento alternativo. Mas haveria o risco de os tribunais, diante de recursos interpostos pela Fazenda Pública, ordenarem o cumprimento da norma positivada, exigindo que o juiz se limitasse a citar a Fazenda Pública para fins de embargos.

Mas, voltando ao que vem ocorrendo na prática forense. Note-se que, antes da implantação da fase pré-executiva do procedimento alternativo criado informalmente na Justiça Federal, o exequente toma a iniciativa de promover a execução da sentença condenatória de quantia certa, fazendo-o na forma prevista nos arts. 475-B c.c. e 730, ambos do CPC. Recebendo a inicial da execução, caberia ao juiz, se preso à letra do procedimento do Código, determinar a citação da Fazenda Pública para opor embargos no prazo de 30 dias (art. 730 do CPC c.c. art. 1º-B da Lei nº 9.494/97). Adotando-se o novo procedimento alternativo e informal, os resultados são múltiplos e atingem positivamente todos os atores dos processos e as partes da demanda, evitando-se a interposição de embargos, sua autuação, impugnação pelo credor e sentença pelo juiz, implementando-se o cumprimento do princípio constitucional preconizado pela EC nº 45, que assegura tempo razoável de duração do processo (art. 5º, LXXVII, CF/88).

É este, em linhas gerais, o procedimento alternativo, denominado *pré-executivo*, idealizado e implantado na prática da Justiça Federal:

- a) A parte promove a execução, mas os juízes federais adiam a fase citatória para fins de embargos (art. 730, CPC), restringindo-a à hipótese de as partes não chegarem, consensualmente, à determinação do *quantum* da condenação.

- b)** Exibida a memória de cálculo pelo credor, a Fazenda Pública é apenas intimada para impugnar os cálculos, podendo, se concordar com ele, de logo considerar-se citada para os fins do art. 730 do CPC, desistindo, ato contínuo, do prazo para embargos, caso em que o precatório (ou a requisição de pequeno valor) é expedido sem maiores formalidades.
- c)** Não concordando com a memória do exequente, à Fazenda Pública é facultada a exibição de memória, expedindo-se precatório ou RPV, uma vez o credor concordando com a memória da Fazenda Pública e esta expressamente desistindo do prazo para embargos.
- d)** Se não houver consenso sobre o *quantum debeatur* ou, mesmo havendo, a Fazenda Pública insistir na interposição de embargos, porque lhe interesse arguir quaisquer das outras matérias do art. 741 do CPC, expede-se a citação para os fins do art. 730 do CPC.

A adesão a esse procedimento alternativo e informal é hoje uma realidade na Justiça Federal no Ceará e, quiçá, no Brasil. É certo que, no início, a AGU e a Procuradoria Federal insistiram na interposição de embargos, embora tendo o excesso de execução praticamente como única causa de pedir da demanda. Sucessivas reuniões de juízes federais com os representantes judiciais da Fazenda Pública permitiram a compreensão do novo modelo (repita-se: procedimento alternativo e informal). Todos logo perceberam as vantagens. O trabalho mínimo dos atores do processo (servidores, juiz, advogados públicos e privados) e o reduzido tempo entre o ajuizamento da execução e a expedição do precatório demonstraram a eficácia do procedimento alternativo. Estatisticamente, os embargos foram reduzidos praticamente a zero, porque o excesso de execução era

e é, como regra, a única questão que move a Fazenda Pública a adversar as execuções de sentença por quantia certa.

#### **2.4 Sugestão para uma Reforma da Legislação Processual em Relação à Execução de Sentença Condenatória de Obrigação de Pagar Quantia Certa Contra a Fazenda Pública**

Também não é demais repetir que a última reforma processual, alvo da Lei nº 11.232/05, em vigor a partir de 24 de junho de 2006, fez migrar do Livro II para o Livro I do Código de Processo Civil a execução por título judicial, agora mera fase de um único processo, o processo sincrético, sob a nomenclatura *Do Cumprimento da Sentença*. Já não interessa a natureza da obrigação — dar, fazer ou não fazer. Em quaisquer delas, a fase de cumprimento da sentença inicia-se, como regra, *ex officio*, somente exigindo a iniciativa da parte, exclusivamente na execução por quantia certa, para os atos executórios de penhora e avaliação (art. 475-J, CPC).

Tais reformas processuais, perpetradas ao longo dos últimos 15 anos, como já se disse aqui, não alcançaram, contudo, a denominada *execução contra a Fazenda Pública*, na verdade *execução de sentença para pagamento de quantia certa pela Fazenda Pública*, procedimento disciplinado nos arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil. Os motivos são vários, especialmente porque, não sendo passíveis de penhora os bens públicos de quaisquer espécies, o pagamento ao credor faz-se mediante requisição, por intermédio do presidente do tribunal competente, da verba alvo da sentença judicial condenatória obrigatoriamente incluída, no ano anterior, no orçamento das entidades de Direito Público (§ 1º, art. 100, CF/88).

Conquanto as reformas processuais não tenham alterado expressamente a Seção III do Capítulo IV do Título II do Livro II do

Código de Processo Civil (*Execução Contra a Fazenda Pública*), alguns dispositivos do Código, respeitante à liquidação de sentença, sempre se aplicaram àquela execução, a exemplo do art. 475-B e seus parágrafos do CPC (antigo art. 604 e §§).

No caso de execução contra a Fazenda Pública, especificamente quando a determinação do valor da condenação dependa apenas de cálculo aritmético, sabe-se que é do credor a obrigatória iniciativa de promover a execução com base no art. 730 do CPC, instruindo seu pedido com a memória discriminada e atualizada do cálculo, tal como dispõe o art. 475-B do CPC.

Os percalços desse tipo de execução já estão expostos nos subitens anteriores deste capítulo. Ali já se disse que mais de 90% das execuções contra a Fazenda Pública, na Justiça Federal, eram alvo de embargos à execução, interpostos pela Fazenda Pública, fundados apenas em alegação de excesso de execução. Daí a iniciativa dos juízes federais de criarem um procedimento alternativo informal, que vem sendo aplicado com sucesso na prática forense, com plena adesão dos patronos dos credores e dos representantes judiciais da Fazenda Pública, ciosos de que aludido procedimento — na verdade uma fase pré-executiva na execução contra a Fazenda Pública — praticamente dispensa o ajuizamento de embargos à execução pela Fazenda Pública, com ganhos para todos.

É claro que, em respeito ao princípio do *due process of law*, historicamente positivado em nosso sistema jurídico (art. 5º, LIV, CF/88), tais matérias não devem permanecer alheias a um disciplinamento legal a cargo do Poder Legislativo, até porque o processo civil é matéria de interesse de toda a Federação, para vigorar indistintamente em todo o território nacional, daí a competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I, CF/88). Não é razoável, portanto, que aquele procedimento informal, ou fase pré-executiva, permaneça apenas como uma criação da

prática forense, porque, sendo informal, não é de aplicação obrigatória em todo o território nacional, gerando perplexidade entre jurisdicionados de uma mesma região ou de regiões diversas.

Como ficou dito, aqui, nas notas introdutórias, um dos objetivos desta pesquisa — além do enfrentamento de questões vivenciadas no dia a dia da Justiça Federal e a crítica sobre o divórcio entre a legislação processual e sua aplicação empírica — é oferecer sugestões para o aperfeiçoamento de nosso sistema jurídico positivo. Com esse desiderato, segue, portanto, um *modelo de anteprojeto de lei* visando à reforma do Código de Processo Civil, especificamente no capítulo que dispõe sobre a execução contra a Fazenda Pública:

#### Modelo de Anteprojeto de Lei de Reforma do CPC

Art. 730. Na execução de sentença condenatória por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos no prazo de trinta (30) dias, salvo as hipóteses de dispensa de citação previstas nos parágrafos seguintes; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I – o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II – far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

§ 1º. Quando a determinação do valor da condenação depender apenas de cálculo aritmético, o credor promoverá a execução, na forma prevista do *caput* deste artigo, instruindo o pedido com a memória discriminada e atualizada do cálculo.

§ 2º. Antes da citação de que trata o *caput* deste artigo, o representante judicial da Fazenda Pública será intimado pessoalmente para manifestar-se sobre a memória do cálculo exibida pelo exequente, expedindo-se de logo a requisição de pagamento, desde que o executado concorde expressamente com o valor da condenação determinado naquela memória e declare expressamente seu desinteresse em interpor embargos à execução, caso em que fica dispensada a citação formal da Fazenda Pública.

§ 3º. Idêntico procedimento será adotado se a Fazenda Pública antecipar-se à iniciativa do credor e oferecer memória de cálculo do débito; ou se ela, intimada na forma prevista no parágrafo anterior, oferecer memória substitutiva, com ela concordando o credor.

§ 4º. Idêntico procedimento poderá ser adotado se as partes, intimadas do cálculo do contador, na forma prevista no § 3º do art. 475-B deste código, concordarem com o valor da condenação ali determinado.

§ 5º. Aplica-se à execução contra a Fazenda Pública, no que não houver incompatibilidade com as normas desta seção, o disposto no Capítulo IX do Título VIII do Livro I deste código.

JUSTIFICATIVA: a título de justificativa do projeto, podem ser deduzidas as mesmas razões expostas na monografia, demonstrando o sucesso da técnica na prática forense da Justiça Federal.

## 2.5 Outras Sugestões para Alteração Legislativa

Os juristas que escudam a pesquisa, todos renomados, muito contribuem para a boa aplicação da legislação reformadora do Código de Processo Civil. Apesar da excelência de sua doutrina, há questões pontuais que precisariam ser revistas, a fim de evitar polêmicas que apenas contribuem para uma má aplicação da legislação processual.

Tome-se o exemplo da fase do cumprimento espontâneo da sentença referida no art. 475-J do CPC, com redação da Lei nº 11.232/05. Alguns autores divergem a respeito da aplicação daquele comando normativo. O cumprimento da sentença seria espontâneo, no prazo de 15 dias, contados do trânsito em julgado da sentença, ou aquele prazo somente começaria a correr a partir da intimação do devedor? Alguns autores, especialmente aqueles que defendem o cumprimento espontâneo da obrigação de pagar quantia certa, não perceberam a dificuldade do cumprimento espontâneo, naquele prazo, nas hipóteses em que o trânsito em julgado se verifica nos tribunais, enquanto o cumprimento da sentença deva ocorrer, como de regra, no primeiro grau de jurisdição. Por outro lado, ainda que se adote a técnica dos autores que defendem a prévia intimação do devedor, surgem várias dúvidas: o juiz poderá determiná-la *ex officio*, ou é ônus da parte promover a intimação do devedor para cumprir a obrigação? A multa somente incidirá depois de decorrido 15 dias da intimação para o cumprimento da obrigação de pagar quantia certa, expressa nessa intimação, ou a intimação será apenas para comunicar genericamente o trânsito em julgado e advertindo o devedor para o cumprimento espontâneo no prazo de 15 dias? Logo se vê que aquele dispositivo legal está mal redigido e precisa ser aprimorado em nova reforma processual. Para utilizarmos o diploma vigente, impõe-se que os juristas ofereçam melhor interpretação, a fim de permitir uma

aplicação mais eficiente daquela norma processual.

Também apenas a título de exemplo, outra questão que precisa ser revista na literatura diz respeito à carta de sentença prevista no revogado art. 589 do CPC. Antes da reforma processual introduzida pela Lei nº 11.232/05, o credor que pretendesse executar provisoriamente a sentença (nos casos em que a apelação era recebida apenas no efeito devolutivo) deveria instruir a inicial da execução provisória com uma carta de sentença expedida pelo escrivão ou diretor de secretaria. Atualmente, intentando executar provisoriamente uma sentença, o credor poderá fazê-lo sem carta de sentença expedida pelo escrivão ou diretor de secretaria. Seu patrono instruirá a inicial da execução provisória com as peças indispensáveis, consoante dispõe o vigente § 3º do art. 475-O do CPC. Tudo leva a crer, portanto, que a carta de sentença (enquanto instrumento formal cometido ao serventuário de Justiça) foi abolida do sistema processual (tanto que, repita-se, está revogado o art. 589 do CPC), embora diferentemente lecionem os juristas Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery.

## CONCLUSÃO

É de domínio público que o Direito, a partir de sua concepção juspositivista, é produto do Estado e, como tal, permanece ligado à classe dominante<sup>3</sup>. Por força disso, o Direito e, por consequência, o Estado (e, como órgão deste, o Poder Judiciário), ambos têm sido alvo de críticas nos últimos 150 anos pelo fato de não produzirem respostas aos anseios das classes sociais dominadas. A partir das lutas de classe e de pensadores do porte de Karl Marx, o Estado Liberal evoluiu para o denominado Estado Social. E, se ocorreu a superação histórica do Jusnaturalismo, deu-se o fracasso político do Juspositivismo, a exemplo

do nazismo, cuja ideologia tomou conta do Estado e este promoveu a barbárie. Portanto, depois do fim da Segunda Guerra Mundial, a ideia de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos e da lei como uma estrutura meramente formal já não tinha mais aceitação no pensamento esclarecido. Nasceu daí o denominado Pós-Positivismo, um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função social e sua interpretação (relação entre valores, princípios e regras), aspectos da nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sob o fundamento da dignidade humana<sup>4</sup>. O Estado contemporâneo, portanto, deve promover o bem-estar social, porque a sociedade e a evolução tecnológica exigiram a mudança de paradigmas.

O Poder Judiciário atual está atento a essas novas exigências. Dentro de sua estrutura hierarquizada, sabe-se, entretanto, que os juízes de 1º grau sofrem mais diretamente as pressões sociais e vivem de modo mais profundo as tensões entre a racionalidade formal (justiça formal) do mundo do Direito e a racionalidade material (justiça substantiva) reclamada pelos movimentos populares de uma sociedade hoje marcada não só por conflitos de interesse, mas também, e principalmente, por conflitos de valores e modelos culturais excludentes. O que fazer: abandonar o atual modelo jurídico-institucional e adotar o denominado *uso alternativo do Direito*, ou a *magistratura democrática*? Isso não representaria meras opções ideológicas e terminaria caindo no falso dilema de autoridade *versus* anarquia, como reconhecem Pietro Barcellona e Giuseppe Cotturi, citado por José Eduardo Faria<sup>5</sup>?

Por outro lado, o Sistema Jurídico Positivo, dotado de normas legais e normas princípios, capacitaria o Estado-Juiz com o poder de criar o direito, postando-se como verdadeiro legislador positivo, como indaga Mauro Cappelletti<sup>6</sup>? Criando ou omitindo-se de criar o direito no caso

concreto, não se lhes poderia atribuir a pecha de juízes irresponsáveis, alvos de responderem por seus atos, uma vez acoimados de extremados, com todos os dissabores resultantes de uma tipologia da responsabilidade judicial tratada em outra obra de Cappelletti<sup>7</sup>?

Aqui não foi possível enfrentar amiúde e diretamente tais questões. Como tais reflexões, em todo caso, redimensionaram e redirecionaram a atuação do juiz e do Poder Judiciário modernos, resolveu-se tomá-las, de qualquer sorte, apenas como pano de fundo, a fim de cuidar-se, aqui, objetivamente, de questões mais terrenas, cotidianas mesmo: a constatação de que o Poder Judiciário, a despeito de seus problemas institucionais, vive eterna crise de gestão e que, diuturnamente, muito há que se fazer para superá-la.

No que pertine à Justiça Federal, a despeito do compromisso e da qualidade intelectual de seus juízes e servidores, salvo raríssimas exceções, o problema não é menor. Algumas ações/processos arrastam-se anos a fio sem solução. É dizer: a Justiça Federal é mal gerida, embora as causas sejam múltiplas, muitas delas não solucionáveis pelo gestor direto de uma determinada unidade judicial, o juiz.

Aqui, portanto, centrou-se no estudo de uma unidade da Justiça Federal à busca de um diagnóstico de pelo menos uma fase do processo, a pertinente ao cumprimento da sentença, notadamente nas execuções de sentenças condenatórias de obrigação de fazer e de pagar quantia certa, fazendo-se um contraponto entre a realidade da prática forense e o que ela seria ante a fria interpretação dogmática das normas processuais.

Por outro lado, o estudo mostra que, sem ferir os comandos normativos dos princípios e das regras processuais, é perfeitamente viável a adoção de técnicas procedimentais alternativas e inovadoras voltadas para a solução dos processos em tempo razoável, hoje verdadeira garantia fundamental (art. 5º, LXXVIII, CF/88). Não só é possível, como, de

fato, isso efetivamente ocorreu no âmbito da Justiça Federal do Ceará, depois que se observou que a reforma processual, em não contemplando diretamente a execução contra a Fazenda Pública, aumentou o número de demandas no Judiciário, como consequência da abolição, pela reforma processual de 1994, da denominada *liquidação por cálculo do contador*, na medida em que ficou reservada exclusivamente para os embargos à execução a arguição e decisão sobre excesso de execução.

Ciosos da crise, um grupo de juízes federais e servidores comprometidos intuíram a oportunidade de implantar, na prática forense, um procedimento alternativo e informal — verdadeira fase pré-executiva da execução contra a Fazenda Pública — técnica que gerou efeitos milagrosos: reduziu-se praticamente a zero os embargos à execução, dando plena efetividade ao Processo de Execução contra a Fazenda Pública, a ponto de ensejar a ultimação, em curto espaço de tempo, de um ror de demandas, com a expedição das respectivas requisições de pagamento ao presidente do tribunal.

A iniciativa da criação daquele procedimento alternativo e informal parte da ideia de que o Poder Judiciário ontologicamente não está muito distante do Legislativo e que, na aplicação concreta da lei, há sempre um vetor de ajuste. Juízes formulam críticas e proposições. Tribunais ponderam, admitem ou excluem. É um permanente aperfeiçoamento da norma. Há a colaboração entre Poderes.

E é exatamente em face da constatação de que se tornou um sucesso o multirreferido procedimento alternativo e informal que este ensaio oferece uma contribuição ao Poder Legislativo e, de resto, à sociedade, sugerindo, no capítulo que dispõe sobre a execução contra a Fazenda Pública, um modelo de anteprojeto de lei para a reforma do Código de Processo Civil.

Poder-se-ia indagar: se o procedimento alternativo e informal é

um sucesso e amplamente aplicado na realidade diária da Justiça Federal no Ceará e, quiçá, no resto do Brasil, por que a necessidade de transformá-lo em proposição legislativa e positivá-lo no sistema jurídico?

A resposta está expressa no corpo deste ensaio: em respeito ao princípio do *due process of law*, historicamente positivado em nosso sistema jurídico (art. 5º, LIV, CF/88), tais matérias não devem permanecer alheias a um disciplinamento legal a cargo do Poder Legislativo, até porque o processo civil é matéria de interesse de toda a Federação, para vigorar indistintamente em todo o território nacional, daí a competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I, CF/88). Não é razoável, portanto, que aquele procedimento informal, ou fase pré-executiva, permaneça apenas como uma criação da prática forense, porque, sendo informal, não é de aplicação obrigatória em todo o território nacional, gerando perplexidade entre jurisdicionados de uma mesma região ou de regiões diversas.

Cuidou-se de demonstrar também que a implantação, na prática forense, daquele procedimento alternativo e informal praticamente debelou a ocorrência das diversas questões enfrentadas na fase do cumprimento das sentenças condenatórias de obrigações de pagar quantia, a exemplo da denominada liquidação zero, anteriormente alvo de enfrentamento apenas nos embargos à execução. Como a fase pré-executiva daquele procedimento alternativo e informal, notadamente na execução contra a Fazenda Pública, passou a encerrar verdadeiro procedimento liquidatório prévio da sentença condenatória — exatamente porque nessa fase já se passou a apurar o *quantum debeatur* sem eiva de excesso —, ali também já se verificava que a ocorrência de liquidação era zero, capaz de evitar, por evidente, a instauração da fase executiva e, via de consequência, a desnecessidade de oferecimento de embargos à execução, com drástica redução do número de processos.

De outro turno, sem a sugestão de um modelo de anteprojeto de lei, também se propõe alterações legislativas pontuais, a exemplo da fase do cumprimento espontâneo da sentença referida no art. 475-J do CPC, com redação da Lei nº 11.232/05, para que se afastem divergências doutrinárias a respeito da aplicação daquele comando normativo.

No remate, estima-se que as considerações aqui desenvolvidas sirvam de efetiva contribuição para melhorar a efetividade do processo, a eficácia do Poder Judiciário e a ordem jurídica como um todo, certo de que as técnicas alvo de tais estudos já vêm contribuindo para a boa gestão de várias unidades da Justiça Federal.

## **BIBLIOGRAFIA**

ARAÚJO, Justino Magno. *A Renovação do Processo Civil e Outros Estudos Processuais*. São Paulo: Método, 2004.

ASSIS, Araken de. *Cumprimento da Sentença*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BANDIOLI, Luiz Guilherme Aidar. *O Novo CPC – a Terceira Etapa da Reforma*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Inovadora*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Social ao Estado Liberal*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Irresponsáveis?* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1989.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Sérgio

Antônio Fabris, 1999.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Leituras Complementares de Processo Civil*. Salvador: JusPodium, 2005.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Reforma do Código de Processo Civil*. São Paulo: Malheiros, 1995.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIA, José Eduardo. *Justiça e Conflito – o Juiz em Face dos Novos Movimentos Sociais*: São Paulo: RT, 1991.

LIRA FILHO, Roberto. *O Que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 1997.

MAUS, Ingeborg. *Judiciário Como Superego da Sociedade*. Trad.: Paulo A. de M. Albuquerque e Martônio M. A. Barreto Lima, in: Revista Novos Estudos, Cebrap, nº 58, nov. 2000, São Paulo, p. 183-202.

NEGRÃO, Theotônio. *Código de Processo Civil*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

NERY JUNIOR, Nelson. *CPC Comentado*. 9. ed. São Paulo: RT, 2006.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Sentença Civil: Liquidação e Cumprimento*. 3. ed. São Paulo: RT, 2006.

WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos da Nova Execução, 3: de Títulos Judiciais – Lei nº 11.232/2005*. São Paulo: RT, 2006.

## NOTAS

<sup>1</sup> Juiz Federal – 6ª Vara/CE.

<sup>2</sup> Op. cit. p. 238.

<sup>3</sup> LIRA FILHO, Roberto. *O Que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 1997. p. 2.

<sup>4</sup> BARROSO, Luís Roberto. *A Interpretação e a Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 325.

<sup>5</sup> In: *Justiça e Conflito*, RT, 1991.

<sup>6</sup> *Juízes Legisladores?* Sérgio Antonio Fabris Editor. RS, 1993. Reimpressão, 1999.

<sup>7</sup> *Juízes Irresponsáveis?* Sérgio Antonio Fabris Editor. RS, 1993. Reimpressão, 1998.

**A PROMOÇÃO POR MERECIMENTO NO PODER  
JUDICIÁRIO PÓS-EC Nº 45/2004:  
UMA ANÁLISE CRÍTICA <sup>1</sup>**

**Nagibe de Melo Jorge Neto<sup>2</sup>**

**RESUMO**

O trabalho analisa a promoção por merecimento após a Emenda Constitucional nº 45/2004, mostrando suas vantagens e desvantagens e apresenta sugestões de aperfeiçoamento do instituto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Judiciário, promoção por merecimento.

**INTRODUÇÃO**

A promoção de magistrados é um importante instrumento de gestão do Poder Judiciário. É por meio desse instrumento que se escolhem os magistrados mais aptos para o exercício dos cargos mais elevados na estrutura hierárquica de uma determinada corte. Mas não é só. No específico caso do Poder Judiciário, os critérios de promoção devem ser compatibilizados com garantias de independência e autonomia dos juízes.

A promoção tradicionalmente ocorre alternadamente segundo critérios de antiguidade e merecimento. O tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, assegurada ampla defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação (art. 93, inc. II, alínea “d”, da Constituição Federal de 1988).

Essas são algumas garantias próprias do Poder Judiciário e têm por fim assegurar a independência dos juízes, sem o que seria impossível alcançar um mínimo de justiça nos julgamentos. A recente reforma do Poder Judiciário, trazida pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, preocupada com as garantias que devem escudar a magistratura, avançou um passo. Estabeleceu novos critérios para a promoção por merecimento.

De acordo com o art. 93, inc. II, alínea “c”, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, o merecimento será aferido conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela frequência e pelo aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento.

O Conselho Nacional de Justiça, órgão criado pela mesma Reforma do Judiciário e no desempenho de suas competências constitucionais, regulamentou esse dispositivo constitucional por meio da Resolução nº 6, de 13 de setembro de 2005. A referida resolução estabelece, em seu art. 1º, que as promoções por merecimento serão realizadas em sessão pública, em votação nominal, aberta e fundamentada. O art. 4º da mesma resolução estabelece que os tribunais deverão editar atos administrativos disciplinando os critérios para a promoção por merecimento.

Desde então, os tribunais vêm disciplinando esses critérios. O presente trabalho objetiva mostrar as vantagens e desvantagens da promoção por merecimento e analisar até que ponto e como é possível uma aferição objetiva do merecimento que possa ser usada como instrumento de gestão que venha a aumentar a eficiência do Poder Judiciário.

Para isso, investigaremos a tradição histórica que fixou entre nós a promoção segundo critérios de antiguidade e merecimento. Passaremos em revista os valores contemplados pela reforma do Poder Judiciário e quais seus objetivos no específico momento histórico em que eclodiu.

Cotejaremos os avanços conseguidos com a Emenda Constitucional nº 45 com outras propostas laterais que não vingaram, em especial, com a proposta de Emenda Constitucional apresentada pela Ajufe.

Ao fim, intentaremos demonstrar que a promoção por merecimento, nos moldes em que vem sendo praticada, ainda não consegue realizar os valores constitucionais. A objetividade perseguida pela reforma constitucional é difícil, senão inatingível, e pode ser facilmente driblada.

Mas a promoção por merecimento ainda pode vir a ser utilizada como um importante instrumento de gestão, servindo como instrumento de garantia à independência dos magistrados. Para isso, se faz necessária uma abertura no processo de escolha da promoção por merecimento, de modo de que dele participem, segundo o princípio democrático, todos os juízes, de primeira e segunda instância, que compõem o respectivo tribunal.

## **1 PROMOÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA**

A função gerencial tem ganhado cada dia mais importância no mundo contemporâneo, muito embora, paradoxalmente, não se saiba ao certo qual a função do gestor ou do dirigente de uma organização. Acredita-se, normalmente, que o bom gestor é aquele que tem bom preparo técnico acerca de uma determinada matéria. Assim, o bom médico seria um bom dirigente do hospital, ou o bom professor seria um bom dirigente de uma instituição de ensino.

Estudos mais recentes sobre a função gerencial, ainda que não tenham logrado definir e delimitar com exatidão a gestão, têm desfeito muitos mitos. As habilidades solicitadas de um bom gerente normalmente não se confundem com as habilidades exigidas de um bom técnico. O conhecimento técnico não é suficiente para o bom desempenho da

atividade de gestão de uma instituição, e as experiências e as expectativas que recaem sobre um excepcional técnico que passará a ocupar uma função de direção podem se mostrar ruinosas ou, pelo menos, desapontadoras.

O Poder Judiciário é composto de muitos órgãos e tribunais. Cada tribunal se apresenta como uma enorme instituição que necessita de uma boa gestão para que alcance níveis adequados ou razoáveis de eficiência. Os gestores dessas instituições são juízes que normalmente ingressam no cargo por meio de um concurso público de provas e títulos, no qual se mede o seu preparo técnico, e não suas capacidades como gestores.

A administração do Poder Judiciário, de modo geral, vive, pois, um descompasso entre as habilidades que são exigidas de seus membros quando do ingresso na instituição e as habilidades que são exigidas de seus membros como gestores dos juízos que ocupam ou dos tribunais que compoem. Em maior ou menor medida, sempre caberá aos juízes uma atividade de gestão. Seja a gestão de sua própria vara, na condução de seus processos, seja a gestão da estrutura administrativa das varas, como é o caso do diretor do foro. Mesmo no âmbito do segundo grau de jurisdição, o magistrado estará sempre envolvido em alguma atividade de gestão: do processamento e julgamento dos feitos sujeitos à sua própria jurisdição, passando pelas atividades correcionais, até chegar à administração de todos os órgãos jurisdicionais submetidos ao tribunal.

Processar e julgar ações implica gerir pessoas e atividades que possibilitem ao magistrado chegar até o resultado final: a decisão, a sentença ou o acórdão. Isso para não falar, como já mencionamos, nas atividades eminentemente administrativas, as chamadas atividades-meios que, eventualmente, caberão ao magistrado, como as de diretor do foro, corregedor ou presidente do tribunal.

De regra geral, o ingresso na magistratura representa um choque. Aquele que pensava que teria por função solucionar conflitos, interpretar

leis e elaborar sentenças vê-se obrigado a gerir pessoas e processos de trabalho. Vê-se pressionado por números, estatísticas e metas de processos sentenciados, remetidos ao tribunal e arquivados, quantidade de precatórios pagos e até número de pessoas atendidas e audiências realizadas.

Alguns instrumentos básicos de gestão, amplamente acessíveis por meio de cursos de capacitação, seriam capazes de operar uma grande melhoria nos indicadores de eficiência do Poder Judiciário. Isso pode ser alcançado por uma mudança na cultura institucional e nos paradigmas dos órgãos dirigentes dos tribunais e dos próprios juízes, que já começa a ocorrer, de modo lento, mas bastante convincente.

No presente trabalho, interessa-nos a promoção por merecimento como instrumento de gestão. O Poder Judiciário brasileiro conta com duas espécies básicas de promoção: a promoção por antiguidade e a promoção por merecimento. Na promoção por antiguidade, a escolha recai sobre o juiz mais antigo, ou seja, aquele que conta com mais tempo de serviço à instituição. A rigor, o desempenho do magistrado é desconsiderado. Na promoção por merecimento, o objetivo da escolha é chegar ao nome do magistrado mais merecedor de acessar o cargo superior na hierarquia da instituição. Durante muito tempo, essa escolha foi feita com base em critérios puramente subjetivos.

A recente reforma do Poder Judiciário, contudo, levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 45/2004, trouxe importantes modificações na promoção por merecimento, tornando obrigatória a utilização de critérios objetivos na escolha do magistrado a ser promovido por merecimento. Esses critérios objetivos e a própria forma de escolha, como pretendemos demonstrar, podem ser utilizados pelos tribunais como importantes instrumentos de gestão e, quiçá, de democratização do poder.

Paulo Roberto Motta, falando acerca do exercício do poder e seus componentes políticos na vida da empresa, diz-nos que

*De início, a palavra poder e seus componentes políticos (principalmente estes), quando associados à vida empresarial, tendiam a ser negligenciados, reprimidos ou escondidos como algo deselegante. Valorizava-se, no trabalho gerencial, a racionalidade técnica das decisões e da estrutura burocrática<sup>3</sup>.*

Essa mesma constatação pode ser facilmente aplicada ao Poder Judiciário e aos seus mecanismos de gestão. Há um certo pudor em admitir que os membros dos tribunais exercem o poder segundo sua particular visão de mundo e, não raro, sobrepondo ou conjugando sua visão particular de mundo aos interesses institucionais. A psicologia organizacional admite, hoje, que esse comportamento é inevitável. De toda sorte, pode ser controlado ou minimizado.

Isso, todavia, passa por uma mudança cultural e organizacional que acolha e estimule uma maior participação de todos aqueles que compõem o Poder Judiciário na gestão dos órgãos jurisdicionais. O Poder Judiciário é organizado em uma estrutura hierárquica bastante rígida. No âmbito jurisdicional, costuma-se afirmar que as decisões judiciais não se discutem, cumprem-se. Esse paradigma, entretanto, afeta negativamente a gestão administrativa dos órgãos jurisdicionais.

Muito embora o poder de dizer o direito e dar a solução para os conflitos que lhe são submetidos esteja nas mãos de um determinado juiz ou de uma determinada turma de um tribunal, esse mesmo modelo não se aplica adequadamente às atividades administrativas de direção, à gerência das organizações, ainda quando elas sejam órgãos jurisdicionais. Os estudos demonstram que o poder nas organizações é pluralista. Poder deve aqui ser entendido como “a capacidade de influenciar outra pessoa ou grupo a aceitar ideias diferentes e a se comportar de maneira diversa do que usualmente faria”<sup>4</sup>.

Todos aqueles que compõem a organização, servidores, juízes e desembargadores, detêm alguma parcela de poder no que diz respeito

à sua gestão. Duas consequências decorrem dessa constatação. De um lado, os programas e metas da organização como um todo — aqueles mais abrangentes tais como planejamento orçamentário, execução de obras de engenharia, normalização interna de funcionamento, etc — devem ser planejados com a participação de todas as instâncias, tendo em vista objetivos comuns também discutidos e planejados em conjunto. Se promover a participação de todos, a organização ganhará com a motivação de seus membros e eficiência de suas atividades.

A segunda consequência é que os objetivos e as metas da instituição têm de ser muito bem definidos e as instâncias superiores devem velar pelo seu atingimento. Do contrário, esses objetivos e essas metas podem ser relegados a segundo plano em proveito dos interesses de pessoas ou grupos que detenham pequenas parcelas do poder institucional. Como adverte o professor Paulo Motta, “deve-se ter em mente que dirigentes e funcionários se inserem em um meio em que a conquista e a manutenção de recursos de poder colidem em muitas instâncias com a racionalidade estrutural e processual para a produção de bens e serviços”<sup>5</sup>.

É evidente que a estrutura de poder formal da organização exerce um papel essencial que se sobrepõe à estrutura informal de poder, às quais fazem referência os estudos sobre poder institucional e gestão. Nada obstante, isso que chamamos *estrutura informal de poder* deve ser sempre levado em conta pelos dirigentes e utilizado por eles como um poderoso auxiliar da gestão. Isso somente pode ser feito por meio da maior participação dos subordinados e de certa dose de democratização do poder formal.

A fixação de critérios objetivos de gestão e a participação de todos os juízes de primeira e segunda instância no processo de escolha da promoção por merecimento poderiam trazer proveitos imediatos à gestão do Poder Judiciário. É disto que trataremos nas páginas seguintes:

de um lado, analisar criticamente os critérios objetivos que vêm sendo aplicados pelos tribunais na promoção por merecimento e, por fim, sugerir modelos de gestão participativa que consistem basicamente na democratização da escolha na promoção por merecimento.

Na sociedade pós-moderna, faz-se cada dia mais necessária uma maior legitimidade das decisões jurisdicionais, mediante um processo argumentativo de convencimento. Não se admite mais o uso exclusivo da autoridade e da hierarquia<sup>6</sup>. Por outro lado, é fundamental que aqueles chamados a decidir e a gerir o Poder Judiciário tenham a representatividade de todos quantos o compõem. São esses temas que abordaremos nos tópicos seguintes, sempre que se apresentem relacionados à promoção por merecimento.

É claro que há enormes dificuldades a contornar para implantação de uma gestão participativa e democrática no Poder Judiciário, mas é um caminho que, se não precisa ser trilhado, vale a pena ser trilhado e que poderá nos conduzir com segurança através da crise de credibilidade e legitimidade que vivemos.

## **2 A PROMOÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO**

No presente capítulo, abordaremos a promoção no Poder Judiciário desde uma perspectiva histórica até seu estágio atual, com a regulamentação dos critérios objetivos da promoção por merecimento pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelos Tribunais Regionais Federais.

Intentaremos descrever o modo como se processa a promoção por merecimento e construir uma análise crítica acerca dos critérios objetivos adotados, suas limitações e impossibilidades. O estudo prévio dos valores que devem nortear a promoção no Poder Judiciário servirá de

base e fundamento para aquela análise. A seguir, proporemos alternativas que possam coadjuvar o processo de promoção por merecimento, tornando-o mais participativo e democrático.

## 2.1 Breves Notas Históricas

A Constituição Política do Império do Brasil de 1824 não regulamentava a promoção dos magistrados. Havia uma breve referência à antiguidade no art. 163, que dispunha sobre a composição do Supremo Tribunal de Justiça. O seu art. 151 assegurava a independência do Poder Judiciário.

### *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*

*Art. 151. O Poder Judicial independente, e será composto de Juizes, e Jurados, os quaes terão logar assim no Cível, como no Crime nos casos, e pelo modo, que os Codigos determinarem.*

*Art. 152. Os Jurados pronunciam sobre o facto, e os Juizes applicam a Lei.*

*Art. 153. Os Juizes de Direito serão perpetuos, o que todavia se não entende, que não possam ser mudados de uns para outros Logares pelo tempo, e maneira, que a Lei determinar.*

*Art. 154. O Imperador poderá suspende-los por queixas contra elles feitas, precedendo audiencia dos mesmos Juizes, informação necessaria, e ouvido o Conselho de Estado. Os papeis, que lhes são concernentes, serão remetidos á Relação do respectivo Districto, para proceder na fôrma da Lei.*

*Art. 155. Só por Sentença poderão estes Juizes perder o Logar.*

*Art. 156. Todos os Juizes de Direito, e os Officiaes de Justiça são responsaveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que commetterem no exercicio de seus Empregos; esta responsabilidade se fará effectiva por Lei regulamentar.*

*Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.*

[...]

*Art. 163. Na Capital do Imperio, além da Relação, que deve existir, assim como nas demais Provincias, haverá tambem um Tribunal com a denominação de - Supremo Tribunal de Justiça - composto de Juizes Letrados, tirados das Relações por suas antiguidades; e serão condecorados com o Titulo do Conselho. Na primeira organização poderão ser empregados neste Tribunal os Ministros daquelles, que se houverem de abolir.*

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 também não versava sobre a promoção dos juízes.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, em seu art. 64, pela primeira vez proclamou, em nível constitucional, as já clássicas garantias da magistratura. Em seu art. 104 estabeleceu o concurso público como forma de acesso e o sistema de promoção por antiguidade e merecimento.

#### ***Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934***

*Art. 64 - Salvas as restrições expressas na Constituição, os Juizes gozarão das garantias seguintes:*

*a) vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão em virtude de sentença judiciária, exoneração a pedido, ou aposentadoria, a qual será compulsória aos 75 anos de idade, ou por motivo de invalidez comprovada, e facultativa em razão de serviços públicos prestados por mais de trinta anos, e definidos em lei;*

*b) a inamovibilidade, salvo remoção a pedido, por promoção aceita, ou pelo voto de dois terços dos juizes efetivos do tribunal superior competente, em virtude de interesse público;*

*c) a irredutibilidade de vencimentos, os quais ficam, todavia, sujeitos aos impostos gerais.*

*Art. 104 - Compete aos estados legislar sobre a sua divisão e organização judiciárias e prover os respectivos cargos, observados os preceitos dos arts. 64 a 72 da Constituição, mesmo quanto à requisição de força federal, ainda os principios seguintes:*

*a) investidura nos primeiros graus, mediante concurso organizado pela Corte de Apelação, fazendo-se a classificação, sempre que possível, em lista triplíce;*

*b) investidura, nos graus superiores, mediante acesso por antigüidade de classe, e por merecimento, ressalvado o disposto no § 6º;*

*c) inalterabilidade da divisão e organização judiciária, dentro de cinco anos da data da lei que a estabelecer, salvo proposta motivada da Corte de Apelação;*

Na Constituição de 1937, fica evidente que o concurso público para os cargos da magistratura não vinculava a nomeação à ordem de classificação no concurso. Ao Governador do Estado, competiria escolher entre os três melhores classificados no certame, nos termos do art. 103:

***Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937***

*Art. 103 - Compete aos Estados legislar sobre a sua divisão e organização judiciária e prover os respectivos cargos, observados os preceitos dos arts. 91 e 92 e mais os seguintes princípios:*

*a) a investidura nos primeiros graus far-se-á mediante concurso organizado pelo Tribunal de Apelação, que remeterá ao Governador do Estado a lista dos três candidatos que houverem obtido a melhor classificação, se os classificados atingirem ou excederem aquele número;*

*b) investidura nos graus superiores mediante promoção por antigüidade de classe e por merecimento, ressalvado o disposto no art. 105;*

O art. 124, incs. III e IV, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, manteve basicamente o mesmo regramento da Constituição de 1937 quanto aos concursos. Manteve também o de promoção por antiguidade e merecimento, sendo que, nos casos de merecimento, a lista tríplice poderia compor-se de nomes escolhidos dentre os juízes de qualquer entrância:

*Art. 124 - Os Estados organizarão a sua Justiça, com observância dos arts. 95 a 97 e também dos seguintes princípios:  
[...]*

*III - o ingresso na magistratura vitalícia dependerá de concurso de provas, organizado pelo Tribunal de Justiça com a colaboração do Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil, e far-se-á a indicação dos candidatos, sempre que for possível, em lista triplíce;*

*IV - a promoção dos Juizes far-se-á de entrância para entrância, por antigüidade e por merecimento, alternadamente, e, no segundo caso, dependerá de lista triplíce organizada pelo Tribunal de Justiça. Igual proporção se observará no acesso ao Tribunal, ressalvado o disposto no n° V deste artigo. Para isso, nos casos de merecimento, a lista triplíce se comporá de nomes escolhidos dentre os dos Juizes de qualquer entrância. Em se tratando de antigüidade, que se apurará na última entrância, o Tribunal resolverá preliminarmente se deve ser indicado o Juiz mais antigo; e, se este for recusado por três quartos dos Desembargadores, repetirá a votação em relação ao imediato, e assim, por diante, até se fixar a indicação. Somente após dois anos de efetivo exercício na respectiva entrância poderá o Juiz ser promovido.*

As constituições seguintes, outorgadas na Ditadura Militar, mantiveram basicamente os mesmos parâmetros. A Constituição Federal de 1988 trouxe importantes inovações, como nomeação dos candidatos aprovados em concurso público segundo a ordem de classificação e a aferição do merecimento mediante critérios da presteza e segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e pelo aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento.

### ***Constituição Federal de 1988***

*Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:*

*I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, através de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação;*

*II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:*

- a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;*
- b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antigüidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago;*
- c) aferição do merecimento pelos critérios da presteza e segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento;*
- d) na apuração da antigüidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação.*

A seguir, voltaremos o olhar para o estágio atual da promoção na Justiça Federal, já considerando a reforma constitucional empreendida pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria. Nos tópicos seguintes, enfocaremos a regulamentação da matéria pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelos Tribunais Regionais Federais.

## **2.2 O Estágio Atual**

Depois desta breve notícia histórica, é necessário vislumbrarmos qual o estágio atual da promoção no Poder Judiciário Federal. A Emenda Constitucional nº 45/2004 deu a seguinte redação ao art. 93, inc. II, da Constituição da República:

*Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:*

*[...]*

*II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:*

- a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três*

*vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;*

*b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antigüidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago;*

*c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela freqüência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

*d) na apuração de antigüidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, e assegurada ampla defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

*e) não será promovido o juiz que, injustificadamente, reter autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

*III - o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antigüidade e merecimento, alternadamente, apurados na última ou única entrância; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

*IV - previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

A seu turno, o art. 107 da Constituição da República, regulando especificamente os Tribunais Regionais Federais e os juízes federais, assim dispõe:

*Art. 107. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, sendo:*

*I - um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público*

*Federal com mais de dez anos de carreira;*

*II - os demais, mediante promoção de juízes federais com mais de cinco anos de exercício, por antigüidade e merecimento, alternadamente.*

Importa destacar que, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o requisito da letra “b”, do inc. I, do art. 93 da Constituição da República não se aplica à Justiça Federal, por força do disposto no art. 107, inc. II, retro transcrito. Assim decidiu a Corte Suprema em acórdão da relatoria do Ministro Moreira Alves:

*EMENTA: Mandado de segurança. Justiça Federal. Promoção por merecimento para Tribunal Regional Federal. - Improcedência das preliminares de impossibilidade jurídica do pedido e da falta de interesse de agir. - Improcedência, também, das duas alegações de mérito. Quanto à primeira, porque é inaplicável a norma do art. 93, II, “b”, da Constituição Federal à promoção de juízes federais, por estar esta sujeita apenas ao requisito do implemento de cinco anos de exercício, conforme o disposto no art. 107, II, da Carta Magna; e, no tocante à segunda, porquanto nos cinco anos de exercício a que alude o inciso II do art. 107 da Constituição se computa, também, o tempo de exercício no cargo de juiz substituto. Mandado de segurança denegado.*

*(STF. Pleno. MS 23337/SP. Relator Min. MOREIRA ALVES. DJ 19.12.2000, p. 004)*

Na oportunidade, o Supremo firmou, ainda, que, nos cinco anos de exercício, exigidos para a promoção por merecimento, computam-se também o tempo exercido no cargo de juiz substituto. Extraio trecho do voto do Ministro Moreira Alves:

*Além disso, é de notar-se que a expressão “exercício no cargo”, que se encontra, para efeito de promoção aos TRFs criados pela atual Constituição, no § 9º do art. 27 do ADCT (“Quando não houver juiz federal que conte o tempo mínimo previsto no art. 107, II, da Constituição, a promoção poderá contemplar juiz com*

*menos de cinco anos no exercício do cargo”), significa, na verdade, exercício como juiz federal independentemente de distinção entre titular e substituto, porquanto a Emenda Constitucional nº 7/77, ao dar nova redação ao art. 123 da Emenda Constitucional nº 1/69, suprimiu o cargo de juiz substituto da Justiça Federal de primeiro grau, embora o § 2º dessa nova redação do dispositivo mencionado (“§ 2º A lei poderá atribuir a juizes federais exclusivamente função de substituição, em uma ou mais Seções Judiciárias, e, ainda, as de auxílio a juizes titulares de varas, quando não se encontrarem no exercício da substituição”), como adverte FREDERICO MARQUES (“A Reforma do Poder Judiciário”, vol. 1º, nº 232, p. 427, Edição Saraiva, São Paulo, 1979), “deixou esclarecido que as funções de substituição podem constituir a atribuição exclusiva de juiz federal, pois o que se excluiu foi o cargo de juiz substituto, e não, como é óbvio, suas funções”, e, portanto, “com essa supressão dos cargos de juiz federal substituto, todos os que ocupavam tais cargos passaram ao de juiz federal”, o que, aliás, foi declarado expressamente no caput do art. 201 que foi acrescentado às disposições transitórias da Emenda Constitucional nº 1/69 pela Emenda Constitucional nº 7/77 (“Ficam transformados os atuais cargos de juiz federal substituto em cargos de juiz federal”); assim, ao estabelecer o art. 28 do ADCT da atual Constituição que “os juizes federais de que trata o art. 123, § 2º, da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977, ficam investidos na titularidade de varas na seção judiciária para a qual tenham sido nomeados ou designados; na inexistência de vagas, proceder-se-á ao desdobramento das varas existentes”, extinguiu com relação a eles até a distinção de funções, já que o cargo era o mesmo, o que implica dizer que, ao tratar da promoção para os TRFs então criados, e promoção que só se faria entre esses juizes federais sem distinção sequer entre exercentes, ou não de função de substituição, os cinco anos de exercício no cargo nada mais são do que cinco anos de exercício desde o ingresso na magistratura federal, como, com referência a esses juizes que foram investidos na titularidade das varas, é expresso o disposto no parágrafo único desse art. 28 do ADCT, ao aludir à promoção por antiguidade, mas que, por identidade de razão, se aplica também à promoção por merecimento a um dos TRFs.*

*Em suma, os cinco anos previstos no art. 107, II, da atual Constituição são critério de maturidade que advém do tempo de serviço desde o início da carreira, e não critério, como ocorre na Justiça Comum Estadual, de antiguidade em entrância.*

Assim, um quinto dos cargos dos Tribunais Regionais Federais é ocupado por advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público Federal com mais de dez anos de carreira. É o chamado quinto constitucional.

Os demais cargos são ocupados por juízes de carreira, sendo que a metade deles ascende ao tribunal pelo critério de antiguidade e a outra metade pelo critério de merecimento. A promoção por antiguidade é baseada em um critério estritamente legal, no qual o magistrado mais antigo em atividade é necessariamente promovido a menos que seja rejeitado pelo voto de 2/3 (dois terços) dos membros do respectivo Tribunal Regional Federal, nos termos do art. 93, inc. II, letra “d”, da Constituição da República.

Quanto à promoção por merecimento, a Emenda Constitucional nº 45/2004 promoveu importante inovação, ao fixar, em seu art. 93, inc. I, letra “c”, que a aferição do merecimento dar-se-á “conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela frequência e pelo aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento”.

A regulamentação infraconstitucional desses dispositivos encontra-se na Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, que foi recepcionada pela Constituição da República de 1988. Importa destacar que o art. 80, § 1º, inc. II, da referida lei já determinava que a promoção por merecimento seria apurada “com prevalência de critérios de ordem objetiva, na forma do Regulamento baixado pelo Tribunal de Justiça, tendo-se em conta a conduta do Juiz, sua operosidade no exercício do cargo, número de vezes que tenha figurado na lista, tanto para entrância a prover, como para as anteriores, bem como o aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento”.  
Transcrevamo-lo:

*Art. 80 - A lei regulará o processo de promoção, prescrevendo a observância dos critérios de antigüidade e de merecimento, alternadamente, e o da indicação dos candidatos à promoção por merecimento, em lista tríplex, sempre que possível.*

*§ 1º - Na Justiça dos Estados:*

*I - apurar-se-ão na entrância a antigüidade e o merecimento, este em lista tríplex, sendo obrigatória a promoção do Juiz que figurar pela quinta vez consecutiva em lista de merecimento; havendo empate na antigüidade, terá precedência o Juiz mais antigo na carreira;*

*II - para efeito da composição da lista tríplex, o merecimento será apurado na entrância e aferido com prevalência de critérios de ordem objetiva, na forma do Regulamento baixado pelo Tribunal de Justiça, tendo-se em conta a conduta do Juiz, sua operosidade no exercício do cargo, número de vezes que tenha figurado na lista, tanto para entrância a prover, como para as anteriores, bem como o aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento;*

Embora o dispositivo diga respeito exclusivamente à Justiça dos Estados, parece-nos que não havia nenhum impedimento à aplicação analógica do dispositivo à Justiça Federal. O art. 87, § 1º, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional também já previa que o acesso por merecimento aos tribunais poderia ser condicionado à frequência, com aprovação, a curso ministrado por escola oficial de aperfeiçoamento de magistrado. O dispositivo aplicava-se também à Justiça Federal por força no seu § 2º, *in verbis*:

*Art. 87 - Na Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios, o acesso dos Juizes de Direito aos Tribunais de Justiça far-se-á, alternadamente, por antigüidade e merecimento.*

*§ 1º - A lei poderá condicionar o acesso por merecimento aos Tribunais, como a promoção por igual critério, à frequência, com aprovação, a curso ministrado por escola oficial de aperfeiçoamento de magistrado.*

*§ 2º - O disposto no parágrafo anterior aplica-se ao acesso dos Juizes Federais ao Tribunal Federal de Recursos.*

Nesse ponto, não havia necessidade da tão propalada reforma do Poder Judiciário. Como vimos, pelo menos no que tange à promoção por merecimento, seja no que tange aos critérios objetivos da promoção, seja no que diz com a exigência de capacitação como condição para a promoção, desde 1979 já vigia entre nós a letra natimorta da lei. Mesmo a inclusão desses mandamentos no texto constitucional é insuficiente para a verdadeira reforma do Poder Judiciário. Uma reforma que tal se faz no dia a dia, pela maior independência dos juízes, por sua maior capacidade de crítica às decisões administrativas dos órgãos gestores do Judiciário. Esses são os únicos instrumentos capazes de verdadeiramente modificar a cultura patrimonialista de gestão do Poder Judiciário.

Nos tópicos e capítulos seguintes, intentaremos demonstrar que os critérios objetivos são ainda insuficientes para promover uma gestão mais eficiente dos recursos humanos do Poder Judiciário. Por outro lado, não são garantia de que os mais capacitados julgadores ascendam ao tribunal.

No que tange à promoção por antiguidade, o inc. III, do § 1º, do art. 80, que regulamentava a recusa do juiz mais antigo na promoção por antiguidade, foi modificado pela Constituição da República. Dispunha que o juiz mais antigo poderia ser recusado pelo voto da maioria absoluta dos membros do tribunal. Eis a redação:

*III - no caso de antiguidade, o Tribunal de Justiça, ou seu órgão especial, somente poderá recusar o Juiz mais antigo pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação;*

A Constituição da República de 1988 estabeleceu, em seu art. 93, inc. II, letra “d”, que a recusa do juiz mais antigo somente poderia se dar pelo voto de 2/3 (dois terços) dos membros do tribunal. Já a Emenda Constitucional nº 45/2004 aumentou ainda mais essa garantia,

ao estabelecer um procedimento próprio para a recusa, assegurada ampla defesa. O dispositivo ficou com a seguinte redação:

*Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:*

*[...]*

*II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:*

*[...]*

*d) na apuração de antigüidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, e assegurada ampla defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.)*

O objetivo do constituinte, tanto do originário como do reformador, foi aumentar as garantias de independência da magistratura. O juiz mais antigo somente poderá ser recusado pelo voto da maioria qualificada do tribunal, 2/3 (dois terços) dos votos, em procedimento em que seja assegurada a ampla defesa e com votação fundamentada e votos abertos, por força do disposto no art. 93, inc. IX e X, da Constituição.

Agora, voltemos um pouco o olhar para a promoção por merecimento, nos termos regulamentados pela Emenda Constitucional nº 45/2004. De o primeiro passar de olhos no disposto no art. 93, inc. I, letra “c”, podemos concluir que o merecimento levará em conta basicamente dois critérios: (a) o desempenho no exercício da função, objetivamente mensurado; e (b) a capacitação, por meio da frequência e do aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento. O desempenho será medido por critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição.

A redação do dispositivo pode conduzir a outra interpretação, já que enuncia “conforme o desempenho e pelos critérios objetivos

de produtividade e presteza no exercício da jurisdição”, como se o desempenho, o critério objetivo de produtividade e o critério objetivo de presteza fossem três coisas distintas. Na verdade, não há sentido em interpretar o dispositivo dessa maneira, a menos que se queira dar ao desempenho uma conotação bem mais ampla. Como veremos, essa foi a opção do Conselho Nacional de Justiça. Em uma primeira aproximação, contudo, o desempenho está relacionado à produtividade e à presteza no exercício da jurisdição, não se tratando de coisas diferentes. A produtividade diz respeito à quantidade, e a presteza diz respeito à celeridade.

É interessante notar que o dispositivo constitucional não faz referência à qualidade do trabalho do magistrado, ou seja, à qualidade técnico-jurídica das sentenças e dos despachos produzidos, a não ser quando se refere à capacitação. Leva-nos a crer que a qualidade será mensurada unicamente em função da quantidade de trabalho produzido e da celeridade.

Por enquanto, estamos apenas fixando e delimitando o estágio atual da promoção por merecimento. No espaço destinado às considerações críticas, nos capítulos seguintes, analisaremos a interpretação que o Conselho Nacional de Justiça vem dando ao dispositivo, com fins a apontar o ponto de estrangulamento dessas interpretações, e quais as possibilidades de aperfeiçoamento da promoção por merecimento, ainda que se trate de possibilidades *de lege ferenda*. Veremos que a aplicação do dispositivo mediante uma interpretação estritamente literal traz algumas dificuldades que precisam ser ultrapassadas.

### **2.3 Quais Valores Devem Nortear a Promoção?**

A promoção no Poder Judiciário é norteadada por alguns valores fundamentais e princípios constitucionalmente positivados. Os primeiros

e mais caros à ordem constitucional, aqueles que se originam na própria fórmula política fundamental do Estado, são os princípios democrático e republicano.

A democracia funda-se primacialmente na igualdade. Como já tivemos oportunidade de destacar em outro lugar<sup>7</sup>, a noção clássica de democracia, desde Heródoto (484–425 a.C.), o primeiro autor de que se tem notícia a classificar os regimes políticos, está germinalmente ligada à isonomia, à igualdade de todos os cidadãos, conduzindo, a partir daí, ao governo de todos<sup>8</sup>. Se todos são iguais, todos têm o mesmo direito de participar da condução dos rumos do Estado.

Segundo Aristóteles, o princípio que distingue a democracia grega insere-se em uma visão antes binária que ternária. O princípio democrático consistia em que os cargos da cidade-Estado fossem distribuídos não segundo a nobreza e a riqueza, o que era próprio da oligarquia ou da aristocracia, mas essencialmente por sorteio dentre os que formavam um povo reconhecidamente soberano<sup>9</sup>. À exceção do sorteio para o exercício de alguns cargos, como os de arcontes, responsáveis pela administração da cidade-Estado, ou os *dicasts*, que compunham a *helieia*; salvo ainda a eleição dos *estrategoi*<sup>10</sup>, ou comandantes, pela *eklesia*, a democracia grega era exercida, de modo direto, na ágora. A *eklesia* submetia os arcontes e os *estrategoi* a uma forte fiscalização, e a eleição para esses cargos era anual.

A transferência desses princípios básicos da democracia para o Poder Judiciário resulta na necessidade de que os juízes sejam escolhidos dentre o povo e segundo os seus méritos ou, mais especificamente, segundo os seus conhecimentos jurídicos. A fórmula moderna dessa escolha, entre nós, é o concurso público. O concurso público é o instrumento capaz de assegurar o amplo acesso de todos do povo à magistratura em igualdade de condições. A distinção ocorre unicamente em razão das habilidades demonstradas no manejo do ferramental jurídico.

É interessante notar como a democracia moderna substituiu o sorteio pelo voto, no caso dos cargos parlamentares e executivos, e pelo concurso público, no caso dos cargos da magistratura e dos servidores públicos de carreira e, ao que nos parece, com larga vantagem. O concurso público é o método mais eficiente de assegurar a igualdade na disputa pelo cargo público e a excelência daqueles que o exercerão. Além disso, é capaz de assegurar também a independência, tão cara ao Poder Judiciário, no exercício da função pública.

A seleção dos juízes para ingresso na carreira e a promoção dos magistrados deve, a um só tempo, assegurar a independência destes e possibilitar que os mais capazes e operosos sejam nomeados para os tribunais. Mas não só isso: os juízes devem também ser escolhidos entre aqueles que, de alguma forma, conseguem expressar o sentimento jurídico do povo.

Como proclama o art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Da fórmula “todo o poder emana do povo”, não se pode excluir o Poder Judiciário. Também ele é exercido em nome do povo. É claro que a decisão judicial está vinculada a outras instâncias de poder — visto que cumpre ao Judiciário aplicar as normas jurídicas votadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo presidente da República — e a argumentos estritamente jurídicos, não se podendo utilizar de argumento de princípios políticos, na expressão de Dworkin<sup>11</sup>.

Para Geraldo Ataliba, essa vinculação do Judiciário à vontade do povo expressa na Constituição e nas leis vincula e envolve toda a magistratura na concretização do princípio republicano. Segundo ele,

*Consagrou-se, na maioria dos Estados Democráticos modernos — especialmente naqueles que atribuíram ao Judiciário o caráter de um dos poderes do Estado —, a arraigada convicção de que só tem cabimento a aplicação do princípio da*

*representatividade aos órgãos executivos e legislativos. Assim, somente os exercentes de funções são mandatários do povo, eleitos de alguma forma. Nem nos Estados Unidos, quanto aos órgãos de cúpula, nem no Brasil, em todas as suas formas de expressão, os membros do Poder Judiciário são eleitos pelo povo, e na verdade não representam diretamente a vontade popular, o que em nada deprime a abrangência e extensão do princípio republicano, nem lhe amesquinha seu porte.*

*Isso é perfeitamente explicável à vista da circunstância de que se, efetivamente, ao Poder Judiciário incumbe — como sublinhou maravilhosamente, com excepcional didática, Aliomar Baleeiro (RTJ 44/54) — a aplicação da lei, sem maior possibilidade de agregar, nesse processo, a vontade pessoal do órgão judiciário, então a vontade do Judiciário será sempre a tradução da vontade da lei. Se a lei emana dos órgãos da representação popular, a circunstância de não serem os juízes — e nem haver necessidade disso — mandatários do povo, ao contrário de desservir às exigências do princípio republicano, serve-lhe excelentemente<sup>12</sup>.*

O princípio democrático e o princípio republicano, no caso específico da promoção, erigem em valores fundamentais a independência da magistratura e a eficiência do Poder Judiciário, de modo a assegurar os valores que fundam a própria democracia: a liberdade e a igualdade. Sem independência da magistratura, não há liberdade, e sem liberdade não há independência da magistratura. Por outro lado, sem um tratamento isonômico a todos que concorrem aos cargos públicos da magistratura e aos magistrados que concorrem aos cargos dos tribunais, não há independência nem liberdade.

*A independência — como condição objetiva de imparcialidade — do Poder Judiciário é a garantia do funcionamento do sistema, a segurança das prerrogativas de função dos exercentes dos demais poderes. É essencial ao funcionamento das instituições republicanas<sup>13</sup>.*

A Organização das Nações Unidas reconheceu a independência

dos juízes como requisito fundamental para a democracia e a paz por meio da Resolução nº 194/41, de 4 de março de 1994, na qual a Comissão de Direitos Humanos recomendou a criação do cargo de relator especial sobre a independência do Poder Judiciário. O Conselho Econômico e Social da ONU acolheu a recomendação e criou o cargo de relator especial com as funções de, entre outras, investigar toda denúncia contra a independência do Judiciário, identificar e registrar os atentados à independência do Poder Judiciário, dos advogados e do pessoal e auxiliares da Justiça, além de estudar e propor formas de assegurar a independência do Poder Judiciário e da advocacia<sup>14</sup>.

É basicamente o zelo pela independência do magistrado que justifica a promoção por antiguidade. Com efeito, metade dos juízes de carreira dos Tribunais Regionais Federais ascende ao cargo de desembargador simplesmente porque são os mais antigos dentre os seus pares.

O critério de antiguidade pode ser, e tem sido, objeto de não poucas críticas, afinal o juiz mais antigo não necessariamente é o melhor ou mais preparado — não há uma relação objetiva e necessária entre a experiência e o saber. Ordinariamente temos a ideia de que os mais velhos são também os mais sábios, mas nem sempre isso é verdade. Os mais velhos podem também se apresentar como os mais cansados e acomodados ou, ainda, como os mais desatualizados no domínio da ciência jurídica, que, a cada dia, modifica-se e renova-se a um ritmo mais veloz.

Contudo, a opção do constituinte justifica-se porque a antiguidade é o único critério que pode assegurar inelutavelmente a objetividade da escolha e, via de consequência, a independência do magistrado, a despeito das desvantagens já aludidas. O critério da antiguidade é muito caro à tradição jurídica brasileira e, como vimos, está presente entre nós desde a Constituição do Império de 1824, ainda que não nos fortes termos em que hoje vincula os órgãos judiciários e o próprio Poder Executivo.

Além disso, a antiguidade resgata a classificação obtida pelo magistrado no concurso público, fazendo, de algum modo, referência ao mérito e à capacitação. Isso porque, no Poder Judiciário Federal, o critério de desempate da antiguidade, quando os candidatos à promoção ingressam na carreira por meio do mesmo concurso, ou seja, têm igual tempo de serviço no cargo, é a classificação obtida no concurso público de ingresso. Assim, se todos entraram por meio do mesmo concurso, diz-se mais antigo aquele que teve a melhor classificação no concurso.

Nos termos do art. 107 da Constituição da República, o Presidente da República nomeará os membros dos Tribunais Regionais Federais tanto na promoção por antiguidade como na promoção por merecimento. Mas, na promoção por antiguidade, não lhe caberá nenhum grau de discricionariedade — estará vinculado ao nome do juiz mais antigo na carreira, a menos que, como já dito, o tribunal respectivo rejeite o nome do mais antigo por 2/3 dos votos do Plenário ou Órgão Especial.

A promoção envolve, pois, um processo de escolha. Vale perguntar a quem cabe essa escolha e com base em quais critérios ela deve ser realizada de modo a concretizar os princípios democrático e republicano, em última instância, a liberdade e a igualdade, sem desconsiderar o princípio da eficiência.

A promoção por antiguidade, já o vimos, tem um critério estritamente vinculado, de modo a preservar a independência do magistrado. A eficiência, nesse caso, atua apenas como valor negativo. Já que o magistrado mais antigo poderá ser recusado por 2/3 dos votos do tribunal nos casos de ineficiência no exercício do cargo público.

A nomeação de advogados e membros do Ministério Público para os cargos do tribunal destinados ao quinto constitucional, a seu turno, é um ato complexo, no qual os candidatos são escolhidos pelos órgãos de representação das respectivas classes, que formam uma lista sêxtupla,

da qual o próprio tribunal formará uma lista tríplice e submetendo-a ao presidente da República, no caso dos Tribunais Regionais Federais, que escolherá um dos três candidatos discricionariamente<sup>15</sup>.

Neste caso, o objetivo do mandamento constitucional é espargir o processo de escolha dentre todos os cidadãos que militam junto ao Poder Judiciário e fazem parte dos órgãos essenciais ao exercício da jurisdição: a Advocacia e o Ministério Público. Esse processo de escolha permite ampla concretização do princípio democrático, por meio da repartição de poder. Isso porque a escolha dos candidatos para compor a lista sêxtupla tem sido promovida mediante o voto de todos aqueles que compõem a respectiva classe.

A título de exemplo, trazemos à colação o art. 53 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, a Lei Orgânica do Ministério Público da União<sup>16</sup>. Nos termos desse dispositivo, ao Colégio dos Procuradores da República, órgão integrado por todos os membros da carreira em atividade no Ministério Público Federal e presidido pelo Procurador-Geral da República, compete elaborar as listas sêxtuplas para o preenchimento dos cargos do quinto constitucional no Superior Tribunal de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais, quando a vaga houver de ser preenchida por um membro do Ministério Público Federal.

A promoção por merecimento é a que mais controvérsias tem causado e a que tem sido o objeto primeiro das lutas e reivindicações das entidades de classe de toda a magistratura, o que acabou por resultar nas modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Já na sua redação originária, o art. 93, inc. II, letra “c”, da Constituição da República<sup>17</sup>, dispunha que o merecimento seria aferido mediante critério de presteza e segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e pelo aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento.

Não obstante o dispositivo constitucional, as promoções por merecimento não seguiam absolutamente esses critérios ou, se seguiam,

não havia como os aferir. Na maioria dos casos, senão na quase totalidade deles, os tribunais procediam à escolha da lista tríplice em sessões secretas sem qualquer fundamentação de suas decisões. A escolha da lista tríplice, então, resumia-se a procedimento de escrutínio no qual votam apenas os membros do próprio tribunal.

As modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004, nesse ponto, deram-se basicamente para assegurar a objetividade na elaboração da lista tríplice. Fundamentalmente, a modificação introduziu a expressão *critérios objetivos de produtividade e presteza* na letra “c” do inc. II, do art. 93<sup>18</sup>, da Constituição da República. A presteza já era prevista na redação anterior. Além disso, a emenda acrescentou a expressão  *cursos oficiais*. Assim, além de cursos oficiais de aperfeiçoamento, promovidos pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), a promoção por merecimento deverá levar em conta os cursos reconhecidos pela Enfam, sobretudo os cursos e graus da academia brasileira, como graduações e pós-graduações: especializações, mestrados e doutorados.

Assegurar a objetividade é assegurar a independência da magistratura, na medida em que a ausência de critérios que vigorava anteriormente favorecia, em muitos casos, a escolha dos juízes na promoção por merecimento por critérios não propriamente republicanos. Dalmo de Abreu Dallari aponta, como um dos principais obstáculos à magistratura independente,

*as estruturas sociais e políticas que, embora não se caracterizem como ditaduras, são intrinsecamente antidemocráticas ou não favoráveis à democracia, mantendo mecanismos de decisão política que asseguram a supremacia de grupos sociais determinados. Essas formas políticas, geralmente classificadas como oligárquicas ou autoritárias, costumam utilizar formalidades democráticas sem conteúdo democrático, inclusive uma legalidade aparente, para legalizar injustiças.*

*A cumplicidade da magistratura tem papel importante nesse processo<sup>19</sup>.*

A reforma, contudo, não conseguiu resolver todos os problemas. A referência a critérios objetivos pelo texto constitucional não é suficiente para assegurar que a objetividade necessária seja efetivamente assegurada. Há todo um rol de normas infraconstitucionais e práticas institucionais que condicionarão o processo. É precisamente esse aspecto que passaremos a analisar nos próximos tópicos: como o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Regionais Federais têm regulamentado esses critérios e se eles são adequados e suficientes para assegurarem a objetividade da escolha.

Por outro lado, a concentração de poder própria da promoção por merecimento ainda remanesce, visto que somente os desembargadores dele participam, ao contrário do que ocorre no âmbito da advocacia ou no Ministério Público Federal, em que todos os procuradores da República participam do processo de escolha. De toda sorte, importa destacar que foi o próprio constituinte originário que assim determinou. Dessarte, não se pode arguir a inconstitucionalidade do processo. Assim, o nosso âmbito de argumentação neste trabalho ultrapassa a perspectiva puramente dogmática e procura focar o problema também sob uma perspectiva zetética<sup>20</sup>, abrangendo seus aspectos políticos e filosóficos, além dos puramente administrativo-organizacionais.

Em um primeiro momento, podemos afirmar, pois, que a promoção por merecimento é um instrumento de concentração de poder, pelo menos quando a escolha se afasta dos critérios objetivos ou não os acompanha. Isso porque somente os membros do tribunal têm direito a voto para composição da lista tríplice. Ainda que sejam escolhidos os juízes mais capazes, não significa dizer que sejam aqueles que melhor representam a categoria de onde se originam ou aqueles que melhor expressam o

sentimento do povo com relação à interpretação da Constituição e das leis do País.

A promoção por merecimento também desfavorece a independência da magistratura em pelo menos dois níveis distintos: (a) na relação do juiz candidato à promoção com os desembargadores que votaram para a composição da lista tríplice; (b) na relação do juiz candidato com as forças políticas capazes de assegurar a nomeação para o cargo do tribunal a partir da lista tríplice.

Na oportunidade da promoção por merecimento há, na maioria dos casos, uma discreta, mas forte, campanha dos juízes candidatos em busca de votos dos desembargadores que compõem o tribunal. É a oportunidade em que os juízes apresentam aos membros da corte votantes seu currículo, sua história de vida, seu trabalho, sua eficiência, presteza, etc. Essa campanha, além de totalmente legítima, deveria se dar de forma mais aberta, de modo a favorecer a publicidade e, com isso, o princípio republicano.

Por outro lado, é natural, como em todo grupamento humano, que se formem grupos de interesse nos tribunais, grupos aos quais tendem a se associar os juízes candidatos, seja em uma opção livre, seja em uma opção circunstancialmente induzida. Esses grupos de interesse se formam ao redor de diversas questões, desde aquelas eminentemente jurídicas, que envolvem a interpretação da Constituição e das leis, passando pelas questões de cunho de gestão financeiro-administrativas da Corte até as questões de mero relacionamento pessoal.

Esse conjunto de circunstâncias conjugado à assimetria de posições entre as partes envolvidas — de um lado, os juízes de primeiro grau que são potenciais concorrentes a uma promoção por merecimento; de outro, os desembargadores que procuram ampliar o seu próprio raio de influência político-administrativa — pode conduzir a sérios arranhões

na independência dos juízes e, por consequência, de toda a magistratura. Zaffaroni diferencia entre a independência externa e interna da magistratura e alerta para a importância desta última, embora seja ela menos lembrada.

*Quando em nossa região se aspira estruturar poderes judiciários democráticos, evidentemente que uma das premissas consistirá em evitar que sofram as pressões dos fortíssimos executivos que conhecemos em nossos direitos constitucionais, não apenas concebidos unipessoalmente em sentido formal, mas de seus poderosíssimos aparelhos administrativos. Contudo, deve-se ter o mesmo cuidado em preservar a independência interna, isto é, a independência do juiz relativamente aos próprios órgãos considerados “superiores” no interior da estrutura judiciária.*

[...]

*A pressão sofrida pelos juízes em face de lesão à sua independência externa, em um país democrático, é relativamente neutralizável, por via da liberdade de informação, de expressão e de crítica, mas a lesão de sua independência interna é muito mais contínua, sutil, humanamente deteriorante e eticamente degradante. Quanto menor seja o espaço de poder de uma magistratura, quer dizer, quanto menor independência externa possua, maior parece ser a compensação buscada pelos seus corpos colegiados no exercício tirânico de seu poder interno. Em uma magistratura com estes vícios é quase impossível que seus atos sejam racionais.*

*A independência interna somente pode ser garantida dentro de uma estrutura judiciária que reconheça igual dignidade a todos os juízes, admitindo como únicas diferenças jurídicas aquelas derivadas da diversidade de competência. Este modelo horizontal constitui justamente a estrutura oposta à verticalizada bonapartista, cuja expressão máxima foi a judicatura facista<sup>21</sup>.*

O perigoso é quando essa conjugação de interesses resvala em uma organização oligárquica que mina a capacidade criadora da magistratura e ofusca as possibilidades de que as decisões judiciais venham a expressar o mais fielmente possível o sentimento social. O modo mais salutar e eficaz de evitar isso, além da própria objetividade

de critérios, é dar ampla publicidade ao processo, tanto no que diz com a campanha dos candidatos como com a escolha. A resolução do Conselho Nacional de Justiça que regulamentou a matéria, como veremos, foi direto a esse ponto.

A independência no exercício do cargo é importante não só para que o juiz se posicione com imparcialidade ao julgar uma determinada questão, embora seja esse sempre o aspecto mais comumente ressaltado. A independência deve ser preservada também em uma perspectiva global ou macroscópica, sob pena de prejudicar o próprio debate jurídico nacional. É que as questões jurídicas são decididas em um amplo auditório do qual fazem parte todos aqueles que compõem o Poder Judiciário, incluindo os que atuam diretamente junto aos juízos e tribunais, como os advogados, públicos e privados, os defensores públicos, os membros do Ministério Público, além das partes, que são representadas por seus advogados, mas cujas demandas constituem-se precisamente no discurso que envolve todo esse auditório.

Esse auditório está constantemente envolvido em um amplo processo argumentativo em que cada um tem voz e cada um lança mão de argumentos para convencer os outros e toda a sociedade de seus pontos de vista. O resultado dessa argumentação e desse processo de convencimento é a jurisprudência dos tribunais e dos tribunais superiores, que fazem cumprir e fixam o sentido das leis e da Constituição do País<sup>22</sup>.

Ora, a formação de oligarquias dentro desse processo se assemelha à formação de coágulos no fluxo sanguíneo vital e pode levar à necrose dos tecidos sociais, sufocando a livre manifestação dos indivíduos e grupos sociais em busca de seus direitos. É certo que a escolha de um dos candidatos que compõem a lista tríplice pelo presidente da República de alguma forma confere legitimidade ao processo, mas, de toda sorte, não é antídoto contra a concentração do poder.

Dizemos que de alguma forma legitima o processo porque a escolha do candidato pelo presidente da República envolve a conjugação de uma série de forças políticas. Nesse ponto do processo de promoção por merecimento, os candidatos se voltam para as lideranças políticas — governadores, deputados federais, senadores — ou quaisquer outras personalidades de expressão sociopolítica que possam fazer gerências junto ao chefe do Poder Executivo e influenciar-lhe a escolha. Todo esse processo é absolutamente natural e legítimo, mas pode representar uma séria ameaça à independência da magistratura.

De um lado, há toda uma discussão sobre a conveniência para os objetivos republicanos da interferência do poder político na escolha dos magistrados dos tribunais. Isso, contudo, foi opção do próprio constituinte originário e não pode ser criticado em uma perspectiva puramente dogmática. De todo modo, e sem que se faça necessário um aprofundamento desse debate, o processo de escolha poderia ser aperfeiçoado por uma maior publicidade e melhor distribuição do poder, como é próprio de uma democracia.

É nossa intenção apresentar, nos próximos capítulos, fundamentos e mecanismos que possam contribuir para o aperfeiçoamento do processo de promoção por merecimento, ainda que isso implique uma modificação do próprio sistema constitucional. Antes disso, faz-se necessária uma análise das normas que disciplinam a promoção por merecimento para que, a partir dela, possamos encetar as considerações críticas. É precisamente isso que procuraremos fazer nos próximos tópicos.

#### **2.4 A Resolução nº 6/2005 do CNJ**

A promoção por merecimento foi regulamentada, no âmbito da magistratura nacional, pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da

Resolução nº 6, de 13 de setembro de 2005, que dispõe sobre a aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos tribunais de 2º grau.

O art. 1º<sup>23</sup> da referida resolução trouxe uma importante inovação ao determinar que as promoções por merecimento serão realizadas em sessão pública, em votação nominal, aberta e fundamentada. O Conselho Nacional de Justiça espancou qualquer dúvida acerca da publicidade e da fundamentação das decisões. O Conselho optou por dar interpretação ampla ao disposto no art. 93, incs. IX e X, da Constituição da República, que dispõem:

*Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:*

*[...]*

*IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;*

*X – as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros.*

O inc. X, em sua redação original, já previa que as decisões administrativas seriam motivadas, mas não havia referência à publicidade, razão pela qual, em muitos casos, a lista tríplice da promoção por merecimento era elaborada mediante o voto secreto dos membros do tribunal. Essa inovação foi de fundamental importância, e o Conselho Nacional de Justiça tem demonstrado operosidade em dar-lhe aplicabilidade.

O art. 4º da Resolução nº 6/2005, do Conselho Nacional de Justiça, assim dispõe:

*Art. 4º - No prazo de 120 (cento e vinte) dias, os tribunais deverão editar atos administrativos disciplinando:*

*I - a valoração objetiva de desempenho, produtividade e presteza no exercício da jurisdição, para efeito de promoção por mérito;*

*II - a frequência e o aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento ou especialização de magistrados que serão considerados para fins de ascensão por mérito, com a respectiva gradação; e*

*III - até que sejam regulamentados o inciso I do parágrafo único do art. 105 e o inciso I do § 2º do art. 111-A, ambos da Constituição, os cursos que serão considerados para fins de promoção por merecimento com a respectiva gradação, observados, para efeito de participação nesses cursos, critérios de isonomia e de razoabilidade, respeitado sempre o interesse público.*

*Parágrafo único: No prazo referido no caput, os tribunais deverão enviar ao Conselho Nacional de Justiça cópias dos respectivos atos.*

O Conselho Nacional de Justiça determinou que os tribunais regulamentassem critérios objetivos envolvendo três aspectos: (a) desempenho, (b) produtividade e (c) presteza no exercício da jurisdição. Utilizou os mesmos termos já presentes no art. 93, inc. II, letra “c”, da Constituição da República. Na interpretação dada pelo CNJ, desempenho, produtividade e presteza são três critérios diferentes. Sendo assim, o desempenho não se mede apenas pela produtividade e presteza, como nos parece mais adequado extrair de uma interpretação literal.

Segundo o CNJ, o desempenho seria um critério a mais, paralelamente à produtividade e à presteza, o que permite uma interpretação bastante ampla e a utilização de uma variada gama de critérios para medi-lo. Mas o que é o desempenho? Segundo o dicionário *Houaiss*, o desempenho está ligado à eficiência, ao rendimento, diz-se a “atuação desejada ou observada de um indivíduo ou grupo na execução de uma tarefa”. Assim, o desempenho não se restringiria à produtividade e à presteza.

Como já dissemos, a produtividade está relacionada à quantidade de trabalho produzido, no caso, à quantidade de despachos, decisões e sentenças proferidas, à quantidade de processos arquivados e remetidos ao tribunal, etc. Já a presteza está relacionada à celeridade na execução das tarefas: quanto tempo os feitos aguardam conclusos para a prolação de sentenças ou decisões?, qual o tempo médio de tramitação de processos em determinado juízo?, etc.

Esses dois talvez sejam os mais visíveis critérios para a avaliação do trabalho de um julgador, mas não são os únicos. Aliás, o que faz de um juiz um bom juiz? Embora a produtividade e a presteza sejam qualidades fundamentais do bom julgador, são importantes também qualidades como parcimônia, prudência, espírito público, sensibilidade social, etc. Há como medir o desempenho por meio dessas qualidades? Há critérios objetivos para medir essas qualidades? Dentre outras, essas são algumas das dificuldades na aferição objetiva do merecimento que serão mais detidamente analisadas no capítulo quatro.

Além disso, o art. 4º, da Resolução nº 6/2005, previu também que os tribunais regulamentassem, nos mesmos atos administrativos, a frequência e o aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento ou especialização de magistrados que serão considerados para fins de ascensão por mérito.

O parágrafo único do art. 5º da referida resolução trouxe norma de fundamental importância. Dispõe que, na ausência de especificação de critérios valorativos, que permitam diferenciar os magistrados inscritos, deverão ser indicados os de maior antiguidade na entrância ou no cargo.

*Art. 5º - Durante o prazo referido no artigo anterior e até que sejam editados os respectivos atos administrativos, os membros dos tribunais que participarem dos procedimentos de votação para promoção por merecimento deverão fundamentar detalhadamente suas indicações, apontando critérios valorativos*

*que levaram à escolha.*

*Parágrafo único: Na ausência de especificação de critérios valorativos que permitam diferenciar os magistrados inscritos, deverão ser indicados os de maior antigüidade na entrância ou no cargo.*

Assim, quando os critérios objetivos não conseguirem razoavelmente distinguir entre os méritos dos candidatos, a lista tríplice deverá ser composta dos três candidatos mais antigos.

### **3 AS DIFICULDADES NA AFERIÇÃO OBJETIVA DO MERECIMENTO**

A principal crítica que se pode fazer à promoção por merecimento com base em critérios objetivos é que, em verdade, a objetividade é dificilmente atingida. Regras objetivas, principalmente no que tange à produtividade e presteza, podem ser eficazmente utilizadas como cláusulas de barreira, como obstáculos à promoção, mas não se prestam a indicar o melhor ou os melhores magistrados entre muitos bons magistrados que estejam concorrendo à promoção.

As qualidades de um bom juiz são tantas e tão variadas que é impossível encontrá-las na mesma proporção em todos os magistrados. É certo que há qualidades que são estritamente necessárias e devem ser exigidas, tais quais idoneidade, operosidade, assiduidade, cortesia, dentre outras. Mas, dentre a ampla gama de qualidades que pode possuir um magistrado, é comum que uns se destaquem em umas; outros, noutras, de modo que cada um preserva sua característica individual e inconfundível. Há juízes que atendem os advogados e as partes com maior atenção e parcimônia, outros preferem ouvi-las por meio das razões escritas, mas são mais céleres no julgamento. Alguns se esmeram na pesquisa e discussão dos temas postos em juízo, subsidiando a decisão

dos tribunais; outros são mais práticos, mas conseguem julgar maior número de demandas.

Sobretudo com relação à produtividade e à presteza no exercício da jurisdição, podemos afirmar que há um mínimo a ser observado. Esse patamar mínimo, contudo, é variável em função da competência exercida pelo juiz, do número de processos da vara, da estrutura da vara, dentre outras circunstâncias. De modo que os marcadores mínimos de produtividade e presteza deveriam ser fixados pela corregedoria do tribunal, periodicamente, e consideradas as peculiaridades de cada juiz, como foi estabelecido pela Resolução nº 4/2006, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, já mencionada.

Aqueles que conseguissem atingir os critérios mínimos fixados poderiam todos figurar na lista de promoção por merecimento e seriam igualmente votáveis. A utilização dos critérios de produtividade e presteza como critérios objetivos da promoção por merecimento, mediante uma sistemática de pontuação, contudo, importa em dificuldades consideráveis e dificilmente superáveis. Tomemos dois exemplos: o número de processos sentenciados e o tempo de processamento dos feitos, que são os marcadores que irão, de regra, interferir em quase todos os demais marcadores relacionados nos tópicos precedentes.

O número de processos sentenciados normalmente varia em função de fatores alheios à vontade do julgador, tais quais: número de processos em tramitação no juízo, complexidade dos feitos, necessidade ou não de produção de prova testemunhal ou pericial, necessidade ou não de expedição de carta precatória para realização da prova, etc. O juiz de uma vara que tem uma baixa quantidade de feitos em tramitação, 3 mil processos por exemplo, não tem possibilidade de sentenciar a mesma quantidade de processos de outro, de uma vara com 7 mil processos, mesmo que as duas dividam a mesma competência para julgamento.

O juiz que tem sob sua responsabilidade 7 mil processos conta muito mais facilmente com processos sobre os mesmos temas, o que facilita o julgamento em bloco. Nada obstante, não raro, o juiz que tem somente 3 mil processos sob sua jurisdição já teve 9 mil, 7 mil, 5 mil processos e fez um trabalho para julgá-los ou arquivá-los, diminuindo-lhes o número. Pode também ocorrer de o juiz que tem quantidade inferior de processos já ter assumido suas funções quando a vara estava saneada, enquanto outro assume uma vaga com grande número de processos deixados pelo seu antecessor.

O levantamento estatístico tem sempre dificuldade de incorporar essa espécie de dado qualitativo. Tal dificuldade também se evidencia em processos de alta complexidade. Há ações, principalmente penais, civis públicas e de improbidade, que envolvem muitos réus, cuja prova é complexa e a tramitação, bastante demorada. Assim são os casos de lavagem de dinheiro, crimes do colarinho branco, ações de improbidade administrativa em casos de grande repercussão, como o famoso desvio de verbas do prédio do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo ou o episódio que ficou nacionalmente conhecido como “mensalão”. Nesses casos, o processamento e o julgamento de uma única ação valem pelos de muitas outras. Entretanto, o levantamento estatístico não faz a qualificação dos dados.

Há algumas propostas no sentido de pontuar e classificar as ações judiciais segundo o grau de complexidade e, a partir daí, pontuar a produtividade dos juízes. Mas também esses critérios deixam muito a desejar. Carlos Henrique Borlido Haddad noticia a classificação utilizada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e parece aderir a ela, segundo a qual o julgamento de uma ação civil pública, de uma ação popular ou de uma ação de improbidade administrativa valeria 5 (cinco) pontos, enquanto o julgamento de uma ação ordinária valeria 4 (quatro)

pontos; de uma ação cautelar, 2 (dois); e de uma ação de jurisdição voluntária, apenas 1 (um) ponto<sup>24</sup>.

Assim, o julgamento de uma ação de improbidade valeria 5 (cinco) pontos, enquanto o julgamento de uma ação ordinária valeria apenas 4 (quatro). Todavia, há ações de improbidade que ocupam os esforços de 10 (dez) ações ordinárias, ao passo que há ações ordinárias bem mais complexas que muitas ações de improbidade. Por outro lado, não se pode absolutamente estabelecer uma relação de cinco para quatro entre ações de improbidade e ações ordinárias para o geral dos casos.

A mesma dificuldade está presente nos cursos de formação ou aperfeiçoamento. Talvez por isso a Constituição tenha se referido somente à frequência e ao aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de formação ou aperfeiçoamento. Embora a frequência e a aprovação em tais cursos sirvam como requisito para a promoção por merecimento, a avaliação do mérito dos magistrados com base nas notas obtidas no curso importaria algumas dificuldades. Passo a relacioná-las.

A primeira delas diz respeito ao princípio da igualdade. Se a nota obtida for considerada um fator distinguidor do mérito de cada juiz, necessariamente os magistrados deverão ser submetidos às mesmas provas, deverão ter aulas das mesmas disciplinas e com os mesmos professores. Do contrário é impossível avaliá-los sem o mínimo de isonomia. Ocorrerá, todavia, que concorram à promoção por merecimento magistrados que fizerem cursos distintos em ocasiões diferentes, com professores distintos, e submeteram-se a avaliações diferentes ou a provas com níveis de dificuldade diversos.

A segunda dificuldade que assoma a esses casos diz respeito ao princípio da impessoalidade. Se a nota obtida nos cursos de formação e aperfeiçoamento servir para distinguir o mérito dos candidatos à promoção, necessariamente a prova deverá ser corrigida resguardando-se

a identidade do magistrado. Caso contrário, haverá a mesma pessoalidade já tão comum nas promoções por merecimento e que a reforma do Judiciário pretendeu combater. Essa pessoalidade seria apenas diluída e transferida do tribunal para as escolas da magistratura.

A dificuldade na aferição objetiva do merecimento está patente em todas as resoluções que tratam da promoção por merecimento nos Tribunais Regionais Federais. Como vimos, nenhuma delas estabelece uma vinculação necessária entre a pontuação obtida segundo os critérios objetivos fixados e o resultado da promoção por merecimento ou, quando menos, da composição da lista. Os critérios objetivos são meros guias e servem apenas para fundamentar o voto dos desembargadores que decidirão acerca da promoção. Quando da votação, não há, também, nenhum impedimento expresso em fugir desses critérios, ou valores mais um que outro de modo a favorecer ou prejudicar este ou aquele candidato. Sendo assim, por óbvio, a objetividade fica bastante prejudicada, muito embora a publicidade e o dever de fundamentação do voto já tenham vindo contribuir sobremodo para a fiscalização do processo de escolha.

#### **4 PROMOÇÃO POR MERECIMENTO E DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO**

A Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), há cerca de dez anos, reedita propostas de reforma do Poder Judiciário que contemplam, em diversos pontos, a democratização do Poder Judiciário, até mesmo na escolha das listas de merecimento, a exemplo do que já acontece no Ministério Público. A primeira dessas propostas foi editada quando era Fernando da Costa Tourinho Neto presidente da entidade, em 1999, como subsídio ao trabalho da Câmara dos Deputados e listava alguns tópicos importantes na reforma do Judiciário. Dentre eles

constava: “Escolha da lista de promoção por merecimento por todos os juízes de primeira instância. Os juízes de primeiro grau deverão ter direito a voto no processo de escolha dos que serão promovidos ao tribunal por merecimento”<sup>25</sup>.

Na proposta de reforma do Poder Judiciário apresentada pela Ajufe na gestão Flávio Dino, constava do item 6.3 proposta de acréscimo de um parágrafo ao art. 107 da Constituição da República, que passaria a ter a seguinte redação:

*§ Os magistrados de primeira entrância terão direito a voto no processo de escolha dos que serão promovidos ao Tribunal por merecimento*<sup>26</sup>.

Acompanhada dessa proposta, vinha a seguinte justificativa:

*A proposição visa ampliar o universo de pessoas competentes para avaliar o merecimento dos que serão promovidos aos Tribunais de segunda instância. A idéia insere-se na lógica de construção de um modelo mais democrático de organização administrativa no Judiciário, mais compatível com o princípio republicano*<sup>27</sup>.

Finalmente, na gestão Paulo Sérgio Domingues, a Ajufe uma vez mais editou uma proposta de reforma, em que constava a seguinte redação para o art. 107, § 1º, da Constituição da República:

*Art. 107. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva Região e nomeados pelos seus Presidentes, dentre brasileiros com mais de trinta anos de idade, mediante promoção de juízes federais, por antiguidade e merecimento, alternadamente, observado o disposto no art. 93, II.*

*§ 1º Os magistrados de primeira instância terão direito a voto no processo de escolha dos que serão promovidos ao Tribunal por merecimento*<sup>28</sup>.

Sempre que se fala de democratização do Poder Judiciário, argumenta-se contrariamente que isso acarretaria uma partidarização da Justiça, o que seria deletério para a independência e imparcialidade do juiz. Muitas pessoas confundem a democratização com o estabelecimento de eleições para o cargo de juiz. Não se trata disso. Entende-se por democratização do Poder Judiciário uma maior participação dos juízes de primeiro grau nas decisões administrativas dos tribunais. Vista por esse ângulo, ao contrário do que alguns apregoam, a democratização do Judiciário teria por consequência conferir maior independência aos juízes e maior legitimidade ao Poder Judiciário. Esse é também o pensamento de Eugênio Zaffaroni:

*Todos os defensores de estruturas empíricas (partidarizadas) e burocráticas clamaram contra as estruturas democráticas pelo risco de partidarização dos juízes. Mas a história vem demonstrando outra coisa, que ademais era previsível: o pluralismo interno da estrutura condiciona controles recíprocos e suas respectivas denúncias, o que limita o risco e a tentação de partidarização; como os juízes não estão submetidos à ameaça das cúpulas ditatoriais, não se vêem necessitados de aceitar os imperativos de nenhum setor sob ameaça de sanção arbitrária; e, finalmente, como não devem por sua nomeação e tampouco temem sua destituição por efeito de nenhum partido, sua filiação ideológica, embora seja conhecida, não os situa como engrenagens de nenhum aparelho partidário<sup>29</sup>.*

Em verdade, a promoção por merecimento desde sempre foi permeada por atuações políticas dos candidatos e dos eleitores, as quais, de resto, como já se frisou, são legítimas e devem existir. Por ocasião da promoção por merecimento, é comum que os magistrados apresentem pessoalmente seu currículo aos desembargadores votantes, peçam-lhes votos, etc. Por outro lado, os votantes, por vezes, sentem-se inclinados a escolher por motivos subjetivos, tais quais: proximidade pessoal, simpatia pelo estilo de atuação ou, até mesmo, como forma de aumentar

seu próprio poder e capacidade de influenciar no destino da instituição. Os critérios objetivos, como vimos, são incapazes de, sozinhos, afastar essas motivações ou reduzi-las a um nível razoável.

Ampliar a base de votação também não afasta completamente essas motivações, mas as diminui consideravelmente, já que há uma diluição de poder e um sistema de controles recíprocos muito mais amplo. E tudo isso contribui para aumentar a independência do Poder Judiciário, tanto externa como internamente.

A democratização interna do Poder Judiciário é premente, e desconfiamos que valeria por toda uma reforma do Poder Judiciário. Como adverte Norberto Bobbio: “Quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer esse direito”<sup>30</sup>.

José de Albuquerque Rocha, em bem elaborada crítica à organização do Poder Judiciário, destaca que essa organização estritamente hierarquizada é uma reprodução do modelo napoleônico e foi concebida já como uma resposta aos excessos das tendências mais democráticas e populares da Revolução Francesa, lideradas por Robespierre. Essa organização possibilitava que o Poder Judiciário ficasse sob o controle de uma cúpula de confiança do Poder Executivo<sup>31</sup>. Esse modelo, contudo, esgotou-se. A realidade social pós-moderna precisa de novos modos de organização para o enfrentamento dos desafios como a crise de legitimidade que afeta a todas as instituições públicas<sup>32</sup>. Rocha acredita que há uma “inconciliabilidade da configuração burocrática da instituição judiciária com a exigência fundamental de uma Justiça independente”<sup>33</sup>.

Outro argumento comumente levantado contra o direito a voto de todos os magistrados, de primeira e segunda instância, na promoção

por merecimento, é o de que os magistrados de primeiro grau não teriam como avaliar o merecimento de seus pares, seja porque não são destinatários de seu trabalho, como o tribunal o é, seja porque não há uma relação maior entre os juízes de mesmo grau hierárquico e, muitas vezes, eles estão geograficamente afastados<sup>34</sup>.

Esse argumento, contudo, é facilmente rebatido por meio da constatação de que o desempenho do magistrado não se mede exclusivamente mediante a produtividade e a presteza. Podemos até mesmo imaginar magistrados muito produtivos e céleres, mas pouco comprometidos com a função. Como já dito, as qualidades de um bom magistrado são inúmeras, e há sempre na magistratura aqueles que são naturalmente indicados pelos seus pares como modelos de magistrados, seja pela sua competência, seja pela sua prudência, seja pela sua capacidade de ouvir, seja pela sua coragem, seja pela sua capacidade de inovação. Essas qualidades, quando se destacam, são amplamente conhecidas de todos os juízes que compõem um determinado tribunal.

Os meios informativos próprios da instituição, os encontros, congressos e seminários, as conversas informais entre os colegas, e todos os meios de informação, próprios de um mundo cada vez mais informatizado e *on-line*, contribuem para isso. Além disso, hoje em dia, os dados estatísticos e a produtividade dos juízes do tribunal são amplamente divulgados pelas corregedorias e conhecidos por todos os juízes.

Ainda assim, pensamos que, na promoção por merecimento, a democratização poderia ser conjugada com outras ferramentas de modo a apresentar um resultado ainda melhor. O ideal seria que os tribunais e as corregedorias estabelecessem critérios mínimos de produtividade e presteza, como fez o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio da Resolução nº 4/2006<sup>35</sup>, bem como fixassem a frequência e o

aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de formação ou aperfeiçoamento como requisitos para que o juiz pudesse figurar na lista de merecimento.

Uma vez na lista de merecimento, o candidato à promoção poderia ser votado por todos os seus pares, juízes da primeira instância ou desembargadores federais do respectivo Tribunal Regional. A partir daqui, poderíamos trabalhar com duas variações. Atualmente, a Constituição da República confere ao presidente da República o poder de escolher e nomear os juízes que concorrem à promoção por merecimento, a partir de uma lista tríplice elaborada pelo tribunal (CR, art. 107, *caput*). Seriam, portanto, possíveis duas soluções distintas, a serem implementadas por reforma constitucional, na segunda parte da reforma do Poder Judiciário, ainda em tramitação no Congresso Nacional: a) todos os juízes votariam para composição de uma lista tríplice e o mais votado seria escolhido e nomeado pelo presidente da República; b) todos os juízes votariam para composição de uma lista tríplice e haveria nova votação, no tribunal, para escolha do juiz entre os três mais votados, excluindo-se a participação do presidente da República no processo.

Com base nesses fundamentos, poderíamos propor a seguinte redação para o art. 107 da Constituição da República, com o acréscimo dos parágrafos 1º, 2º e 3º:

*Art. 107. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva Região e nomeados pelos seus Presidentes, dentre brasileiros com mais de trinta anos de idade, mediante promoção de juízes federais, por antiguidade e merecimento, alternadamente, observado o disposto no art. 93, II.*

*§ 1º Para concorrer à promoção por merecimento o magistrado precisa preencher os requisitos de desempenho, produtividade e presteza fixados pelo respectivo Tribunal, além de ter participado dos cursos de formação e aperfeiçoamento exigidos.*

*§ 2º Tendo preenchidos os requisitos do parágrafo anterior, os magistrados serão considerados habilitados à promoção por merecimento e poderão livremente se candidatar.*

*§ 3º Pelo voto dos magistrados de primeira instância formar-se-á lista tríplex dentre os magistrados habilitados. A escolha de um dentre os três mais votados caberá ao respectivo Tribunal.*

Uma terceira possibilidade, que poderia ser implementada a partir da regulamentação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou do Conselho da Justiça Federal (CJF), ou dos próprios Tribunais Regionais Federais, sem necessidade imediata de reforma constitucional, seria a participação dos juízes de primeiro grau na elaboração de uma lista sêxtupla, a qual seria reduzida à lista tríplex pelo voto dos desembargadores federais<sup>36</sup>. Todos os juízes federais de primeira instância votariam para formação de uma lista sêxtupla dentre os juízes que houvessem cumprido os requisitos para a promoção por merecimento. Os seis mais votados teriam o nome encaminhado ao tribunal que, dentre eles, retiraria uma lista tríplex, para encaminhamento ao presidente da República, no caso de promoção ao tribunal, ou para encaminhamento ao presidente do tribunal no caso de promoção do cargo de juiz substituto ao cargo de juiz federal.

Se, de um lado, esse processo pouco aumenta a influência dos juízes de primeiro grau, de outro, apresenta como principal vantagem poder ser implementado sem a necessidade de reformas constitucionais, além de funcionar como um bom modelo de transição entre um paradigma que exclui completamente a participação dos juízes de primeira instância e outro que a exige como instrumento de legitimação da escolha.

Essas variações quanto à participação dos juízes de primeira instância no processo e o papel do tribunal e do presidente da República podem ainda se desdobrar em muitas possibilidades. O mais importante é que a democratização do processo, com a participação de todos os juízes, permita diluir e descentralizar o poder dos tribunais, em prol

da independência da magistratura. Esses mecanismos permitiriam aperfeiçoar a gestão do Poder Judiciário, seja tornando mais legítimas as cortes e suas decisões, seja dando maior representatividade à administração dos órgãos do Poder Judiciário.

## CONCLUSÃO

A promoção por merecimento ainda não logrou alcançar a objetividade pretendida pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Em verdade, tal objetividade dificilmente poderá ser atingida. As qualificações exigidas de um bom juiz são tantas que é impossível encontrá-las de modo uniforme em todos os magistrados. O mais comum é que cada um apresente uma característica que o distingue dos demais, um talento específico, como o aprofundamento nas questões jurídicas, a clareza, o atendimento às partes e aos seus advogados, a qualidade de conciliador, etc.

É bem verdade que alguns requisitos e metas mínimas devem ser exigidos de todo aquele que exerça o cargo de magistrado e que tenha em suas mãos a responsabilidade de dizer o direito e solucionar os conflitos sociais. Mas mesmo essas metas mínimas variam de acordo com o tipo de órgão jurisdicional, a sua estrutura, a complexidade e o número das demandas, entre outros fatores.

Até mesmo no que diz respeito à formação e ao aperfeiçoamento dos magistrados, a aferição dos melhores cursos, das melhores qualificações ou títulos raramente é capaz de alcançar uma objetividade isenta e imparcial. É comum, por isso, que as escolhas dos magistrados na promoção por merecimento sejam sempre acompanhadas de uma boa dose de subjetividade, o que pode vir a comprometer a independência e a capacidade criativa dos juízes e da magistratura como um todo.

Muitas vezes as escolhas são motivadas por um jogo de influências e contrainfluências recíprocas que — apesar de inevitável e mesmo conatural a toda organização humana que detenha e exerça o poder, mesmo naquelas em que o poder exercido somente diz respeito à própria organização, como as associações sem fins lucrativos ou associações religiosas, por exemplo — tem efeitos colaterais perniciosos.

A maneira de minimizar os efeitos deletérios desse jogo de poder e redirecionar os efeitos das influências recíprocas entre os membros do tribunal e os juízes, para fazer deles um instrumento eficaz de gestão participativa, é democratizar amplamente o processo de escolha da promoção por merecimento, concedendo a todos os juízes o direito de votar naqueles que, se cumpridos os requisitos mínimos, apresentem-se como os mais merecedores de acender na carreira.

Como vimos, a democratização da escolha foi objeto de sucessivas propostas de reforma do Poder Judiciário por parte da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe). A principal crítica que se faz a essa proposta é o risco de partidarização do Poder Judiciário. Essa crítica, contudo, não resiste a uma análise atenta. Em verdade, a partidarização e os movimentos políticos sempre fizeram parte do Poder Judiciário, como fazem parte de toda e qualquer organização humana.

Não queremos dizer com isso que haja qualquer tipo de vínculo partidário entre os juízes ou que os magistrados tenham qualquer grau de ligação com os partidos políticos, queremos significar que, no seio da magistratura, formam-se grupos que defendem diferentes modos de administrar o Poder Judiciário, diferentes prioridades, diferentes modos de relacionamento ou trato com a sociedade, etc.

Tudo isso é inerente a qualquer organização e faz parte da qualidade política de tudo quanto é humano, mas devemos pensar em mecanismos adequados de subordinar esse processo político aos

interesses institucionais do Poder Judiciário e de toda a sociedade. Devemos ampliar o rol daqueles que podem participar do processo de escolha na promoção por merecimento e equalizar suas posições.

O direito a voto de uns poucos, na promoção por merecimento, coloca-os em uma posição de superioridade em face da maioria dos que podem ser votados, mas não têm direito a votar. Isso acaba por desequilibrar o processo de escolha e favorecer interesses que não vão além de fortalecer a posição de grupos ou a influência de pessoas, a despeito dos reais objetivos da instituição.

É chegada a hora de o Poder Judiciário abrir suas portas e janelas e deixar-se invadir pela ensolarada, renovadora e estimulante brisa da democracia. A participação de todos os juizes no processo de escolha da promoção por merecimento, sem desconsiderar as metas e os requisitos mínimos a serem atingidos por aqueles que desejem se candidatar, é, sem sombra de dúvida, um instrumento hábil a transformar a promoção por merecimento em um importante instrumento de gestão participativa.

## **BIBLIOGRAFIA**

AJUFÉ. A Reforma do Poder Judiciário: a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) na Comissão de Reforma do Poder Judiciário da Câmara dos Deputados. Brasília: Ajufe, 1999.

AJUFÉ. Reforma do Poder Judiciário: Proposta da Ajufe Apresentada ao Senado Federal. Brasília: Ajufe, 2000.

AJUFÉ. Reforma do Poder Judiciário: uma Proposta da Ajufe. S.l./s.d.

ALEXY, Robert. Teoria da Argumentação Jurídica: a Teoria do Discurso Racional como Teoria da Fundamentação Jurídica. [Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva; revisão técnica da tradução e introdução à edição brasileira: Cláudia Toledo]. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005.

ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Igualdade e Liberdade. 5. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. Teoria do Estado. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 6, de 13 de setembro de 2005.

BRASIL. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Resolução nº 1, de 17 de setembro de 2007.

BRASIL. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Resolução nº 2, de 17 de setembro de 2007.

CALAMANDREI, Piero. Eles os Juízes Vistos por um Advogado. [Tradução: Eduardo Brandão]. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

CAPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores? Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Poder dos Juízes. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Fatores de Produtividade: Proposta de Avaliação do Desempenho do Magistrado Federal. In: Administração da Justiça Federal: Concursos de Monografias – 2004. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2005.

- HAMILTON, MADISON e JAY. O Federalista. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- JORGE NETO, Nagibe de Melo. O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas: Concretizando a Democracia e os Direitos Sociais Fundamentais. Salvador: Jus Podivm, 2008.
- LIMA, Francisco Géron Marques de. O Supremo Tribunal Federal na Crise Institucional Brasileira. Fortaleza: ABC Fortaleza, 2001.
- MOTTA, Paulo Roberto. Gestão Contemporânea: a Ciência e a Arte de Ser Dirigente. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A Questão Fundamental da Democracia. [tradução Peter Neumann]. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- PERELMAN, Chaïm. Lógica jurídica. [Tradução: Vergínia K. Pupi] São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- ROCHA, José de Albuquerque. Estudos sobre o Poder Judiciário. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SILVA JR., Walter Nunes. Poder Judiciário Democrático-constitucional: uma Apreciação política de sua Estrutura. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Agosto, 1999.
- STRECK, Lênio Luiz. Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma Exploração Hermenêutica da Construção do Direito. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora (Coords.). Reforma do Judiciário: Analisada e Comentada. São Paulo: Método, 2005.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Poder Judiciário: Crise, Acertos e Desacertos. [tradução: João Marcello]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

## NOTAS

<sup>1</sup> O presente artigo é uma versão do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Fundação Getúlio Vargas como condição para obtenção do título de especialista no MBA em Poder Judiciário, promovido em parceria com o Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

<sup>2</sup> Juiz Federal Substituto do TRF 5ª. Mestre em Direito. MBA em Poder Judiciário. Professor de Direito Constitucional. Autor da obra *O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas*.

<sup>3</sup> MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão Contemporânea: a Ciência e a Arte de ser Dirigente*. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 156.

<sup>4</sup> MOTTA, Paulo Roberto. *Formação de Liderança*. Apostila do Curso de MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 52.

<sup>5</sup> Op. cit. p. 52.

<sup>6</sup> Acerca da transição das sociedades tradicionais — que se utilizavam da mera autoridade e tradição, para as chamadas sociedades pós-tradicionais, que se legitimam com base no discurso argumentativo racional —, ver nosso *Jurisdição, Democracia e Direitos Fundamentais: o Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da UFC. Julho/2007, sobretudo capítulo quarto.

<sup>7</sup> JORGE NETO, Nagibe de Melo. *O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas: Concretizando a Democracia e os Direitos Sociais Fundamentais*. Salvador: Jus Podivm, 2008. p. 75-76.

<sup>8</sup> GOYARD-FABRE, Simone. *O Que É Democracia?* [Tradução: Claudia Berliner]. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 16-17. Os três regimes clássicos legados por essa tradição são a monarquia (governo de um só), a oligarquia (governo de alguns) e a democracia (governo de todos).

<sup>9</sup> Apud GOYARD-FABRE. Op. cit. p. 20.

<sup>10</sup> Péricles foi eleito e reeleito durante quase trinta anos, entre 467 e 428 a.C., como um dos dez *estrategoi*, ou comandantes, e atingiu o posto máximo de *strategos autokrator*, o posto de maior influência no governo. Segundo Will Durant, “Por meio desse cargo, Péricles transformou Atenas, durante uma geração, em monarquia democrática, de tal maneira que Tucídides, descrevendo a política ateniense, declarou que, embora

fosse ela uma democracia nominal, era na verdade governada por um de seus maiores cidadãos.” Op. cit. p. 196 e 207.

<sup>11</sup> Para uma visão mais abrangente acerca destas ideias, cf. o nosso Jurisdição, Democracia e Direitos Fundamentais: o Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário, sobretudo o cap. 4. Para alentada análise acerca do conceito de povo, cf. MÜLLER, Friedrich. Quem É o Povo? A Questão Fundamental da Democracia [Tradução Peter Neumann]. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

<sup>12</sup> ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 112.

<sup>13</sup> ATALIBA, Geraldo. Op. cit. p. 114.

<sup>14</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. O Poder dos Juizes. 2. ed. São Paulo: Saraiva: 2002. p. 46.

<sup>15</sup> A matéria é regulada pelo art. 94 da Constituição da República, que assim dispõe: “Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e territórios será composto de membros do Ministério Público com mais de dez anos de carreira e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. Parágrafo único. Recebidas as indicações, o tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subsequentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação.

<sup>16</sup> Art. 52. O Colégio de Procuradores da República, presidido pelo Procurador-Geral da República, é integrado por todos os membros da carreira em atividade no Ministério Público Federal. Art. 53. Compete ao Colégio de Procuradores da República: I - elaborar, mediante voto plurinominal, facultativo e secreto, a lista sêxtupla para a composição do Superior Tribunal de Justiça, sendo elegíveis os membros do Ministério Público Federal, com mais de dez anos na carreira, tendo mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II - elaborar, mediante voto plurinominal, facultativo e secreto, a lista sêxtupla para a composição dos Tribunais Regionais Federais, sendo elegíveis os membros do Ministério Público Federal, com mais de dez anos de carreira, que contém mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos de idade, sempre que possível lotados na respectiva região.

<sup>17</sup> Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...] II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas: [...] c) aferição do merecimento pelos critérios da prestação e segurança no exercício da jurisdição e pela freqüência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento.

<sup>18</sup> Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...] II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as

seguintes normas: [...] c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento.

<sup>19</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p. 50.

<sup>20</sup> Para um esclarecimento acerca das perspectivas dogmática e zetética do estudo do fenômeno jurídico, cf. FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 34-51.

<sup>21</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Poder Judiciário: Crise, Acertos e Desacertos. [tradução: João Marcello]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 88-89.

<sup>22</sup> Para uma análise mais alentada desse processo argumentativo, cf. JORGE NETO, Nagibe de Melo. O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas: Concretizando a Democracia e os Direitos Sociais Fundamentais. Salvador: Jus Podivm, 2008. Cap. 4. E, ainda, PERELMAN, Chaïm. Lógica Jurídica [Tradução: Verginia K. Pupi] São Paulo: Martins Fontes, 1999. ALEXY, Robert. Teoria da Argumentação Jurídica: a Teoria do Discurso Racional como Teoria da Fundamentação Jurídica. [Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva; revisão técnica da tradução e introdução à edição brasileira: Cláudia Toledo]. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005.

<sup>23</sup> Art. 1º - As promoções por merecimento de magistrados serão realizadas em sessão pública, em votação nominal, aberta e fundamentada.

<sup>24</sup> HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Fatores de Produtividade: Proposta de Avaliação do Desempenho do Magistrado Federal. In: Administração da Justiça Federal: Concursos de Monografias – 2004. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2005. p. 30-31.

<sup>25</sup> AJUFE. A Reforma do Poder Judiciário: a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) na Comissão de Reforma do Poder Judiciário da Câmara dos Deputados. Brasília: AJUFE, 1999. p. 11.

<sup>26</sup> AJUFE. Reforma do Poder Judiciário: Proposta da Ajufe Apresentada ao Senado Federal. Brasília: Ajufe, 2000. p. 11.

<sup>27</sup> Idem, *ibidem*. p. 11.

<sup>28</sup> AJUFE. Reforma do Poder Judiciário: uma Proposta da Ajufe. S.l./s.d. p. 12.

<sup>29</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Poder Judiciário: Crise, Acertos e Desacertos. [tradução: João Marcello]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 184.

<sup>30</sup> BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 40.

<sup>31</sup> ROCHA, José de Albuquerque. Estudos sobre o Poder Judiciário. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 38.

<sup>32</sup> Para um aprofundamento nesse tema, ver nosso Jurisdição, Democracia e Direi-

tos Fundamentais: o Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da UFC. Julho/2007, sobretudo o capítulo 4.

<sup>33</sup> ROCHA. op. cit. p. 52.

<sup>34</sup> Dei maior atenção a esse argumento a partir das sugestões do colega Bruno de Vasconcelos, da Seção Judiciária de Minas Gerais.

<sup>35</sup> Vide Cap. 3, Item 3.6.

<sup>36</sup> Devo essa sugestão às críticas e observações argutas do colega Alcides Saldanha Lima, da Seção Judiciária do Ceará.

# **O PROCESSO VIRTUAL COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SOBRAL/CE**

**Maria Tereza Almeida Bezerra<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Este trabalho de conclusão de curso realiza uma abordagem acerca do impacto da virtualização processual no acesso à Justiça no Juizado Especial Federal da Subseção de Sobral/CE, partindo-se de um breve estudo sobre definição de acesso à Justiça, buscando compreender a dimensão social e jurídica dessa garantia constitucional e de seus principais obstáculos de concretização em uma sociedade marcada pela desigualdade social. Em seguida, discorre-se acerca dos Juizados Especiais Federais (JEFs), sua criação, instalação, estrutura de funcionamento e suas características, passando pela análise de dados econômicos e sociais dos municípios que são jurisdicionados pelo JEF de Sobral. Prosseguindo, analisa a revolução tecnológica, sua repercussão no Poder Judiciário, a virtualização processual no TRF da 5ª Região. Finalmente, apontam-se algumas iniciativas que podem ser adotadas pelo JEF de Sobral com a finalidade de ampliar o acesso à Justiça para as comunidades que residem em municípios distantes da sede, utilizando-se da virtualização processual e evitando assim o gasto excessivo de recursos públicos com a instalação de Varas Federais espalhadas pelas cidades do sertão.

**PALAVRAS-CHAVES:** virtualização processual, acesso à Justiça, Juizados Especiais.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva realizar um estudo e uma análise crítica acerca do impacto da virtualização do processo e sua repercussão no acesso ao Juizado Especial Federal da Subseção de Sobral e na celeridade da tramitação das ações, buscando uma abordagem acerca do perfil da demanda judicial, dos aspectos regionais e das possibilidades de se aplicar soluções alternativas para aproximar a Justiça do cidadão das comunidades rurais do interior da Região Norte do Ceará, tal como proposto pela Fundação Getúlio Vargas, nos termos do regulamento do Programa de MBA em Poder Judiciário.

Obviamente, o primeiro impulso do profissional da área do Direito seria conduzir o estudo para a seara jurídica, partindo de conceitos e análises acerca dos aspectos legais e doutrinários que envolvem a discussão sobre o acesso à Justiça, os Juizados Especiais e o processo virtual.

No entanto, a intenção pretendida pelo Programa de Capacitação MBA em Poder Judiciário não é ter como alcance a visão puramente conceitual, mas, sim, produzir um trabalho de análise e de pesquisa que traga ideias que possam contribuir de forma decisiva para a construção de uma nova mentalidade administrativa no Poder Judiciário. O que se busca é o desenvolvimento de um trabalho voltado para a área de gestão, aplicando os conhecimentos adquiridos durante o curso em pesquisa de práticas inovadoras de gestão que possam ser aplicadas no trabalho cotidiano no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

O objeto do presente estudo possui indiscutível relevância no campo da Justiça Federal de todas as cinco regiões do País, pois os Juizados Especiais Federais representam a porta de entrada mais acessível aos jurisdicionados de camadas mais desfavorecidas e de maior

visibilidade aos olhos da sociedade, por conta de sua proposta, ou seja, promover uma Justiça mais próxima do cidadão, menos burocrática e mais célere.

O acesso à Justiça e a virtualização processual são temas amplamente pesquisados e debatidos no cenário jurídico atual, portanto não é pretensão de a presente pesquisa apenas definir o acesso à Justiça ou somente apresentar as vantagens do processo virtual, mas, sim, conhecer e divulgar, com base no que foi exposto e debatido em sala de aula, iniciativas inovadoras para a consecução do exercício da cidadania nos municípios jurisdicionados pela 19ª Vara Federal do Ceará – JEF de Sobral, a qual possui sob sua jurisdição uma população de quase 2 milhões de habitantes, que, em sua maioria, vive em situação econômica e social de exclusão.

O interesse em desenvolver um estudo sobre o tema surgiu a partir da identificação das dificuldades de acesso à Justiça no JEF de Sobral, principalmente as derivadas da morosidade do Judiciário e das barreiras econômicas e geográficas do território de sua jurisdição. Faz parte do cotidiano de quem trabalha na administração de um Juizado Especial Federal, em especial os localizados no interior, a busca insistente por práticas inovadoras que possam amenizar a angústia daquelas pessoas já tão carentes de atenção por parte do Poder Público, as quais buscam, na promessa de uma Justiça mais rápida e eficiente, a solução para seu martírio.

Percebe-se que a instalação e manutenção de uma unidade judiciária federal possuem elevados custos para os cofres públicos, bem como encontram vários entraves burocráticos, a exemplo da necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional, da disponibilidade orçamentária, entre outros, os quais não permitem a instalação de uma Vara Federal em quantidade suficiente para suprir as necessidades públicas.

Diante dessa realidade, para que a sociedade não assista inerte à ausência de solução para milhares de conflitos sociais, pela dificuldade de acesso à Justiça, precisa-se recorrer a formas mais eficientes e viáveis economicamente de aproximar a Justiça ao cidadão, em especial aquele cidadão que vive uma realidade de exclusão social.

A coleta dos dados apresentados neste estudo ocorreu através da pesquisa e análise de doutrina, artigos jurídicos, notícias institucionais, pesquisa de campo com servidores, advogados e procuradores que atuam na unidade jurisdicional focada, bem como procurando ficar em contato direto com o objeto do estudo, através da coleta de dados no local, como relatórios e estatísticas gerados pelos sistemas informatizados.

## **1 CONCEITO DE ACESSO À JUSTIÇA**

### **1.1 Conceito de Acesso**

A palavra *acesso* tem origem no latim *accessu*, substantivo masculino que significa chegada, aproximação, entrada, ingresso.

Na atualidade, o vocábulo *acesso* é amplamente utilizado na linguagem do cidadão comum e passou a assumir o significado de acessibilidade, ou seja, passou a ter um significado mais abrangente do que a mera disponibilidade de recursos em um determinado momento e lugar para se obter determinado serviço.

Acessibilidade refere-se às características do serviço que facilitam ou limitam seu uso por potenciais usuários, indicando o grau de conformação entre as necessidades destes e os recursos disponíveis.

Corresponde, ainda, a características de bens e serviços que assumem significado quando analisadas à luz do impacto que exercem na capacidade da população de adquiri-los e usá-los.

Considera-se que há efetivo acesso a determinado bem ou serviço quando existe uma correspondência entre as estruturas oferecidas e as necessidades dos usuários.

## **1.2 Conceito Clássico de Acesso à Justiça**

O conceito de *acesso à Justiça* vem se transformando ao longo do tempo, seguindo as mudanças ocorridas nas sociedades modernas.

Tradicionalmente, o “acesso à Justiça” foi sempre definido apenas como a admissão aos mecanismos de julgamento estatais, ou seja, entendido como acesso aos tribunais, sem, no entanto, se dedicar à preocupação com as reais dificuldades vividas pela maioria da população, que, formalmente, possuía o direito de propor ou contestar ação, mas não dispunha dos meios materiais para isso.

No entanto, este estudo pretende extrapolar esses limites e invocar a definição de *acesso à Justiça* como valor maior e garantia fundamental para a democratização na solução de conflitos.

À medida que a humanidade, através do rompimento de barreiras e da quebra de paradigmas, foi modificando a sua relação com o divino, com o Estado e com a produção e o consumo, surgiram novas necessidades sociais e, com isso, novas formas de interpretação e aplicação do ordenamento jurídico.

O acesso à Justiça constitui, atualmente, um direito fundamental de todo cidadão, que deve ser garantido pelo Estado Democrático de Direito, para o fim de conduzir à paz social, difícil, no entanto, de ser concretizado por conta das inúmeras barreiras existentes.

O emprego atual da expressão *acesso à Justiça* não se restringe à possibilidade de apreciação, por parte do Poder Judiciário, de qualquer lesão ou ameaça a direito, mas compreende a concretização dessa

garantia constitucional através da aproximação efetiva entre Justiça e cidadão. Mais que isso, a sociedade exige acesso irrestrito à Justiça, com todos os meios necessários para a entrega de uma prestação jurisdicional rápida, eficiente e justa.

Na atual conjuntura social, efetivar o acesso à Justiça significa disponibilizar todos os mecanismos estatais de solução de litígios à camada da população que viveu até meados do século XX alheia a seus direitos e suas garantias e desprovida de qualquer recurso adequado para a defesa destes, como, por exemplo, a própria capacidade intelectual de reconhecer seus direitos.

Para Mauro Capelleti, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação (1988, p. 11).

### **1.3 Conceito de Acesso à Justiça Numa Sociedade Miserável – Uma Abordagem à Luz do Princípio da Igualdade**

A igualdade é assunto que faz parte da aflição humana desde as civilizações anteriores ao cristianismo e sempre desafiou filósofos e estudiosos a construir um padrão ideal de sociedade igualitária. De Platão ao movimento socialista-comunista, não de maneira uniforme, o homem vem buscando compreender e construir uma noção de igualdade.

No Brasil, o princípio da igualdade encontra especial fundamento normativo em dois dispositivos constitucionais, quais sejam: 1) art. 3º, que prescreve a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação como um dos objetivos fundamentais da República; 2) o do art. 5º, *caput*,

que garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à igualdade de tratamento.

Assim, percebe-se que o princípio da igualdade deve ser observado por todos, ou seja, pelo povo em geral e pelas autoridades públicas (legisladores, administradores, tribunais).

Considerar o acesso à Justiça no contexto de uma comunidade de excluídos a partir do disposto no art. 5º, *caput*, o qual estabelece que todos são iguais perante a lei, não significa apenas dispensar às partes litigantes tratamento idêntico no processo, mas, sim, garantir que todo cidadão tenha iguais condições de acesso a uma ordem jurídica justa, com o rompimento das barreiras que limitam o acesso à Justiça num país marcado por acentuados contrastes.

Em países de grande desigualdade social — dos quais o Brasil, pode-se dizer, é um dos mais perversos —, o aperfeiçoamento democrático passa necessariamente pela ampliação do acesso das camadas mais pobres da sociedade aos direitos fundamentais do cidadão.

O amplo e efetivo acesso à Justiça numa sociedade composta de milhões de excluídos, que vivem uma realidade cruel de distribuição de renda, só pode ser concebido através da busca mínima de igualdade, pois esta constitui um dos elementos básicos à caracterização da Justiça.

## **2 OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS**

A instituição da assistência judiciária gratuita representou, nos países ocidentais, o início do movimento de ampliação de acesso à Justiça para aquelas pessoas que ficavam ao desabrigo da assistência do Poder Público, possibilitando o ingresso na Justiça por pessoas que não possuíssem recursos financeiros para pagar os custos de uma ação judicial.

Os Juizados Especiais foram criados a partir da inspiração da Lei nº 7.244/84, que definiu as pequenas causas. Posteriormente, por força da Lei nº 9.099/95, foram criados e instalados, em quase todo o País, os Juizados Especiais Estaduais, em conformidade com o disposto no art. 98, I, da CF, que impõe a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, dando continuidade ao movimento de ampliação do acesso à Justiça.

O objetivo primordial da criação dos Juizados Especiais foi dar maior rapidez à Justiça e contribuir para que a morosidade do Poder Judiciário não atingisse as causas de menor complexidade, promovendo uma maior aproximação entre Justiça e cidadão comum, visando principalmente dar vazão à explosão de litigiosidade ocorrida após a promulgação da CF de 1988, a qual estabeleceu novas atribuições ao Estado e ampliou o conceito de *cidadania*, muito sufocado nos anos de regime ditatorial.

Incontestavelmente, a ideia dos Juizados Especiais contribuiu muito para agilizar processos de menor complexidade, garantindo a uma grande parcela da população mais carente o acesso a uma prestação jurisdicional mais célere, pois adotam procedimentos desburocratizados, fundados em princípios como os da oralidade e da informalidade.

Mas a ideia de uma Justiça célere, informal e de fácil acesso para todas as camadas da sociedade e capaz de solucionar rapidamente pequenos conflitos tem apresentado grandes obstáculos na sua concretização.

Por essa razão, os operadores do Direito se deparam com o desafio de transformar a estrutura conservadora e muito hierarquizada do Judiciário, com a finalidade de integrá-lo ao novo ambiente social, através, principalmente, da mudança de mentalidade da comunidade jurídica.

A Lei nº 10.259/2001 criou os Juizados Especiais Federais (JEFs); entretanto, em todas as regiões do País, os juizados foram instalados de forma insatisfatória, cada Tribunal Regional tendo que se valer da redistribuição de servidores e de equipamentos. Com pouco mais de seis anos de vida, os JEFs encontram-se em situação bastante complicada, vale dizer, a demanda cresce assustadoramente, e as condições de trabalho não são adequadas a essa realidade.

Compete aos Juizados Especiais Federais Cíveis processar, conciliar e julgar as causas de competência da Justiça Federal cujo valor não exceda a 60 (sessenta) salários mínimos (art. 3º da Lei nº 10.259/2001).

A rapidez nas demandas que tramitam perante os Juizados Especiais Federais só é possível porque a União, suas autarquias e fundações não gozam dos chamados *privilégios processuais*, vale dizer, não têm prazo em quádruplo para contestar nem em dobro para recorrer, bem como as decisões proferidas nos juizados não estão sujeitas ao duplo grau de jurisdição obrigatório.

Na Seção Judiciária do Ceará, onde a interiorização da Justiça está apenas começando, existem atualmente três unidades de Juizado Especial Federal Virtual no interior do estado, distribuídas em três grandes regiões, a saber, Região do Cariri, Sertão Central e Região Norte.

## **2.1 Características dos JEFs**

Os Juizados Especiais Federais possuem características próprias que os diferenciam das demais varas da Justiça Federal de primeiro grau.

A Lei nº 10.259/2001, que instituiu os JEFs, eliminou alguns institutos processuais considerados arcaicos e incompatíveis com a principal finalidade de sua criação, ou seja, tornar a Justiça Federal

acessível a todos e produzir resultados satisfatórios e especialmente justos. A seguir, estão elencadas algumas características dos JEFs advindas dessa inovação legislativa.

Pode-se sintetizá-las da seguinte maneira:

1. **Informalidade:** regidos pelo princípio da informalidade, utilizam rito simples e procedimentos menos burocratizados, com competência para julgar feitos de menor complexidade.
2. **Oralidade:** adotam o princípio da oralidade, estimulam a comunicação direta entre as partes.
3. **Celeridade:** já que utilizam rito mais simples, não há prazos privilegiados para a fazenda pública, recursos contra decisões interlocutórias nem duplo grau obrigatório.
4. **Simplicidade:** há uma considerável redução no formalismo do sistema judicial tradicional.
5. **Modernidade:** mais avançados, pois admitem a utilização de qualquer meio eletrônico idôneo para as comunicações processuais (telefone, fax, internet), bem como o processo virtual.
6. **Conciliação:** há uma busca insistente pela solução amigável dos conflitos.
7. **Humanização:** o juiz do JEF se aproxima mais da dura realidade enfrentada pelas pessoas mais carentes e torna-se uma figura mais atuante, na medida em que opera como agente apaziguador, estimulando o contato entre as partes.
8. **Economia:** as partes podem recorrer à via judiciária sem a necessidade de advogado e não há custas no primeiro grau de jurisdição, bem como utilizam um menor tempo de tramitação do processo, o que representa uma economia para os cofres públicos e para as partes litigantes.

9. **Parceria:** os juízes que atuam nos JEFs estão sempre em busca de parcerias com prefeituras e órgãos públicos, através de convênios, com a finalidade de melhorar continuamente a prestação jurisdicional.
10. **Movimento:** os JEFs estão sempre em processo de aperfeiçoamento, é um movimento constante em busca da prestação jurisdicional mais célere e com menores custos.

Com o exame das características que individualizam os JEFs, fica transparente o desejo do legislador de ampliar o acesso à Justiça, aproximando-a de pessoas que outrora não dispunham de meios para o pleno exercício da cidadania e gozo dos direitos fundamentais garantidos pelo texto constitucional.

## **2.2 Estrutura Funcional dos JEFs**

Os Juizados Especiais Federais possuem uma estrutura funcional muito simples, a qual segue a ordem seguinte: juiz → diretor de secretaria → supervisores de seção → servidores e estagiários. Cada juizado possui um juiz titular e um juiz substituto, competindo exclusivamente ao titular a administração da vara e cabendo ao substituto auxiliar aquele em todas as atividades de natureza administrativa.

Cada juiz (titular e substituto) possui sua assessoria, a qual é responsável pela organização dos trabalhos do gabinete e que está diretamente vinculada ao respectivo juiz. É importante lembrar que não existe relação de subordinação entre o titular e o substituto, pois os juízes substitutos possuem as mesmas funções jurisdicionais dos juízes titulares, sendo a divisão do trabalho feita de forma equânime, obedecendo a critérios estabelecidos pelo Tribunal Regional respectivo.

### **2.3 Estrutura Física e Funcional do JEF de Sobral**

Na região norte do Estado, está instalada a 19ª Vara Federal – Juizado Especial Federal de Sobral, cuja jurisdição compreende 62 municípios. É uma população de quase 2 milhões de habitantes caracterizada por baixo grau de escolaridade, baixa renda e que tem como principal atividade a agricultura de subsistência.

Instalada em 18 de outubro de 2005 para funcionar como Juizado Virtual, a 19ª Vara recebeu, por redistribuição, um número aproximado de 25 mil ações físicas (em papel) ajuizadas perante a capital, estando (à época) a grande maioria pendente de produção de prova (audiência e/ou perícia) e de julgamento.

O JEF de Sobral possui sistema híbrido de processamento e acompanhamento processual, já que tramitam processos físicos, que são processados no sistema Tebas, e processos virtuais, os quais tramitam no sistema Creta.

Desde a instalação do sistema virtual, denominado Creta, a distribuição de novas ações só ocorre nesse sistema, estando, atualmente, em tramitação, pouco mais de 8 mil ações virtuais.

O juizado conta com estrutura física razoável, pois está instalado em um prédio próprio onde funcionam as duas Varas Federais da Subseção Judiciária de Sobral, tendo o juizado sido instalado na parte térrea do prédio, visando, com isso, propiciar um melhor acesso às pessoas deficientes e idosas.

#### **Estrutura Física do JEF de Sobral:**

- Secretaria
- 2 salas de audiência
- 2 gabinetes com assessoria

- Sala da diretoria
- Sala de atermção

#### **Composição do JEF de Sobral:**

- Juiz titular
- Juiz substituto
- Diretor de secretaria
- 4 servidores na assessoria
- 3 servidores na contadoria
- 7 servidores na secretaria
- 1 servidor na atermção
- 3 estagiários do curso de Direito
- 2 estagiários de nível médio

### **2.3.1 Aspectos sociais e econômicos dos municípios da jurisdição do JEF de Sobral**

Os municípios que compõem a jurisdição do JEF de Sobral estão localizados na região norte do Ceará, na sub-região nordestina do sertão.

O sertão é a maior das sub-regiões do Nordeste, caracterizado pelo clima semiárido — clima tropical, com temperaturas médias mensais elevadas e baixos índices pluviométricos — e que possui baixo desempenho econômico, em razão da decadência de algumas atividades tradicionais da região, como a agroindústria açucareira e o cultivo do algodão, bem como pela concentração da industrialização no centro-sul do País.

As populações que vivem nos municípios do sertão nordestino sofrem com o baixo desempenho econômico do comércio, da indústria e da agroindústria, bem como com a carência de políticas públicas e

sociais de inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho e no usufruto de bens de consumo.

Foram coletados, no trabalho de conclusão do curso, os dados fornecidos pelo IBGE considerados de relevância para o estudo, uma vez que ajudaram a esclarecer o cenário vivido pelas populações abrangidas pela jurisdição do Juizado Especial Federal de Sobral, para que se tenha uma ideia da fundamental importância do acesso à Justiça para essas comunidades.

A análise dos referidos dados revelou algumas características da atividade rural desenvolvida nas cidades jurisdicionadas pelo JEF de Sobral, ou seja, o cultivo de feijão, milho e arroz e, em menor escala, do algodão e da mamona, o que indica a predominância da agricultura de subsistência, ou seja, aquela que produz alimento suficiente para o sustento do proprietário da terra e de sua família.

A agricultura de subsistência não desempenha papel relevante na economia se comparada à agroindústria, vale dizer, atividade que não se limita apenas ao cultivo e à criação, mas também ao beneficiamento de produtos, como, por exemplo, a produção de sucos, leite em pó, iogurtes, entre outros, e, por essa razão, não é capaz de gerar emprego e renda em grande escala, o que compromete o desempenho da economia dos municípios.

Consoante os termos do *II Plano Indicativo do Desenvolvimento Rural do Ceará – 1999–2002*, disponível no sítio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará ([www.seagri.ce.gov.br/framerumodesenv.htm](http://www.seagri.ce.gov.br/framerumodesenv.htm)):

*No quadro geral do setor rural do Ceará, três estágios são encontrados. A agricultura tradicional de subsistência é que predomina atualmente. Os projetos de irrigação pública e privada, distribuídos em vários locais do Estado, representam pontos isolados de produção organizada. Plantios de fruticultura*

*e hortícolas são outras exceções. O mesmo pode se dizer do setor pecuário, no qual prevalecem tecnologias rotineiras. Poucas são as bacias leiteiras com práticas de exploração mais racional e organizada. Na agricultura de subsistência, em que se encontra a maior parte da pobreza rural, a produtividade é baixa; os equipamentos utilizados são simples, e os investimentos, mínimos. A mão de obra é subutilizada, com períodos sazonais de plena ocupação, mas inativa nos períodos de entressafra.*

Assim, percebe-se a fragilidade da economia do sertão cearense e a ligação direta da situação de pobreza da população rural com o subdesenvolvimento da agricultura, este, por sua vez, está amparado em uma intrincada herança geográfica, histórica, social e de adoção de políticas sociais distorcidas.

Outro fator importante que se pode extrair das informações obtidas nos dados fornecidos pelo IBGE relacionadas à economia do sertão surge quando se analisam os dados referentes à população e ao PIB da capital do Estado do Ceará – Fortaleza, em relação à soma da população dos municípios pertencentes à jurisdição do JEF de Sobral e o produto de todas as riquezas produzidas por esses municípios. Uma população correspondente a quase 70% da população da capital possui um PIB inferior a 30% das riquezas por esta produzidas, o que revela a necessidade imperiosa da assistência do Estado a essas comunidades. Observam-se os seguintes números:

<b>LOCALIDADE</b>	<b>POPULAÇÃO/ANO</b>	<b>PIB/ANO</b>
Fortaleza	2.431.415 em 2007	R\$ 19.734,557/2005
Municípios da Jurisdição do JEF de Sobral (62)	1.786,569 em 2007	R\$ 5.592.665,10/2005

Em outro diapasão, segundo estudo apresentado pela Previdência Social, esta tem garantido renda mensal a 2,6 milhões de pessoas,

mediante o pagamento de benefícios urbanos e rurais nos municípios do semiárido brasileiro, o que significou, em junho de 2001, um gasto na ordem de R\$ 512,9 milhões.

O estudo mostra também que, além de garantir distribuição de renda, o pagamento de benefícios previdenciários a pessoas residentes no meio rural contribui para a fixação do homem no campo, diminuindo consideravelmente o êxodo rural, e dinamiza o comércio local.

Outro aspecto importante ressaltado no estudo é a comparação feita entre a transferência de recursos previdenciários com aquela efetuada por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a qual apresentou os seguintes números:

<b>MÊS/ANO</b>	<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	<b>FPM</b>
Junho/2001	R\$ 512,9 milhões	R\$ 205,8 milhões

Percebe-se, enfim, o quanto as economias das cidades do semiárido nordestino dependem dos recursos transferidos pela Previdência Social através do pagamento de benefícios previdenciários.

Diante de todos esses dados, surge uma reflexão acerca do novo papel do Poder Judiciário, em especial dos Juizados Especiais Federais, que foram criados para atender populações mais carentes. O acesso à Justiça para essas comunidades representa a possibilidade do exercício de cidadania, através do efetivo acesso aos direitos fundamentais.

### **2.3.2 Perfil da demanda judicial do JEF de Sobral**

O Judiciário brasileiro sempre foi acusado de atender uma faixa muito estrita da sociedade, em especial a Justiça Federal, que sempre foi vista como uma Justiça distante dos problemas sofridos pelas camadas mais excluídas da sociedade brasileira.

Os Juizados Especiais Federais foram criados com o intuito de solucionar essa questão, que sempre envolveu dois dos mais sérios problemas de acesso à Justiça, ou seja, a dificuldade de custear todas as despesas oriundas de um litígio judicial e a morosidade do Judiciário.

A maioria esmagadora de ações ajuizadas no JEF de Sobral é de natureza previdenciária, que necessita de produção de prova oral e/ou pericial. São benefícios rurais pleiteados por indivíduos idosos, com baixa escolaridade, baixa renda, alguns com limitações físicas e a grande maioria reside em comunidades rurais dos municípios da jurisdição.

No Juizado Especial Federal de Sobral, tramitam atualmente cerca de 17 mil processos físicos, 6 mil na Turma Recursal e 7.251 virtuais, dos quais aproximadamente 95% são de natureza previdenciária; os outros 5% restantes se dividem em danos morais, revisões contratuais e servidores públicos.

O INSS é réu, portanto, em quase todas as ações judiciais em andamento no JEF de Sobral, e o que se tem constatado é que essas querelas poderiam e deveriam ser resolvidas na esfera administrativa, mas algumas peculiaridades inerentes à atividade desenvolvida na região, bem como à falta de estrutura da autarquia previdenciária para atender satisfatoriamente todos que buscam o pagamento de benefícios previdenciários rurais, fazem com que o Judiciário seja a todo momento chamado a suprir a ineficiência do Poder Executivo na execução das políticas públicas e na consecução do bem-estar social.

### **3 A REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

O atual momento exige profunda reflexão acerca desses acelerados tempos que fazem o futuro já presente e trazem cada vez mais acesso a

uma grande quantidade de informações que precisam ser compreendidas, transformadas e repassadas.

Evidencia-se a necessidade de uma releitura de valores e estratégias das instituições públicas ante o avanço tecnológico, o qual, se utilizado com adequação e moderação, poderá propiciar a prestação de um serviço público mais eficiente.

A velocidade, decorrente do uso da tecnologia, que, muitas vezes, é vista como vilã, pois afeta e influencia diretamente as relações sociais, pode ser encarada como forte aliada no processo de dinamização da atividade judicial, que tradicionalmente é marcada pelo excesso de formalismo e emprego de métodos excessivamente burocráticos.

O Direito, enquanto ciência, sofre diretamente a influência do avanço tecnológico, o qual se apresenta como importante ferramenta de desenvolvimento da sociedade e de suas instituições. Os novos meios de comunicação criados por essa revolução estão sendo incorporados pelo mundo jurídico com bastante receptividade por profissionais da área jurídica.

As estatísticas mostram que o Judiciário brasileiro, nas esferas estadual e federal, está abarrotado de processos aguardando julgamento, devido principalmente à explosão de litigiosidade ocorrida após a promulgação da CF de 1988, por essa razão surge a necessidade imperiosa de direcionar os poucos recursos do orçamento do Poder Judiciário para as áreas de pesquisas e planejamentos de soluções administrativas compatíveis com os novos tempos e baseadas na economicidade, para que se possa administrar essa crescente demanda e aprimorar a prestação jurisdicional.

Com o advento da internet e com a necessidade de atender melhor a um número cada vez maior de demandas judiciais, o Poder Judiciário precisa aderir à filosofia dos novos tempos, buscando interagir

com as demais áreas do conhecimento humano, como técnicas de gestão e Tecnologia da Informação, de forma a ajustar e orientar suas ações no presente, considerando os desafios do futuro.

#### **4 O PROCESSO VIRTUAL**

Os operadores do Direito no Brasil possuem uma formação cultural muito arraigada, baseada no princípio do “o que não está nos autos não está no mundo”, em função principalmente do apego excessivo às formas e à garantia plena da segurança jurídica. Por essa razão, a implantação de um sistema de processo eletrônico representa uma verdadeira revolução e constitui-se a mais inovadora mudança experimentada pela Justiça brasileira.

O processo virtual é aquele em que todos os atos, como petições, documentos e demais peças processuais (contestações, despachos e decisões judiciais, recurso, etc.) são armazenados de forma digital. Todos os atos do processo, inclusive o envio da petição inicial e o recebimento de comunicações processuais (citações e intimações), são praticados via internet, através de painéis definidos por tipo de usuário (administrador, servidor, magistrado, advogado, procurador e perito), que possui senha para ingressar no sistema e praticar os atos correspondentes ao seu perfil de usuário.

A criação dos Juizados Virtuais foi, sem dúvida, um avanço extraordinário. O uso da tecnologia a serviço da tramitação de processos nos Juizados Especiais Federais foi recebido com um grande índice de aprovação por parte da comunidade jurídica (magistrados, servidores, partes, advogados, procuradores, etc.), mas recebeu também resistência por parte de alguns advogados e algumas partes, os quais defendem a tese de que um juizado que funciona em uma página da internet dificulta o

acesso àquelas pessoas que moram em lugares onde esse tipo de serviço não é disponível ou é precário.

A Lei nº 9.800, de 26 de maio de 1999, serviu de inspiração para a adoção do sistema de processo judicial virtual, pois permitiu às partes a utilização de um sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais. Em 19 de março de 2007, entrou em vigor a Lei Federal nº 11.419/06, que dispõe sobre a informatização do processo judicial em todo o território nacional, o que encerra a discussão acerca da ausência de fundamento legal do processo eletrônico.

A virtualização do processo é uma realidade e uma necessidade, pois, em pouco tempo, o Judiciário não disporá mais de recursos e espaço físico para manuseio e armazenamento dos processos que tramitam na forma convencional (em papel). Com a virtualização completa do Judiciário brasileiro, em breve, não será mais necessário investir em construção, ampliação e manutenção de espaços físicos destinados apenas ao arquivamento dos processos findos, o que representa uma considerável redução e racionalização no uso do dinheiro público.

O desafio é fazer com que as modificações decorrentes da revolução tecnológica possibilitem o declínio dos custos e do tempo de tramitação dos processos, bem como a melhoria da qualidade dos serviços, sem, no entanto, agravar a situação de exclusão social.

#### **4.1 Análise do Processo Virtual à Luz dos Princípios Constitucionais que Regem o Processo Civil Brasileiro**

A consolidação do Estado Democrático de Direito é um processo que se desenvolve ao longo da história e passa necessariamente pelo aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, na busca de promover a Justiça e a paz social. Atualmente a tendência é a de humanização das nossas leis, respeitando direitos e garantias fundamentais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, intitulada de Constituição Cidadã, que reconhece diversos direitos e diversas garantias fundamentais no seu art. 5º, inaugurou um novo modelo de Estado, o Estado Democrático de Direito, calcado sob o império da lei e que tem como principal fundamento a dignidade da pessoa humana.

No tocante ao processo civil, o texto constitucional de 1988 sedimentou e consagrou alguns princípios, dentre os quais se ressalta o princípio do devido processo legal, do qual decorrem os princípios da isonomia, do juiz natural, da inafastabilidade do controle jurisdicional, do contraditório e da ampla defesa, entre outros.

A virtualização processual não significa a supressão desses princípios, pois se apresenta como forma inovadora de conduzir o processo judicial, sem, no entanto, significar que a defesa dos bens e direitos ocorra à margem dos princípios constitucionais e das normas processuais pátrias.

A abordagem acerca dos princípios constitucionais que regem o processo é de suma importância, pois trata de garantias constitucionais, cujo interesse é de ordem pública, por essa razão segue-se o presente estudo fazendo uma breve análise dos principais princípios do processo civil estabelecidos na Constituição, sob a ótica do processo eletrônico.

### **Devido Processo Legal**

A Constituição Federal de 1988, adjetivada “cidadã”, estabeleceu explicitamente em seu art. 5º, inciso LIV, que: “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, o que significa dizer que, em nosso ordenamento jurídico, qualquer pessoa tem o direito de exercer a plena defesa de sua liberdade e de seus bens através de adequado processo e em condições de paridade.

Por razões óbvias, não há o que se questionar da constitucionalidade do processo virtual ante o princípio do devido processo legal, pois aquele não prevê a supressão deste, mas, sim, representa um mecanismo inovador de condução e prática de atos processuais.

### **Isonomia**

A igualdade de direitos está expressa no *caput* do art. 5º e no inciso I do mesmo artigo da Constituição Federal de 1988, prevendo tratamento igual a todos os cidadãos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Trata-se de uma igualdade substancial, material ou proporcional, consubstanciada na máxima aristotélica do tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida de sua desigualdade.

No tocante ao processo civil, o princípio da isonomia estabelece que os litigantes devam receber tratamento idêntico do juiz. Assim, percebe-se que não há nenhum descompasso entre o processo virtual e o princípio ora em exame, haja vista o fato de que, às partes que não tenham acesso a computador, o Juizado Virtual disponibiliza serviço de atendimento e atenuação, para que haja o necessário equilíbrio entre as partes e o verdadeiro acesso.

### **Do Juiz Natural**

O princípio do juiz natural originou-se e desenvolveu-se no ordenamento anglo-saxão e, posteriormente, se desdobrou nos constitucionalismos norte-americano e francês. Atualmente identifica-se simplesmente com a proibição dos tribunais de exceção e enriquecido pela garantia do juiz competente.

Na Carta Magna de 1988, o legislador constituinte consagrou o princípio do juiz natural expressando-o através das duas garantias: “Não haverá juízo ou tribunal de exceção” (art 5º, XXXVII) e “Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (art. 5º, LIII).

Segundo esse princípio, pode-se afirmar que a nenhum órgão que não tenha o poder de julgar apontado na Constituição é lícito o exercício da jurisdição. Revela-se esse princípio como fundamental à administração da Justiça.

No que se refere aos tribunais ou juízos de exceção, importante salientar que a proibição deles não impede a criação de Justiça ou Vara Especializada, pois aí não há criação de órgãos, mas apenas atribuição de órgãos já inseridos na estrutura judiciária, fixada na Constituição Federal, para julgamento de matérias específicas, como é o caso dos Juizados Especiais, já previstos, inclusive, na Constituição de 1988.

A virtualização processual não traz prejuízo algum a esse importante princípio de sustentação do Estado Democrático de Direito, já que é perfeitamente compatível com as regras e formas de distribuição de competências.

### **Inafastabilidade do Controle Jurisdicional**

Conforme o texto do art. 5º, nº XXXV, da CF, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Também conhecido como *princípio do direito de ação*, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional é a pura expressão da garantia constitucional do acesso à Justiça.

A adoção de um sistema informatizado de processamento de ações judiciais não pode ser considerada como afronta ao princípio em tela, pois em hipótese alguma significa meio de impedir que todos tenham

acesso à Justiça; ao contrário, já que visa dinamizar a rotina forense e assim garantir um trâmite rápido do processo.

### **Contraditório e Ampla Defesa**

O art. 5º, inciso LV, da CF de 1988 consagrou o princípio do contraditório, aduzindo o seguinte: “Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

O contraditório e a ampla defesa são, portanto, inerentes ao caráter dialético do processo, pois este, como instrumento de solução de litígios, só pode se desenvolver de forma lógica através da correspondência existente entre o direito reclamado pelo autor e a resposta oferecida pelo réu.

No processo virtual adotado nos JEFs, há absoluta obediência a esse importante princípio constitucional do processo, havendo tão somente as peculiaridades dos procedimentos legais adotados pelos Juizados Especiais, como a diminuição do prazo para contestação, visando apenas acelerar o andamento de processos que possuem menor complexidade e menor impacto financeiro.

Evidente está que a virtualização processual não significa a violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como aos demais princípios norteadores do processo, mas simplesmente a adoção de um sistema de tecnologia mais avançada, que garante a prática de atos processuais de forma mais rápida e eficiente em um ambiente totalmente virtual.

#### **4.2 A Virtualização Processual no TRF da 5ª Região**

O TRF da 5ª Região autorizou a substituição do processo em

papel pelos autos digitais através da Resolução nº 2, de 20 de fevereiro de 2002. A Subsecretaria de Informática do TRF da 5ª Região, em parceria com a empresa Infox, desenvolveu o Creta, sistema de processos virtuais utilizado pelos JEFs da 5ª Região.

A instituição do processo judicial digital nos Juizados Especiais Federais do TRF da 5ª Região deu-se através da implantação do sistema Creta no ano de 2004 na Seção Judiciária de Sergipe. Em 2005, todos os JEFs da região já haviam aderido ao sistema.

As informações técnicas sobre o sistema Creta são as seguintes:

- Construído em Plataforma Open Souce: Linux, PostgreSQL, Apache e Tomcat (*software* livre e totalmente gratuito), sendo Java a linguagem de programação e PostgreSQL a base de dados, com acesso pleno pela *web* (internet).
- Funciona em vários ambientes operacionais, entre eles Windows, Macintosh, Linux, e pode ser acessado por qualquer navegador atual, como Internet Explorer, Firefox, Opera, Safari.
- O acesso ao sistema é feito através de *site* seguro da internet (https), e o usuário é identificado por meio de *login* e senha criptografados.

O advogado que deseja ajuizar ações perante o Juizado Virtual é cadastrado no sistema e recebe *login* e senha de usuário para, de qualquer lugar do mundo, cadastrar suas ações e posteriormente acompanhar toda movimentação processual, anexar petições e documentos. Às partes que comparecem ao juizado sem advogado, é disponibilizado um setor de atermção, onde o seu pleito é reduzido a termo e cadastrado no sistema para distribuição.

Atualmente estão em funcionamento na 5ª Região 27 unidades de JEF virtual, distribuídos nos seis estados da Região (do Ceará a Sergipe).

O sistema Creta foi implantado no JEF de Sobral em 14 de janeiro de 2005, e, desde então, todas as ações são ajuizadas virtualmente, direto dos escritórios dos advogados ou no próprio setor de atermção do JEF (setor encarregado de reduzir a termo os pedidos das partes que comparecem ao JEF sem advogado).

### **4.3 Resultados Obtidos Com a Implantação dos Juizados Especiais Virtuais**

A morosidade tem sido apontada pela sociedade como a característica mais negativa na atuação do Poder Judiciário brasileiro. A noção atual de acesso à Justiça necessariamente conduz à ideia de entrega da prestação jurisdicional rápida e eficiente.

No JEF da Subseção de Sobral, foram ajuizadas, de novembro de 2005 a fevereiro de 2008, 19.989 ações virtuais, proferidas 13.414 sentenças e expedidos 3.081 RPVs, conforme planilhas anexas.

Entre as vantagens do sistema de processo judicial virtual, destacam-se:

1. Consulta integral do autos via internet: o processo virtual pode ser consultado a qualquer hora e de qualquer lugar do mundo através da rede mundial de computadores em sua totalidade, e não apenas a dados básicos e resumos de decisões, o que reduz o atendimento a advogados e partes no balcão das secretarias dos JEFs e evita o deslocamento do advogado e/ou da parte para simples consulta de fase processual.
2. Extinção da carga processual: com a virtualização do processo,

não há mais a necessidade de o advogado ou procurador dirigir-se à secretaria da unidade judiciária para fazer a carga de processo, que é uma atividade meramente mecânica realizada pelo servidor, que poderia dedicar seu horário de trabalho à realização de outras atividades mais importantes, pois o usuário do sistema (advogado, procurador, parte) pode consultar, anexar petição e documentos ao processo através do sistema informatizado. A carga processual é um dos principais fatores para a ocorrência do extravio de autos.

3. Redução de custos: a adoção do processo virtual tem impacto direto e positivo nas finanças dos tribunais, pois reduz consideravelmente os custos com papel, *toner* para impressoras, grampeadores, perfuradores, carimbos, entre outros materiais de escritório, argumento mais que suficiente dentro da conjuntura econômica atual.
4. Eficiência e produtividade: os atos processuais realizados em um ambiente informatizado têm um desempenho superior ao convencional, pois dispensam a realização de várias tarefas que ficam sob a responsabilidade humana, reduzindo o tempo gasto na prática dos atos processuais e produzindo mais com custos cada vez menores.
5. Celeridade no processamento e julgamento de grande quantidade de processos: o sistema possibilita a realização de trabalho em lotes, ou seja, que processos que possuam características semelhantes recebam o impulso processual (anexar petições, decisões e certidões, comunicações processuais, movimentos para outros setores) todos ao mesmo tempo, bastando um simples comando.
6. Gerenciamento eficaz do processo: o sistema possui um

programa inteligente que possibilita a identificação através de relatórios da quantidade de processos por fase e assunto judicial, tempo de tramitação e prioridades processuais (idoso e pedido de liminares ou tutela antecipada), entre outros, o que contribui para o direcionamento racional e lógico do trabalho cartorário.

7. Integração advogado e JEF: o processo virtual está contribuindo para uma releitura acerca da atuação do advogado na solução judicial de litígios, pois este é elemento indispensável à administração da Justiça e remunerado pelo seu constituinte e/ou pelo sucumbente, devendo, portanto, assumir uma postura mais atuante na realização do trabalho forense, com o objetivo de diminuir a carga de trabalho que tradicionalmente foi atribuída ao serventuário da Justiça, o que poderá, ao longo do tempo, contribuir para a diminuição do custo operacional do processo.
8. Preservação do meio ambiente: a organização e preservação do meio ambiente é tema que ganha cada vez mais a atenção e preocupação da comunidade internacional. Com a diminuição e, futuramente, a eliminação do uso de papel e *toner*, o Judiciário brasileiro entra definitivamente no grupo de instituições que contribui para o alcance desse objetivo.
9. Aproximação entre cidadão e Judiciário: sob o prisma do objetivo do presente estudo, ou seja, o impacto da virtualização processual no acesso ao JEF de Sobral, este é um dos aspectos mais importantes, pois o processo virtual pode ser o meio mais barato e eficiente para concretizar o acesso à Justiça para os cidadãos jurisdicionados pelo JEF de Sobral, através de iniciativas que dispensem a instalação de

outras unidades de JEF na região, devido ao elevado custo de instalação e manutenção de uma unidade judiciária federal.

10. **Inclusão digital:** o computador e a internet são as ferramentas mais eficazes na transmissão de informações e conhecimento do mundo atual, mas, no Brasil, segundo o IBGE, em 2000 havia de 10 a 20 usuários de informática a cada 100 mil habitantes. A virtualização processual pode se transformar em importante meio de inclusão digital através da disseminação da tecnologia nas comunidades rurais mais distantes dos grandes centros urbanos, promovendo o desenvolvimento e o crescimento econômico dessas comunidades.
11. **Desenvolvimento da economia local e regional:** através do rápido processamento, do julgamento e da execução dos feitos da competência dos JEFs, há uma considerável injeção de recursos financeiros na economia local, pois são concedidos benefícios previdenciários de prestação continuada para pessoas que antes não possuíam renda, além do pagamento de atrasados.

## **5 DESAFIOS DO PROCESSO VIRTUAL NO ACESSO À JUSTIÇA**

Existem alguns obstáculos a ser vencidos pelo Judiciário brasileiro na busca pelo amplo e efetivo acesso à Justiça através da disseminação do processo judicial virtual. Os principais serão apontados e analisados a seguir:

1. **Exclusão digital:** o Brasil continua sendo um dos dez países do mundo com o maior índice de concentração de renda, conforme dado divulgado no último Relatório

de Desenvolvimento Humano, realizado em 2006 pelo *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. A situação de desigualdade social e econômica salta aos olhos e está presente em vários aspectos da situação de exclusão, tais como acesso a serviços de saúde e educação, posse de bens móveis e imóveis, acesso a emprego e, atualmente, ao uso da Tecnologia da Informação, entre outros. Assim, os estudos sobre a inclusão digital no Brasil e na América Latina mostram que a exclusão digital possui relação direta com a desigualdade socioeconômica, mas, ao mesmo tempo, pode se transformar em um dos principais canais para a geração de oportunidades capazes de amenizar a desigualdade da nossa sociedade, que persiste em plena era do conhecimento e da revolução tecnológica. Algumas políticas públicas estão sendo desenvolvidas no sentido de promover a inclusão digital nas comunidades carentes e distantes dos grandes centros urbanos, um exemplo disso é o programa do Governo Federal *Governo Eletrônico (Gesac)*, que tem como meta disponibilizar o acesso à internet e mais um conjunto de outros serviços de inclusão digital às comunidades que vivem uma realidade de exclusão dos serviços disponibilizados pela rede mundial de computadores. Outro exemplo interessante de serviço público de inclusão digital é o projeto de ilhas digitais que está inserido no *Plano de Ação Ce@rá Digital*, cuja articulação foi realizada pelo Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará (CED), autarquia ligada à Secretaria do Planejamento do Governo do Estado do Ceará, o qual consiste em instalar, em municípios estrategicamente escolhidos, ilhas digitais com pontos de computadores ligados

à internet, cujos objetivos maiores são a democratização da informação veiculada pela rede mundial de computadores e a promoção da inclusão digital. Diante disso, deve-se enxergar a informatização do Judiciário como a geração de mais oportunidades de direcionamento de ações públicas para o desenvolvimento econômico, social e tecnológico daqueles que se encontram em situação de miséria e exclusão.

2. Romper com os padrões tradicionais – repensar o processo: a aplicação do Direito na solução de conflitos não pode ficar distante das transformações sociais. O profissional do Direito precisa se adaptar a essa nova realidade e aderir à filosofia dos JEFs e, em especial, à filosofia do Processo Judicial Virtual, que visa simplificar os procedimentos para poder multiplicar a capacidade de solução das demandas judiciais de massa. Apesar da concepção excessivamente formalista de nossos profissionais da área jurídica, os quais são muito apegados ao uso do papel e de outros mecanismos tradicionais de processar ações judiciais, o avanço tecnológico e a explosão de litigiosidade impedem que a resistência tenha êxito, afinal as mudanças derivadas da revolução digital e da crescente conscientização da sociedade de seus direitos apontam para um caminho sem volta.
3. Arquivamento e atualização das informações judiciais: no processo virtual, o papel perde a condição de base de armazenamento de documentos, daí surgem dúvidas e críticas acerca dos métodos utilizados pela era digital para arquivamento de informações de forma duradoura e estável. Para dirimir a questão, faz-se necessário acompanhar os avanços da ciência e da tecnologia e buscar a adequada

ferramenta de armazenamento de dados, aliados ao compromisso de periodicamente fazer atualizações e renovação dos programas e das mídias digitais.

4. Capacidade de utilização do serviço de processo virtual por comunidades de baixa escolaridade: outro aspecto que desafia a implantação definitiva e ampla do processo virtual no Brasil é a capacidade das populações mais desfavorecidas de conhecer e utilizar os mecanismos digitais de processamento de ações. Contudo, o que se apresenta como obstáculo deve ser encarado como desafio e meta a perseguir, pois a virtualização nessas comunidades deve seguir de forma moderada e adequada, até que todos estejam aptos a utilizar plenamente o processo virtual.

## **6 SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO JEF DE SOBRAL BASEADAS NA VIRTUALIZAÇÃO PROCESSUAL**

O modelo liberal de Estado não foi capaz de garantir aos cidadãos o tão desejado bem-estar social, e, com o surgimento de um novo Direito Constitucional, caracterizado pela força normativa dos princípios, está ocorrendo o fenômeno da judicialização, isto é, o Judiciário passou a ser invocado para solucionar as demandas sociais massificadas.

O Estado brasileiro tem se mostrado incapaz de garantir o cumprimento dos preceitos constitucionais relacionados aos direitos fundamentais denominados doutrinariamente de *direitos sociais prestacionais*, quais sejam, direitos do cidadão que necessitam da atuação positiva do Estado, como, por exemplo, direito à habitação, saúde, assistência, ao emprego, entre outros, por razões de insuficiência

de recursos disponíveis, bem como por razões associadas a fatores históricos, políticos, sociais e econômicos.

A verdade é que a escassez de recursos para a execução das políticas públicas é o fator de maior relevância na atual conjuntura brasileira.

Assim, o momento atual é de busca de soluções que possam ajustar a capacidade de produção do Judiciário à grande quantidade de processos que tramitam perante os Juizados Especiais Federais, sem, no entanto, acarretar gastos públicos excessivos.

Há que se refletir se a solução viável seria a contratação de mais magistrados e servidores e instalação de mais varas no interior dos estados, haja vista a necessidade de alto investimento financeiro para os cofres públicos.

Os custos para instalação de uma Vara Federal são bastante altos, pois se considera o valor empreendido na construção do prédio, na aquisição de bens permanentes, na contratação de magistrados e servidores, bem como com as despesas mensais de água e esgoto, energia, telefonia e internet, serviços terceirizados de vigilância, manutenção e limpeza, além do fato de que, para o bom funcionamento de uma Vara Federal localizada em cidade do interior, é necessário que sejam instaladas também procuradorias federais, órgãos do Ministério Público Federal, entre outros.

Segundo informações obtidas do Setor Administrativo da Seção Judiciária do Ceará, seguem alguns dos principais gastos financeiros para instalação e manutenção de uma Vara Federal:

- Construção do prédio ..... R\$ 1.000.000,00
- Aquisição de bens permanentes ..... R\$ 200.000,00
- Aquisição de veículo oficial ..... R\$ 40.000,00
- Pagamento de salários de magistrados e servidores (gasto

mensal).....	R\$ 196.732,78
• <b>Total.....</b>	<b>R\$ 1.436.732,70</b>

Não foram levados em conta nesse resumo os gastos com contas de água e esgoto, energia, contratação dos serviços terceirizados, gasolina, serviço de malote dos correios, aquisição de materiais de expediente, entre outros.

Um questionamento importante a fazer é, diante da escassez orçamentária do Poder Judiciário e da dificuldade em se criar e instalar Varas Federais por todo interior dos estados, que outras soluções poderiam ser adotadas para amenizar as barreiras do acesso à Justiça, bem como contribuir para que a morosidade do Judiciário, que tanto recebe reclamações da sociedade, seja atenuada, até que o Poder Público, principal reclamado em processos judiciais, promova o desejado bem-estar social.

Com base nessa reflexão e nas possibilidades criadas pelo processo eletrônico, seguem algumas soluções alternativas que podem promover um maior acesso à Justiça a todos os municípios jurisdicionados pelo JEF de Sobral.

### **6.1 Instalação de Postos Descentralizados dos Juizados Virtuais**

Através da realização de convênios com os governos Federal, estadual e municipal, é possível instalar postos de atendimento de Juizados Virtuais em várias cidades da jurisdição com baixos custos para os cofres públicos. O primeiro Posto de Atendimento dos Juizados Especiais Virtuais foi instalado em Guaramiranga/CE, cidade serrana que está sob a jurisdição de Fortaleza, e é resultado de uma parceria entre a Justiça Federal no Ceará, as prefeituras municipais, o Governo do Estado, o Conselho Nacional de Justiça e os ministérios da Justiça e

das Comunicações. Segundo informações disponibilizadas no sítio da Seção Judiciária do Ceará ([www.jfce.gov.br](http://www.jfce.gov.br)), o posto tem como objetivo disponibilizar um maior acesso à Justiça Federal, pois conta com serviços de recepção de petições iniciais, emissão de certidões negativas e informações de acompanhamento processual.

Segundo um estudo promovido pelo Desembargador Federal Marcelo Navarro, coordenador dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região, para instalação de um posto descentralizado, os equipamentos necessários são:

- 01 (um) microcomputador.
- 01 (um) escâner.
- 01 (uma) impressora.
- 01 (um) ponto de acesso à internet.
- 01 (um) servidor ou encarregado treinado para operar o sistema Creta.

## **6.2 Realização de Mutirões de Audiências de Conciliação e Julgamento Descentralizados**

O Mutirão de Audiências nos Juizados Especiais Federais é uma iniciativa coletiva para a execução de um grande número de audiências em um determinado período que visa desafogar uma unidade de Juizado Especial e tentar equacionar os problemas relativos à falta de infraestrutura desses juízos.

O mutirão consiste em estabelecer um ou mais dias determinados, quando vários juízes ajudam a desobstruir a pauta de audiências da unidade que se encontra assoberbada.

O JEF de Sobral realizou o primeiro mutirão de audiências da Seção Judiciária do Ceará em fevereiro de 2007, movido pela necessidade

de solucionar processos que tramitavam na forma convencional desde os anos de 2002, 2003, 2004 e 2005, os quais foram redistribuídos das unidades de juizado da capital após a instalação do JEF de Sobral, em virtude das regras de competência territorial.

O mutirão contou com a participação de 10 magistrados (02 da Subseção de Sobral, 07 de Fortaleza e 01 da Subseção de Mossoró/RN), 19 servidores, 07 procuradores autárquicos, 04 servidores do INSS e 05 estagiários da Justiça Federal em Sobral, para a realização, em 03 dias, de 601 audiências de conciliação, instrução e julgamento de processos que versavam acerca da concessão de benefícios previdenciários rurais, tendo sido priorizados os benefícios requeridos por pessoas idosas e/ou deficientes, tais como aposentadoria por idade, por invalidez, auxílio-doença, benefício assistencial, entre outros.

Os resultados obtidos foram considerados satisfatórios por todos os participantes do evento, pois o balanço feito e apresentado à comunidade local, à Seção Judiciária do Ceará e ao TRF da 5ª Região apresentou números bastante expressivos. Das 601 audiências designadas, 597 foram realizadas; e 04, canceladas; foram celebrados 264 acordos judiciais; julgados 99 processos procedentes e 114 improcedentes; 79 processos foram extintos sem julgamento de mérito; e apenas 45 ficaram pendentes de julgamento. Foram 363 benefícios previdenciários rurais concedidos, o que representou uma injeção mensal de recursos financeiros na economia regional, em números da época, de R\$ 127.050,00 (cento e vinte e sete mil e cinquenta reais).

Com o processo virtual, vislumbra-se a possibilidade da realização de mutirões descentralizados, ou seja, executados em outras cidades que não a sede da jurisdição, como forma de desafogar a pauta de audiências da vara e, ao mesmo tempo, aproximar a Justiça do cidadão que reside nas cidades mais distantes de Sobral.

O planejamento e a execução de um mutirão, mesmo que descentralizado, dentro de um ambiente totalmente informatizado demandam menos expedientes e tempo, além de uma estrutura mais simplificada, apresentando vantagens econômicas e procedimentais em relação ao mutirão de audiências em processos físicos. Passaremos a enumerar e analisar algumas das vantagens do processo virtual na realização de mutirões de audiências:

1. Realização dos atos processuais e expedientes necessários ao mutirão em lote: o sistema Creta admite a movimentação processual de vários processos ao mesmo tempo, o que representa uma economia de tempo e de mão de obra dos servidores, advogados e procuradores, garantindo uma agilidade maior na prática de atos repetitivos necessários à preparação do mutirão.
2. Identificação automática dos processos com prioridades legais: o sistema organiza os processos de acordo com a fase processual, as prioridades legais e o tempo de tramitação, possibilitando, assim, a rápida seleção dos feitos para o mutirão em obediência a critérios objetivos que visam à rápida e justa solução dos litígios.
3. Ausência de deslocamentos dos processos para fins de intimação e para realização das audiências: a intimação às partes é realizada eletronicamente e simultaneamente a autores e réus, os quais não necessitarão de requerer carga ou se deslocar até o juizado para fins de consulta e análise das peças que compõem o processo, bem como não há necessidade de transporte de processos para os locais designados para realização das audiências, pois estes estão

disponíveis na íntegra a todo o momento através da rede mundial de computadores.

4. Designação de um número maior de audiências por dia: uma vez que os atos processuais de preparação para o mutirão são realizados eletronicamente — portanto, com maior agilidade e eficiência —, a secretaria tem a possibilidade de designar um maior número de audiências para cada juiz participante do mutirão por dia, o que, sem dúvida, contribui efetivamente para a desobstrução da pauta de audiências, bem como para a efetivação do princípio constitucional da razoável duração do processo.

A administração do JEF analisa a demanda judicial referente aos municípios mais distantes da sede e daí planeja as ações voltadas para a realização do mutirão descentralizado, buscando parceria com prefeituras, órgãos da Justiça Estadual, trabalhista e eleitoral, para colaborar com a cessão do espaço físico, do ponto de internet, e de pessoas para colaborar com a organização e divulgação do evento.

### **6.3 Juizado Itinerante**

A plena interiorização da Justiça Federal, pelo menos na 5ª Região, ainda é sonho distante e cada vez mais encontra obstáculos orçamentários para sua concretização. O TRF da 5ª Região é composto de seis estados da Federação: Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, dos quais o Estado de Pernambuco é o que apresenta o maior número de Varas Federais instaladas no interior. Foi pensando nisso que o legislador tornou possível um projeto de Justiça móvel, tentando vencer as barreiras econômicas e geográficas ao acesso irrestrito à Justiça.

A Lei nº 10.259/2001, que instituiu os Juizados Especiais Federais, no parágrafo único do art. 22, previu a movimentação do Juizado Especial, caso as circunstâncias exigirem e com autorização prévia do tribunal respectivo.

O dispositivo legal demonstra a sensibilidade do legislador quanto à problemática do verdadeiro acesso à Justiça, principalmente no que tange à Justiça Federal, que não se encontra plenamente interiorizada.

Democratizar o acesso à Justiça é o alvo principal dos JEFs, mas não é tarefa fácil garantir o verdadeiro acesso à Justiça às comunidades interioranas do Brasil, e foi pensando nos obstáculos existentes para a consecução dessa meta que a Justiça Federal aderiu aos Juizados Especiais Federais Itinerantes, os quais significam a ida da Justiça até as pessoas que, por desconhecimento de seus direitos e pela situação de extrema pobreza, ficam à margem do atendimento fornecido pelo Poder Judiciário.

A Seção Judiciária de Alagoas já realizou cerca de cinco Juizados Itinerantes, nas cidades de Arapiraca, Palmeira dos Índios, União dos Palmares, Santana do Ipanema e Penedo, tendo sido os dois últimos realizados totalmente através do processo eletrônico.

Na Subseção de Sobral, composta de 62 municípios, alguns com distância da sede do JEF superior a 300 km, o processo eletrônico poderia viabilizar o planejamento e a realização de Juizados Itinerantes em cidades previamente estabelecidas, escolhidas pelos critérios de distância e dificuldade de acesso por transporte coletivo regular.

Após a autorização do TRF da 5ª Região, seriam providenciados convênios com órgãos públicos para a cessão de espaço físico e a estrutura necessária para atermção de pleitos judiciais e realização de audiências e perícias.

Servidores e magistrados se deslocariam para a localidade designada por um período pré-estabelecido e dividiria o tempo de

permanência no município para a execução de três fases distintas do mutirão itinerante: palestras ministradas por magistrados com a finalidade de esclarecer a comunidade acerca dos seus direitos; atendimentos às partes que quisessem ajuizar sua ação ou consultar ações em andamento; e realização de audiências e perícias.

#### **6.4 Realização de audiências por videoconferência**

Baseado na experiência cotidiana do juizado, percebe-se que uma das maiores dificuldades de acesso das partes litigantes ao JEF de Sobral é suprir o custo com o transporte até a sede do juizado para comparecer às audiências acompanhadas de suas testemunhas.

Quando da instalação do JEF, alguns advogados formularam pleitos no sentido de que a secretaria procurasse organizar a pauta de audiências observando o local de domicílio das partes e testemunhas, buscando, assim, reunir o maior número de pessoas por localidade e data para que fosse viabilizado o transporte dessas pessoas, as quais, na maioria, não são beneficiadas pelo serviço de transporte coletivo regular de linhas e dependem do frete dos veículos de transporte alternativo.

A audiência no procedimento do JEF de Sobral é indispensável em pelo menos 80% dos processos em que se busca concessão de benefício previdenciário rural, já que a prova oral é fundamental para a caracterização da condição de segurado especial, devido principalmente à informalidade da atividade desenvolvida por essas pessoas.

As audiências nos JEFs orientam-se pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, idênticos aos que regem o processo como um todo.

No processo civil, em especial nos Juizados Especiais, não há muita problemática em relação aos atos praticados a distância, através

de transmissão de vídeo e áudio em tempo real, pois dificilmente poderia ser alegada alguma nulidade dos atos sob o argumento de coação ou inexatidão quanto à identificação das pessoas que prestarão depoimentos, as quais são previamente identificadas no processo.

## CONCLUSÃO

O mais importante fator de desenvolvimento da sociedade humana na atualidade, sem sombra de dúvida, é o progresso científico-tecnológico. A velocidade na transmissão da informação revoluciona as relações sociais, econômicas e culturais, bem como produz novos conhecimentos e novas possibilidades. O Direito, enquanto ciência social, vem sendo influenciado pelo avanço tecnológico, na medida em que surge a necessidade de estabelecer regras que atendam às exigências da sociedade atual.

A revolução tecnológica progressivamente vem se incorporando ao mundo jurídico, com a utilização cada vez mais frequente de novos meios de comunicação e tramitação processual, promovendo a celeridade na rotina forense, bem como facilitando o tão sonhado acesso à Justiça. A crescente demanda judicial coloca o Poder Judiciário em frente ao desafio de garantir que a via judiciária seja franqueada para a defesa de todo e qualquer direito, por qualquer cidadão, independentemente da capacidade econômica de cada um, e, para tanto, precisa dispor de meios mais eficientes, rápidos e economicamente viáveis de processamento e julgamento de ações judiciais.

Não resta dúvida de que a plena interiorização da Justiça Federal é necessária, porém pode ser considerada como um sonho ainda distante, levando-se em conta o alto custo para instalação de Varas Federais, em especial nas cidades do interior, bem como os entraves burocráticos

existentes, por isso deve ser constante a busca por ferramentas que contribuam para propiciar maior agilidade e eficiência na entrega da prestação jurisdicional, bem como amenizar os problemas relacionados a deslocamento de pessoas idosas e deficientes que residem em comunidades distantes.

O processo eletrônico é uma dessas ferramentas, pois, além de reduzir o tempo de tramitação dos processos, cria novas possibilidades de solução para os problemas de acesso à Justiça às pessoas carentes residentes em comunidades distantes da sede do JEF de Sobral, sem, entretanto, necessitar de alto investimento de recursos do orçamento público.

A adoção do processo virtual já foi devidamente regulamentada em lei, não viola os princípios constitucionais que regem o processo civil e tem trazido bons resultados nos Juizados Especiais Federais em termos de agilidade na tramitação processual.

A análise acerca do perfil da demanda judicial do JEF de Sobral revelou a predominância de questões previdenciárias, as quais poderiam ser dirimidas na via administrativa, sem a necessidade de invocar o Judiciário para agir no campo de atuação do Poder Executivo. Dessa forma há que se refletir se realmente a solução seria criar mais varas e contratar mais servidores e magistrados, quando, na verdade, a solução mais sensata seria o aparelhamento da autarquia previdenciária para que esta pudesse atender satisfatoriamente à população.

No decorrer do estudo, procurou-se entender a realidade socioeconômica dos municípios jurisdicionados pelo JEF de Sobral e esclarecer a importância de um adequado funcionamento de um juizado instalado no sertão, bem como as vantagens que o processo virtual possui na aplicação de soluções alternativas de viabilização de acesso à Justiça às comunidades mais distantes.

Conclui-se, por fim, que é necessário ousar. A criação e instalação dos JEFs representaram um avanço extraordinário em termos de aplicação de um direito processual mais moderno, capaz de solucionar de forma adequada os pequenos litígios do atual contexto social. É preciso dar continuidade ao movimento iniciado a partir da criação dos JEFs e fazer com que o Judiciário ultrapasse seus próprios limites e se aproxime efetivamente da sociedade, adotando técnicas modernas e economicamente viáveis, capazes de tornar a administração do Judiciário mais eficiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria da Reforma do Judiciário. *Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança*. Brasília, 2006.
- CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Teoria e Prática dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais*. 9. ed. 2007. Saraiva.
- DIAGNÓSTICO DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas – Brasília: CJF, 2003.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 8. ed. 2005, Método.
- MACHADO, Agapito. *Juizados Federais Virtuais*. Revista do Centro de
- REVISTA ESMAFE. RECIFE, v. 2 N. 19, p. 337-380, 2009

Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, n. 31, dez./2005, p. 75-84.

NEGRÃO, Theotônio. *Código de Processo Civil*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

NERY JUNIOR, Nelson. *CPC Comentado*. 9. ed. São Paulo: RT, 2006.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PAULA, Leandro Waldir de. *A Justiça e o Cidadão: Uma Aproximação Necessária*. Direito Federal, Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil, n. 77, jul./set. 2004, p. 143-174.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Sentença Civil: Liquidação e Cumprimento*. 3. ed. São Paulo: RT, 2006.

WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos da Nova Execução, 3: de Títulos Judiciais – Lei nº 11.232/2005*. São Paulo: RT, 2006.

## NOTAS

<sup>1</sup> Analista Judiciária da SJCE.

# **GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE MODELOS ALTERNATIVOS DE CUMPRIMENTO DE ACORDOS E SENTENÇAS NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO**

**Valdir Soares Fernando<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Esta pesquisa estruturou-se com o intuito de verificar o desenvolvimento procedimental do Setor de Execução de Julgados dos Juizados Especiais Federais Cíveis do Estado de Pernambuco (capital e interior), com a análise da Lei nº 10.259/2001, o diagnóstico dos principais problemas e as proposições de melhoria ofertadas pelos operadores dessas unidades jurisdicionais, visando à busca constante da efetividade da prestação jurisdicional. A pesquisa concluiu pela existência de grande disparidade entre os problemas enfrentados nos JEFs do Estado de Pernambuco, em face de sua missão institucional, sendo observado, por outro lado, que o estabelecimento de parcerias e convênios com os outros órgãos públicos, geralmente a parte passiva, ou seja, os réus, tais como INSS, Caixa Econômica Federal, União, etc., só tem a trazer benefícios, pois diminui os entraves burocráticos e, por si, já aponta para o desenvolvimento da conciliação, ato que acelera de forma efetiva a solução do litígio. Por fim, constata-se que, se as sugestões colhidas forem transformadas em soluções práticas, poderão servir de *benchmarking* para todas as unidades envolvidas e de referência para todos os outros JEFs vinculados ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

**PALAVRAS-CHAVE:** acesso à Justiça, JEFs, problemas, proposições de melhoria.

## INTRODUÇÃO

Há muito que se fala em acesso à Justiça, mas aqueles brasileiros que realmente necessitam de assistência judiciária nem sequer sabem o que isso significa. Na verdade, o pobre ainda não tem acesso à Justiça; a Justiça é que tem acesso ao pobre, intimando-o, prendendo-o, despejando-o, bloqueando os valores de suas parcas contas bancárias, entre outras formas de constrição previstas no ordenamento jurídico pátrio (FREITAS FILHO, 2003).

Dispõe o inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988: o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Daí a previsão da Defensoria Pública, órgão que hoje ainda carece de infraestrutura humana e material adequada no Brasil.

Ora, segundo Freitas Filho (2003), antes de procurar um defensor, o cidadão carente precisa saber que pode se beneficiar da assistência judiciária gratuita; o que vem a ser uma Defensoria e onde encontrá-la, problemas que facilmente seriam resolvidos com a atuação mais efetiva dessa instituição. Mas o Poder Judiciário, em seu contínuo desenvolvimento, não poderia ficar à espera da resolução dos problemas da Defensoria.

Deveras, a Justiça Federal brasileira, que nasceu com a República, trouxe em seu cerne o regime federativo. Uma vez implantada a Federação, abriram-se as portas para a definição de um sistema dual de Justiça, no qual passaram a coexistir, de forma independente e harmônica, órgãos judiciários federais e estaduais (VELLOSO, 1995, p. 7).

Entretanto, o processo judicial se tornou demasiadamente formalista, a ponto de ser preterida a celeridade em prejuízo da segurança, deduzindo-se que a demora do processo seria um mal necessário para a apreciação definitiva de qualquer direito postulado.

Desse modo, houve um esvaziamento da ciência processual ante a realidade social, trazendo grande inquietação que preocupou estudiosos de inúmeros campos das ciências, tais como sociologia, economia, antropologia, psicologia, política, e a sociedade como um todo, que pode ser resumida numa indagação fundamental para o estudo da crise do processo, trazida por Cappelletti e Garth (1988), qual seja, a de a que preço e em benefício de quem esses sistemas de fato funcionam (FREITAS ACIOLI, 2000).

Tentando minimizar os supracitados problemas, o legislador federal editou a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, instituindo os Juizados Especiais Cíveis e Criminais nos estados, ficando a cargo dos legisladores estaduais a elaboração das necessárias normas de organização judiciária.

Assim, de forma inovadora, o formalismo exagerado do antigo processo deu lugar a procedimentos modernos que fizeram todos os operadores do Direito repensarem a sua maneira anterior de atuação, uma vez que, no cerne dos princípios norteadores elencados (celeridade, oralidade, economia processual, informalidade, etc.), deram maior efetividade à prestação jurisdicional.

Diante do relativo bom desempenho dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais, defendeu-se a ideia de que esses órgãos fossem também implantados na esfera federal, mas não havia previsão constitucional para tanto.

Em face dessa necessidade, o Congresso Nacional promulgou, em 18 de março de 1999, a Emenda Constitucional nº 22, que acrescen-

tou o parágrafo único ao art. 98 da Carta Federal de 1988, que assim preleciona: “Lei federal disporá sobre a criação de Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal.”

Daí que, pondo de lado as questões da Justiça Estadual, vertente estranha ao presente estudo, observa-se que a democratização do acesso à Justiça e a defesa da cidadania foram grandes virtudes proporcionadas pelos Juizados Especiais Federais, órgãos criados pela Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.

Ao tempo em que era detectado mais um esforço das autoridades constituídas no que concerne ao acesso à Justiça, ante a imposição dos interesses da sociedade, mais próximo ficava de ser considerado como o mais básico dos direitos humanos do sistema jurídico moderno e igualitário, ao pretender garantir e não apenas proclamar o direito de todas as pessoas (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 11/13).

Mas, como nem tudo são flores, a instalação dos Juizados Especiais Federais no Brasil não foi fácil. Cada Tribunal Regional Federal administrou a instalação dos JEFs a seu modo, ao transformar varas especializadas, cedendo servidores, material, equipamentos e constituindo parcerias.

O presente estudo está delimitado aos JEFs instalados na Seção Judiciária do Estado de Pernambuco, unidade federativa vinculada ao TRF da 5ª Região, cujas unidades estão assim distribuídas: 3 (três) Varas Federais na capital (Recife) e 5 (cinco) células de JEFs instaladas de forma adjunta nas varas do interior, nos municípios de Caruaru, 1 (uma); Garanhuns, 1 (uma); Serra Talhada, 1 (uma); Salgueiro, 1 (uma); e Petrolina, 1 (uma).

Desse modo, em nome do melhor atendimento ao jurisdicionado, o cidadão-cliente, torna-se necessária a constante busca da sua satisfação. Para tanto, há de ser melhorado o desempenho dos trabalhos carto-

rários mediante a padronização e/ou uniformização de procedimentos, com o constante treinamento dos integrantes dos juizados, ao lado da diminuição dos custos administrativos e operacionais.

Daí a necessidade de ideias inovadoras e que estas possam ser difundidas e compartilhadas com todos os envolvidos no processo, com o intenso intercâmbio dos juizados, não só com os da Seção Judiciária de Pernambuco, mas com as unidades além-fronteiras.

A coleta de dados objetivou observar o caminho percorrido pelo processo, hoje totalmente virtual, a partir do momento em que se oportuna o cumprimento de acordo ou sentença, até o arquivamento do feito, finalizando a prestação jurisdicional com a obrigação de pagar liquidada, com a requisição de pequeno valor depositada e/ou obrigação de fazer satisfeita.

Todos os dados coletados foram analisados por intermédio de processos comparativos, levando em consideração os problemas levantados e as sugestões dos respondentes, para uma possível solução.

A pesquisa concluiu pela existência de grande disparidade entre os problemas enfrentados nos JEFs do Estado de Pernambuco, em face de sua missão institucional. Entretanto, se as sugestões achadas forem transformadas em soluções práticas, poderão servir de *benchmarking* para todas as unidades envolvidas e de referência para todos os outros JEFs vinculados ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Observou-se também que o estabelecimento de parcerias e convênios com os outros órgãos públicos, geralmente a parte passiva, ou seja, os réus, tais como INSS, Caixa Econômica Federal, União, etc., só tem a trazer benefícios, pois diminui os níveis burocráticos e, por si, já aponta para o desenvolvimento da conciliação, ato que acelera de forma efetiva a solução do litígio.

Por fim, em nome do intercâmbio suprarreferido é que se pensou na realização dessa pesquisa. Como descobrir, aperfeiçoar e pôr em prática as sugestões e ideias inovadoras dos outros juizados? Como divulgá-las para que possam também ser utilizadas por outras unidades? Como aumentar esse intercâmbio? Presente está o desafio.

## **1 O PROBLEMA DO ACESSO À JUSTIÇA**

A democratização do acesso à Justiça e a defesa da cidadania foram grandes virtudes proporcionadas pelo Juizado Especial Federal. A afirmação é do Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, durante sua palestra realizada em 2004, em Brasília (DF), no Primeiro Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (Fonajef).

A Justiça Federal está deixando de ser elitizada. Com o advento dos Juizados Especiais Federais e, conseqüentemente, com a sua interiorização, o acesso à Justiça está sendo democratizado. Entretanto, com a dinâmica da sociedade, muitos outros objetivos precisam ser alcançados. Como fazê-lo?

O Estado Democrático de Direito se realiza, dentre tantos fenômenos, com o sistema de Juizados Especiais, local onde a realização dos direitos individuais violados tem garantida a sua prevalência, mediante o acesso ao Judiciário, notadamente, em face do poder das grandes corporações econômicas e, mais recentemente, dos entes públicos federais (SOUSA, 2004, p. 57).

Com o crescimento da população e com a ampliação da Justiça Federal, principalmente no Estado de Pernambuco, uma vez que criadas novas varas de Juizados Especiais Federais, inclusive com células desses juizados nas varas do interior, sente-se a necessidade de um intercâmbio para a discussão de problemas e possíveis soluções visando

à padronização dos procedimentos a serem adotados na sistemática de suas secretarias.

Pensa-se também por conta do processo virtual instituído pela Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006 — que revolucionou o procedimento cartorário —, que tudo esteja voltado para que os princípios norteadores dessas unidades, ou seja, celeridade, oralidade, economia processual, informalidade, etc., estejam sempre presentes.

Como o cliente maior dos juizados é, em geral, a população de baixa renda, busca-se um servidor que tenha o perfil para tal trabalho. Sem descuidar-se do apuro técnico-profissional, sente-se, sobremaneira, a imposição do aspecto humanístico nesse tipo de atendimento.

Em nome dos princípios norteadores dos juizados, também se nota a necessidade de ampliar-se a rede de convênios e parcerias com os outros órgãos da seara federal, a saber: Caixa Econômica Federal, INSS, União, etc., cuja soma de esforços certamente caminhará para a efetividade do processo.

Observa-se que muitos são os obstáculos enfrentados pela sociedade para que ela, em nome de sua plena cidadania, receba uma prestação jurisdicional satisfatória (MACEDO DA COSTA, 1998, p. 47/48).

Por último, esclarece-se que, apesar da necessidade da revisão bibliográfica, o objetivo do presente trabalho é conhecer os problemas, as proposições de melhorias sugeridas, enfim, as experiências de outras varas ou células de Juizados Especiais Federais (capital + interior pernambucano), para a consecução do *benchmarking* necessário na busca de alternativas que façam com que o processo siga mais célere e, assim, atinja a sua efetividade ante o jurisdicionado, que é o nosso cliente/cidadão.

## **2 INSTALAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS EM PERNAMBUCO**

O Estado de Pernambuco se localiza geograficamente no centro-leste da Região Nordeste do Brasil. Possui 98.938 km<sup>2</sup> de área, abrangendo 184 municípios e o território de Fernando de Noronha.

Os dados preliminares do Censo de 2000 apontam que a população total do Estado é de 7.918.344 habitantes, sendo de 6.058.249 a população urbana e de 1.860.095 a população rural. Assim, a densidade demográfica é de 80,37 hab./km<sup>2</sup>.

As cidades mais populosas são o Recife, a capital do Estado (1.422.905); Jaboatão dos Guararapes (581.556); Olinda (367.902); Paulista (262.237); Caruaru (253.634); e Petrolina (218.336).

### **2.1 Município do Recife**

Recife, capital do Estado de Pernambuco, situa-se no litoral nordestino e ocupa uma posição central, a 800 km das outras duas metrópoles regionais, Salvador e Fortaleza, disputando com elas o espaço estratégico de influência na região.

Possui área de 217 km<sup>2</sup> e uma população residente (dados de 2000) de 1.422.905 habitantes, chegando ao total de 1.533.580 na contagem de 2007, correspondendo a 43% da população da Região Metropolitana.

É na capital pernambucana que estão instaladas as 3 (três) varas especializadas em Juizados Especiais Federais, quais sejam: 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 19<sup>a</sup>, sendo que as duas primeiras ainda funcionando em estado híbrido, pois ainda restam poucos processos físicos, entretanto a 19<sup>a</sup>, de forma inédita, funciona totalmente no sistema virtual.

As 3 (três) varas de Juizados Especiais Federais (14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 19<sup>a</sup>)

foram criadas pela Lei nº 10.772, de 21 de novembro de 2003, sendo que as duas primeiras foram implantadas pelas Resoluções nº 14 e 15 do Tribunal Regional da 5ª Região, de 3 e 17 de dezembro de 2003. Conta, segundo dados de 31 de janeiro de 2008, com 6.082 e 6.324 processos virtuais, respectivamente.

Já a 19ª vara, originariamente totalmente virtual, foi implantada pela Resolução nº 12 do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, de 6 de abril de 2005, e pelo Ato nº 420-A, de 23 de maio de 2005, contando também em 31 de janeiro de 2008 com 5.017 processos. Além das 3 (três) varas de Juizados Especiais instaladas na capital, o jurisdicionado conta igualmente com os postos avançados localizados na Região Metropolitana do Recife.

Nesta pesquisa observou-se que as ações intentadas mais comuns são: cobrança dos expurgos da caderneta de poupança — planos Bresser e Verão — e concessão e/ou revisão de benefícios previdenciários, notando-se que a grande maioria das supracitadas ações é contra o INSS, devendo ser frisado também que o significativo aumento do número de ações contra a aludida autarquia, nos juizados, começou a se verificar desde novembro de 2003, em face da enorme demanda por revisões dos benefícios pela aplicação do Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM), de 39,67%, entre março de 1994 e fevereiro de 1997.

E não é para menos. No último dia 28 de janeiro de 2008, o sítio do Tribunal Regional Federal da 5ª Região divulgou a seguinte notícia: “Pagamento de RPVs em 2007 injeta mais de R\$ 523 milhões na 5ª Região. Durante o exercício de 2007, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região liberou o pagamento de mais de meio bilhão de reais em Requisições de Pequeno Valor (RPVs), nos seis estados nordestinos em que tem abrangência (Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas e Sergipe)”<sup>2</sup>.

Decerto houve e há uma demanda reprimida. Mas o problema bem pode estar nos balcões de atendimento do INSS. Segundo o Juiz Federal José Antonio Savaris, da Seção Judiciária do Paraná, JEF Ponta Grossa/PR, o INSS tem uma tendência a indeferir sumariamente os pedidos de benefícios previdenciários (SAVARIS, 2003).

Pernambuco, com a população de 7.918.344 habitantes, comporta as supracitadas varas de juizados que têm jurisdição sobre 67 (sessenta e sete) municípios que totalizam 5.135.079 habitantes.

## **2.2 Município de Caruaru**

O município está situado no Agreste do Estado de Pernambuco, Microrregião do Vale do Ipojuca, com área de 921 km<sup>2</sup> e a 134 km de distância da capital. É formado pelos distritos-sede Carapotós, Gonçalves Ferreira e Lajedo do Cedro, além de 10 povoados. Possui 253.634 habitantes (zona urbana: 217.407 e zona rural: 36.227), chegando a 289.086 habitantes, na contagem de 2007, com a densidade demográfica de 229.28 hab./km<sup>2</sup>.

Na cidade localizam-se 2 (duas) Varas Federais: a 16<sup>a</sup>, com 4.861 processos virtuais, e a 24<sup>a</sup>, com 5.089, sendo tais processos vinculados a um juizado adjunto às varas, tendo jurisdição sobre 34 (trinta e quatro) municípios.

## **2.3 Município de Garanhuns**

Garanhuns está situada no Planalto da Borborema, a 896 metros acima do nível do mar. É o principal município do Agreste Meridional, distante apenas 230 quilômetros da capital do Estado.

Com área de 472 km<sup>2</sup>, tem posição estratégica com relação aos

grandes centros urbanos do Nordeste, sendo cortada por uma malha rodoviária composta de rodovias federais e estaduais em bom estado de conservação. As rodovias federais BR-423 e BR-424, além das estaduais PE-177 e a PE-218, ligam Garanhuns à capital do Estado e às demais cidades do Nordeste e do Sul do País.

Na contagem populacional de 2007, o município atingiu 124.996 habitantes. Alberga apenas 1 (uma) Vara Federal, a 23ª, com 4.103 processos virtuais (dados de 31 de janeiro de 2008), tendo jurisdição sobre 32 (trinta e dois) municípios.

#### **2.4 Município de Serra Talhada**

Localiza-se no Sertão pernambucano com área territorial de 2.980 km<sup>2</sup> e população de 76.198 de habitantes, de acordo com a contagem populacional de 2007. Possui 1 (uma) Vara Federal, a 18ª, com 2.303 processos virtuais, tendo jurisdição sobre 27 (vinte e sete) municípios.

#### **2.5 Município de Salgueiro**

Está situado no Sertão Central pernambucano, com área territorial de 1.639 km<sup>2</sup> e população de 53.167 habitantes. Possui 1 (uma) Vara Federal, a 20ª, com 612 processos virtuais e jurisdição sobre 14 (quatorze) municípios.

#### **2.6 Município de Petrolina**

Cidade banhada pelo Rio São Francisco. Em conjunto com o vizinho município de Juazeiro, na Bahia, forma o maior aglomerado humano do semiárido. Integra-se aos municípios de Lagoa Grande

e Santa Maria da Boa Vista, estes localizados em Pernambuco, e os municípios baianos de Juazeiro, Remanso, Casa Nova e Sobradinho, a Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) São Francisco.

Tem área de 4.559 km<sup>2</sup>, população de 285 mil habitantes (estimativa IBGE/2008) e densidade demográfica de 45,9 hab./km<sup>2</sup>. Abriga 2 (duas) Varas Federais, a 8ª com 557 processos virtuais e a 17ª com 532, abrangendo a jurisdição de 12 (doze) municípios.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Ambiente do estudo**

Tal ambiente constitui a secretaria de vara de Juizado Especial Federal, onde ocorrem os diversos atos necessários ao cumprimento de acordos, decisões e sentenças. Analisemos o que realmente foi verificado *in loco*, partindo da devolução do processo ao juizado quando nada há para executar.

Não necessariamente, o processo vai para baixa e arquivamento quando nada há para executar. A imediata baixa e arquivamento do processo ocorrem quando o pedido foi julgado improcedente e não há honorários a pagar, o que acontece quando a ação foi ajuizada sem a presença de advogado.

Entretanto, muitas vezes a ação é intentada mediante a presença de advogado credenciado pela Assistência Judiciária existente na Seção Judiciária de Pernambuco. Nesses casos, independentemente de o autor ter vencido ou não a demanda, há os honorários a pagar, nos moldes da Resolução nº 558, de 22 de maio de 2007, do Conselho de Justiça Federal.

Observou-se também, num determinado momento histórico dos juizados, a existência de um número muito grande de ações cujos pedidos

eram improcedentes, de acordo com as decisões reiteradas dos juízes ali atuantes.

Assim, transitados em julgado os decisórios, os magistrados começaram a negar o pagamento de honorários aos advogados da Assistência Judiciária, notadamente nos casos em que o objeto era a incidência da OTN/ORTN sobre benefícios previdenciários, os quais, pela legislação de regência, não poderiam ser contemplados com tais índices de correção monetária, em face do entendimento já pacificado jurisprudencialmente, tanto no juízo de primeiro grau como pelas instâncias superiores.

Na verdade, tal fato era corroborado pelo próprio deslinde do processo, geralmente extinto por ausência de interesse processual, ficando caracterizada a existência de erro grosseiro quando do ajuizamento da ação.

Casos outros surgiram em que, ao tempo em que a tese aventada na petição inicial ia de encontro ao entendimento já pacificado jurisprudencialmente, o processo era extinto, de plano, antes mesmo da citação da parte adversa, havendo o indeferimento da exordial, demonstrando-se, desse modo, o ajuizamento da ação de modo temerário.

Também houve os casos em que o advogado da Assistência Judiciária tinha o seu pedido de honorários indeferido por demonstrar inércia quando do acompanhamento dos feitos, ora por não apresentar toda a documentação instrutória do processo, não atendendo ao comando judicial para a necessária emenda, ora pelo não comparecimento da parte autora às audiências, neste caso, não apresentando nenhuma justificativa quanto à ausência do seu constituinte, tampouco interpondo recurso contra a sentença que extinguiu o processo.

Por fim, quando ocorria a situação de pagamento de verba honorária aos advogados da Assistência Judiciária, após a autuação do respectivo processo administrativo, era arbitrado, de ofício e por

processo, o valor de R\$ 42,34 (quarenta e dois reais e trinta e quatro centavos), sob a alegação de estar limitada a dotação orçamentária, bem como por uma suposta simplicidade da causa.

É oportuno frisar que a supracitada Resolução nº 558/2007 prevê, em sua Tabela 1, o valor mínimo de R\$ 166,71 (cento e sessenta e seis reais e setenta e um centavos) e máximo de R\$ 352,29 (trezentos e cinquenta e dois reais e vinte e nove centavos), para os honorários dos advogados dativos. Por outra banda, na Tabela IV, os defensores que atuam em Juizados Especiais Federais podem receber até o máximo de R\$ 352,20 (trezentos e cinquenta e dois reais e vinte centavos) por ação.

Vejamos, agora, a previsão de procedimentos quando há condenação de obrigação de fazer, não fazer ou entrega de coisa certa, conforme institui o art. 16, da Lei nº 10.259/2001, *in verbis*:

*Art. 16. O cumprimento do acordo ou da sentença, com trânsito em julgado, que imponham obrigação de fazer, não fazer ou entrega de coisa certa, será efetuado mediante ofício do Juiz à autoridade citada para a causa, com cópia da sentença ou do acordo.*

Como se vê, a lei é taxativa ao dizer que a referida obrigação será efetuada mediante ofício do juiz à autoridade citada para a causa, com cópia da sentença ou do acordo. Na prática, tal determinação não subsiste. Ora, inicialmente é bom que se pergunte: quem é a autoridade citada para a causa? Quem, realmente, deveria receber a ordem de revisão ou implantação do benefício?

Obviamente, seria a autoridade máxima da entidade. Entretanto, tornou-se comum nos Juizados Especiais Federais o simples envio do processo, virtualmente, para o Posto Prisma<sup>3</sup> do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), instalado no próprio prédio da Justiça Federal, onde funcionam os juizados, ali sendo implantados ou revisados os

benefícios da previdência, cumprindo-se os comandos judiciais com maior celeridade e muito menos burocracia.

Por seu turno, quando da condenação de obrigação de pagar quantia certa (art. 17, da Lei nº 10.259/2001), há duas situações. A primeira, quando o valor se situa até 60 (sessenta) salários mínimos; e a segunda, quando for superior a esse valor.

Na realidade, o procedimento adotado também é normatizado pelo arts. 2º, 3º e 4º da Resolução nº 559, de 26 de junho de 2007, do Conselho de Justiça Federal. Embora incomum, o pagamento da dívida exequenda pode ocorrer com substanciais acréscimos, em face da demora no julgamento da causa, ensejando a majoração do valor inicial por conta da incidência de correção monetária e/ou juros de mora (BORGES, 2007).

### **3.2 Tipo de pesquisa**

No que concerne aos objetivos, segundo Bauren (2006), a pesquisa será descritiva visto que se preocupa em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los. Assim, os fenômenos do mundo humano e físico são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador (Andrade, 2002).

Quanto aos procedimentos, a pesquisa será bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica porque o material consultado abrange referencial sobre o tema em análise, de forma exploratória e específica. Documental porque se valerá de documentos internos da vara em estudo, quais sejam atos ordinatórios, despachos, decisões e sentenças proferidas virtualmente naqueles órgãos. Por fim, será a pesquisa de campo, uma vez que é necessária a realização de entrevistas, bem como a aplicação de questionários.

### **3.3 População e Amostra**

Como população, foi escolhida a Justiça Federal, Seção Judiciária do Estado de Pernambuco. Por outro lado, é sabido que a amostra corresponde a um subconjunto da população (MARCONI e LAKATOS, 2002). Constitui uma parcela do universo a ser pesquisado, selecionada de forma conveniente.

Foram utilizadas amostras por acessibilidade e também por tipicidade. Por acessibilidade ou conveniência, pela facilidade do acesso. Por tipicidade, pois intencionalmente baseada nas informações disponíveis e consideradas representativas para a população.

Desse modo, a amostra foi constituída da seguinte forma: a) facultativamente 1 (um) magistrado atuante em cada Juizado Especial Federal da capital (14ª, 15ª e 19ª) e das varas do interior (16ª, 24ª, 23ª, 18ª 20ª, 8ª e 17ª); b) obrigatoriamente o diretor ou substituto das supracitadas unidades jurisdicionais; c) obrigatoriamente 1 (um) servidor que atue diretamente na execução dos julgados das referidas varas; e d) facultativamente 1 (um) ou mais servidores dos demais setores desses juizados.

Assim, foram conseguidos 40 (quarenta) questionários válidos com as respectivas entrevistas, da seguinte forma: 3 (três) magistrados, sendo 2 (dois) do interior e 1 (um) da capital; 10 (dez) servidores em função de direção ou seus substitutos; 25 (vinte e cinco) outros servidores dos juizados, sendo 10 (dez) atuantes diretamente na execução dos julgados; 1 (um) servidor da contadoria judicial e 1 (um) servidor do Posto Prisma.

### **3.4 Instrumento**

Como instrumento quantitativo de trabalho foi utilizado um questionário com apenas 4 (quatro) questões básicas, aplicado a todos

os componentes da amostra, a fim de identificar as principais vantagens dos juizados, do ponto de vista legal, os maiores problemas enfrentados e quais seriam as sugestões postas em prática para a maior efetividade da prestação jurisdicional.

O mencionado questionário foi elaborado com questões abertas, optando-se pela inclusão, ao final do instrumento, de um espaço para quaisquer comentários que pudessem achar necessários.

### **3.5 Procedimento de coleta e análise de dados**

Nessa etapa, foram entregues os questionários aos servidores dos juizados para posterior recolhimento dos dados e avaliação futura, sendo oportuno consignar que, a despeito do momento da entrega dos questionários respondidos, a entrevista foi feita com todos os respondentes.

Recebidos os questionários e juntados os apontamentos conseguidos nas entrevistas, tais documentos foram separados por varas e, dentre cada unidade, por juízes, diretores e demais servidores respondentes, para que se pudesse quantificar o nível e a percepção contida em cada resposta, com o objetivo de construir um gráfico comparativo entre as realidades retiradas do empírico e o contido na Lei nº 10.259/2001, que busca o máximo da efetividade da prestação jurisdicional.

## **4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Levando-se em consideração que o corpo da Lei nº 10.259/2001, em si, já traz muitos ganhos, objetivou-se saber se os operadores do Direito atuantes nos juizados vislumbravam outras vantagens advindas

do mencionado texto normativo. Analisando as respostas das entrevistas e dos questionários, constata-se que o texto da supracitada lei agrada aos respondentes, não havendo nenhum dado que apontasse para alguma negatividade.

Pelas respostas dadas à questão, pôde-se chegar a 4 (quatro) conclusões: a) o texto da Lei nº 10.259/2001 se completa; b) há satisfação em ver a efetividade da prestação jurisdicional; c) é importante a descentralização do processo decisório; e d) há possibilidade de maior interação com os demandados, na busca da efetiva prestação jurisdicional.

Em face da amplitude da Lei nº 10.259/2001, esperava-se que o item “a” fosse lembrado por uma quantidade maior de respondentes, já que o referido normativo legal reconstruiu de forma revolucionária a estrutura do rito processual das ações intentadas nos juizados, notadamente com o advento do processo totalmente virtual, que trouxe fundamentalmente a economia de papel, pondo em evidência a conscientização ecológica ante os atuais problemas enfrentados pelo desenvolvimento sustentável.

Interessante observar que, apesar de o art. 4º da supracitada lei determinar que o juiz possa, de ofício ou a requerimento das partes, deferir medidas cautelares no curso do processo, para evitar dano de difícil reparação, existe a tendência de interpretação extensiva desse texto, admitindo-se a possibilidade de concessão também de antecipação dos efeitos da tutela de mérito dentro do gênero das tutelas de urgência, por melhor atender aos princípios norteadores dos Juizados Especiais. Observe-se o comentário feito por uma magistrada:

*A grande vantagem está representada na possibilidade da efetivação da tutela jurisdicional nos casos de provimento de urgência, pelo deferimento de medidas cautelares ou antecipatórias do mérito, antes do julgamento definitivo da demanda. (Questionário 12)<sup>4</sup>*

Tal tendência já começa a ser discutida no âmbito doutrinário, disseminando-se a ideia de que outras tutelas de urgência possam ser adotadas nos juizados. Veja-se.

Por outro lado, há discussão doutrinária sobre a possibilidade de concessão de antecipação de tutela nos Juizados Federais, já que a lei apenas fala em medida cautelar. Todavia, entendo que ao art. 4º da Lei nº 10.259/2001 deve conferir-se uma interpretação extensiva, pois é a que melhor atende aos princípios norteadores dos Juizados Especiais como um todo, os quais informam o sistema para que este seja o mais eficaz possível no sentido da efetividade do processo (BORGES, 2007).

Muitos entrevistados reconheceram a necessidade de uma mudança no antigo sistema processual pesado e moroso, e a chegada dos Juizados Especiais trazendo a satisfação de ver a efetividade de um provimento jurisdicional mostra bem isso, conforme o relato de um servidor:

*A observância, nos moldes em que firmados na Lei nº 10.259, dos princípios norteadores e regentes desse rito, principalmente o da celeridade e da economia processual, [...] faz com que a eficiência, a eficácia e a igualdade de tratamento, estruturas basilares do sentimento de Justiça, se deem as mãos no poder-dever de fornecer à população uma prestação jurisdicional cada vez mais próxima de seus anseios, positivando a prática de satisfação das partes [...] na busca da paz social. (Entrevista 19)*

O item *Descentralização do Processo Decisório* também teve peso entre os respondentes, principalmente por corroborar o § 4º do art. 162, do Código de Processo Civil, que trata dos atos meramente ordinatórios, os quais independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário.

Como exemplo marcante e até hoje utilizado nos juizados da capital e em alguns do interior, há o caso do ajuizamento de uma ação buscando a condenação da Caixa Econômica Federal, em danos morais.

Fora observado que, após a sentença procedente — com o devido arbitramento do *quantum* indenizatório pelo magistrado — e o respectivo trânsito em julgado desse decisório, a secretaria do juízo, obrigatoriamente, tinha que providenciar os seguintes atos:

- a) Confeção do alvará de levantamento (de papel controlado e numerado a ponto de ter que haver certidão se fosse cancelado), que é o documento hábil a autorizar à parte vencedora o recebimento da indenização.
- b) Rubrica de quem confeccionou o citado documento.
- c) Conferência e assinatura do diretor de secretaria.
- d) Envio do documento ao gabinete para a assinatura do juiz presidente do feito.
- e) Intimação da parte vencedora para receber o alvará.

Após uma reunião com o setor jurídico da Caixa que se fez acompanhar de uma representação dos gerentes envolvidos, chegou-se à conclusão de que se o juiz já havia assinado a sentença e, se esta já havia transitado em julgado, não haveria necessidade da expedição do aludido alvará, documento de numeração controlada e de difícil manuseio na impressora, ou de qualquer outro documento assinado pelo juiz, bastando constar a chancela do diretor de secretaria.

Nesse primeiro momento, sai de cena o alvará de levantamento e surge o ofício-alvará. Essa simples mudança no procedimento diminuiu em muito o tempo para a satisfação da obrigação de pagar imposta no julgado.

Numa outra reunião, a parceria evoluiu para a desnecessidade do ofício-alvará, bastando, tão somente, a confecção — autorizada por portaria do juiz da vara — de um ato ordinatório, o qual poderia ser

feito e assinado por qualquer servidor que estivesse no atendimento e/ou balcão e entregue ao autor ou ao seu advogado devidamente identificado e qualificado nos autos, desde que acompanhado da cópia da sentença e guia de depósito já ofertada pela Caixa.

Na esteira desse raciocínio, e diante de tantas ideias inovadoras com as quais estavam sendo obtidos excelentes resultados, o procedimento evoluiu quando o juiz substituto da vara resolveu de uma vez por todas o problema, simplesmente determinando no próprio corpo da sentença que, após o trânsito em julgado do decisório, o valor da indenização fosse depositado de forma desbloqueada na conta da parte vencedora, ficando desde aquele momento à disposição da aludida parte.

Com isso foram abolidos os alvarás de levantamento, os ofícios-alvarás e os atos ordinatórios e todos os procedimentos a eles inerentes, graças a uma ideia surgida no dia a dia laboral, em ambiente de descentralização do processo decisório.

Embora de maneira ainda tímida em relação a outros réus, a atual aproximação com a Caixa e, principalmente, com o INSS certamente só traz benefícios à prestação jurisdicional desenvolvida nos juizados.

Ora, se por um lado exemplos como o descrito acima apontam mudanças consideráveis nas questões inerentes à decisão; por outro, também revelam a consecução de resultados positivos por conta da possibilidade de maior interação com os demandados.

No caso do INSS, há um posto de serviços denominado *Posto Prisma* instalado no mesmo prédio em que funcionam os Juizados Especiais, cujo objetivo é atender, com exclusividade, aos comandos judiciais de revisão e/ou implantação de benefícios previdenciários. Confira-se o depoimento de um servidor:

*De uma forma ou de outra, o resultado do cumprimento dos acordos, decisões e sentenças é diretamente proporcional*

*à interação mantida com o Posto Prisma do INSS instalado na Seção ou Subseção Judiciária, devendo ser mantida a política da “boa vizinhança” até o momento estabelecida. (Entrevista 1)*

Na verdade, a vantagem da existência de uma célula executória do INSS perto dos juizados pode ser vista até na questão tempo. Dependendo da situação, dúvidas, valores bloqueados, transferências de benefícios ou mesmo as concessões e/ou revisões podem, a depender da estrutura do posto, ser resolvidas no mesmo dia.

Finalizando essa primeira parte da verificação dos resultados obtidos, passa-se, agora, à análise dos principais problemas enfrentados no cumprimento de acordos e sentenças nos Juizados Especiais Federais, oportunidade em que chegamos a 16 (dezesseis) conclusões, a saber:

- a) Escassez de servidores.
- b) Demora no cumprimento de acordos e sentenças, com a necessidade de cominação de multa, inclusive a de cunho pessoal.
- c) Falta de estrutura do INSS.
- d) Aumento constante das demandas.
- e) Demora na prolação das decisões.
- f) Não há grandes problemas no cumprimento das decisões.
- g) Sistema Creta (juizados) não disponível ao INSS.
- h) Descontinuidade administrativa.
- i) Sentença ilíquida.
- j) Problemas na expedição/pagamento de RPs.
- k) Falta de setor para resolução dos problemas das perícias.
- l) Incompatibilidade dos sistemas Posto Prisma/Creta.
- m) Não instalação de Posto Prisma na subseção.
- n) Utilização desnecessária de papel nas audiências.

- o) Deficiência da Defensoria Pública da União.
- p) Retirada do Posto Prisma da sede.

De início, embora se tenha comentado acerca do perfil dos servidores e magistrados que fossem exercer as suas funções nos Juizados Especiais, os maiores focos de escassez de servidores foram observados na contadoria judicial e no Posto Prisma do INSS.

A contadoria dos juizados tem sede na capital, com excelente estrutura física e material, e dispõe de programas atualizados para a confecção dos necessários cálculos dos julgados. Entretanto, seu ponto fraco é exatamente a estrutura de pessoal, contando hoje com apenas 7 (sete) servidores, para atender aos processos da capital e da vara do interior, à exceção de Petrolina. Segundo o depoimento de um servidor:

*Para se atingir a excelência dos trabalhos contábeis, seria necessário dotar o setor com 2 (dois) contadores para cada juizado da capital, 1 (um) para cada vara do interior e 1 (um) estagiário por vara (capital/interior), esclarecendo que todo treinamento para a confecção dos cálculos poderia ser dado no próprio setor de trabalho. (Entrevista 38)*

A situação da contadoria judicial ficou tão insustentável que o diretor do foro da Seção Judiciária de Pernambuco expediu a Portaria nº 150/2008-DF, de 24 de março de 2008, publicada em 28 de março de 2008, no *Diário Oficial* do Estado, suspendendo, pelo prazo de 120 dias, a contar da publicação do referido expediente, o atendimento às partes e aos seus procuradores na seção de contadoria.

Quanto ao Posto Prisma do INSS instalado no prédio dos Juizados Especiais, também foi detectado que o número de servidores vem se reduzindo ao tempo em que o volume de processos continua aumentando, acarretando atrasos no cumprimento das ordens judiciais.

Com a incidência da demora no cumprimento dos acordos e das sentenças, muitas vezes houve a necessidade da cominação de multa, inclusive a de cunho pessoal. Vários casos de fixação da multa diária pelo não cumprimento da obrigação de fazer no prazo assinado resultaram em valores muito altos, em algumas situações, superiores ao próprio *quantum* da obrigação de pagar.

Entretantes, tal cominação, ao tempo em que serve para coibir a recalcitrância no cumprimento dos comandos judiciais, mostra a completa falta de estrutura do INSS para o satisfatório cumprimento do seu mister, principalmente em algumas cidades do interior, conforme o relato de dois servidores, a seguir:

*A facilidade de acesso às demandas judiciais, bem como a rapidez de tramitação dos feitos, faz com que, em determinados casos, um elevado volume de ações se firme em desfavor de um número pequeno de réus (como é o caso da Caixa e do INSS). Tais concentrações de processos, em curto espaço de tempo, não raras vezes, comprometem a capacidade de cumprimento da obrigação pelos demandados, cujas estruturas têm que se adequar [...] à nova realidade de demandas do Poder Judiciário. (Questionário 19)*

A agência local do INSS é dotada de pouquíssimos procuradores. (Entrevista 28)

Dois respondentes de varas do interior comentaram que muitas vezes há demora na prolação das decisões por conta de atuação dos próprios magistrados, alguns deles exigindo que os advogados tragam impressos para as audiências os documentos instrutórios do processo ajuizado pela via virtual, o mesmo sendo exigido aos procuradores do INSS, havendo, por conta disso, utilização desnecessária de papel nos mencionados atos.

Numa vara interiorana, surgiu comentário acerca da necessidade de criação de um subsetor para fazer face às perícias médicas, ou seja,

marcar os exames técnicos, recepcionar os laudos periciais, contactar os médicos peritos e confeccionar os procedimentos administrativos para o pagamento dos honorários periciais.

A surpresa foi para os respondentes que declararam não haver problemas no cumprimento das decisões, mas, analisando-se com maior profundidade a situação, constata-se que um dos casos era de uma vara interiorana instalada há pouco tempo, cujos processos não haviam chegado ainda à fase da execução-problema.

O outro caso foi comentado por uma magistrada, cujo depoimento se ateve tão somente à obrigação de pagar. Confira-se:

*Na Justiça Federal, não há problemas no cumprimento, porque o réu, na maioria dos casos, é pessoa jurídica de direito público, de modo que a obrigação de dar é requisitada pelo juiz, inclusive a multa processual. (Entrevista 34)*

Nesse contexto, observa-se que o sistema dos juizados (Creta), não obstante esteja disponibilizado para o Posto Prisma da sede, eliminando por completo o uso do papel, ainda pende de conexão em algumas varas do interior, principalmente nas unidades jurisdicionais que não tem instalado, em sua subseção, o aludido posto. Como resultado desse processo, surgem as demoras, as reclamações, as cobranças e, por óbvio, as cominações de multa.

Reclamos há acerca da prolação de sentenças ilíquidas, o que afronta o espírito da lei dos juizados. Com isso, o encaminhamento dos autos à contadoria após a prolação da sentença dá margens a várias e várias impugnações, contribuindo para maior demora no deslinde da questão.

Constatou-se também certa ansiedade por parte dos integrantes do Posto Prisma diante da notícia de que a mencionada célula poderia sair de sua localização atual para ser instalada em prédio do próprio INSS, mas

em local distante dos juizados, independentemente do aumento constante da demanda processual, aspecto muito comentado nas entrevistas, o que poderia acarretar mais atrasos no cumprimento das obrigações de fazer.

Algo percebido no Posto Prisma da sede e que deve ser levado na devida conta é o caso da incompatibilidade dos sistemas do supracitado posto com o sistema Creta, problema que acarreta travamentos constantes, contribuindo, sobremaneira, para os aludidos atrasos no cumprimento dos julgados.

Foi vista, na sequência, a questão da descontinuidade administrativa, com as mudanças de chefia do Posto Prisma instalado na sede, bem como em relação aos magistrados recentemente removidos de varas do interior.

Assim, ora por conta de juízes substitutos que acorrem para suprir o juízo, e não implementam a sistemática anterior, ora por conta dos magistrados que chegam e não dão a devida atenção aos procedimentos dos juizados, alfim quem perde é a prestação jurisdicional.

Problemas também foram comentados acerca da expedição e do pagamento de Requisições de Pequeno Valor (RPVs). Ora, é assente que RPV relaciona-se com crédito cujo valor atualizado não seja superior aos limites previstos no art. 2º da Resolução nº 559, de 26 de junho de 2007, do Conselho de Justiça Federal, respeitando-se o disposto no art. 87 do ADCT, com redação dada pela EC nº 37.

Todavia, várias RPs são devolvidas pelo Tribunal Regional da 5ª Região por questões insignificantes, tais como inversão de letra ou omissão de preposições, a despeito de as outras informações principais acerca da qualificação do beneficiário estarem corretas, questões essas que, além de ser devidamente certificadas, só podem ser solucionadas com despacho do magistrado. A burocracia criada em nome de uma suposta segurança acarreta demora desnecessária no resultado final.

Por outra banda, o art. 134 da Constituição Federal estabelece

que incumbe à Defensoria Pública a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

Entretanto, não é admissível a deficiência da Defensoria Pública da União em prejuízo dos jurisdicionados necessitados, notadamente nas varas do interior, razão pela qual o Poder Judiciário credencia profissionais para atuar como advogados dativos, nos moldes da Resolução nº 558, de 22 de maio de 2007, do Conselho de Justiça Federal, devendo o Poder Executivo ser instado a criar e prover os cargos necessários de defensores para o atendimento à população necessitada de assistência judiciária.

Por fim, na busca das soluções pensadas no ambiente dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco, chega-se também a 16 (dezesseis) itens:

- a) Dotar o Posto Prisma com mais recursos.
- b) Obrigação de fazer imediata, inclusive expedindo-se RPV.
- c) Aplicação de multas, inclusive a de cunho pessoal.
- d) Maior descentralização do processo decisório.
- e) Instalação do Posto Prisma em todas as subseções.
- f) Disponibilizar mais o sistema Creta ao INSS.
- g) Acesso aos sistemas internos dos outros órgãos (consulta).
- h) Desenvolvimento da interação com o Posto Prisma.
- i) Virtualização de todos os procedimentos dos juizados.
- j) Adoção de procedimentos uniformes nos juizados.
- k) Criação de um subsetor de perícias nos juizados adjuntos.
- l) Eliminação do alvará, bastando o crédito em conta do autor.
- m) Maior utilização do sistema do INSS pelos juizados.
- n) Manutenção da sistemática atual.
- o) Preenchimento do cargo de juiz substituto em cada vara.
- p) Utilização da carta precatória virtual.

O Posto Prisma do INSS tem demonstrado que é peça fundamental para o efetivo cumprimento das ordens judiciais quanto às concessões e/ou revisões de benefícios previdenciários. Daí a necessidade de ele ser estruturado de forma adequada, com mais recursos (material e pessoal) para fazer face às demandas e cumprir devidamente a sua missão.

Ademais, uma interação maior com o INSS, mantendo-se, como já foi dito, a política da “boa vizinhança”, pode trazer vantagens como a desnecessidade da imposição de medidas drásticas, como a cominação de multa, inclusive a de cunho pessoal, ou outras medidas coercitivas, pois, embora albergadas pela lei, ninguém trabalha bem com coação.

Por outro lado, os magistrados que atuam nos juizados podem fazer bem o seu papel institucional, procurando resolver os problemas processuais na própria audiência, determinando-se, quando do acordo, a imediata concessão e/ou revisão do benefício requestado, fazendo a parte autora sair da audiência, se for o caso, até com a cópia da Requisição de Pequeno Valor (RPV) na mão.

Notadamente, mais audiências serão realizadas, mais acordos serão feitos e mais sentenças serão proferidas se a vara estiver dotada de juiz substituto, até para não sofrer solução de continuidade.

No que concerne à maior descentralização do processo decisório, podemos citar o caso observado nos juizados da capital em que é utilizado o ato ordinatório em quase todas as fases do processo. Desse modo, o feito é impulsionado pela secretaria e só vai para o juiz quando da realização da audiência ou prolação de sentença.

Por seu turno e de forma semelhante à capital, as varas localizadas no interior começaram a perceber as vantagens de se ter instalada na subseção uma unidade do Posto Prisma, chegando a ser o objetivo dessas unidades jurisdicionais, embora não tenha dado certo na subseção de Petrolina, onde havia um posto instalado que foi desativado, por razões de estrutura de pessoal.

Na esteira da instalação de um Posto Prisma em cada subseção também está a possibilidade de se disponibilizar mais o sistema Creta ao INSS, para que haja maior rapidez por parte dessa autarquia, no cumprimento dos julgados.

Por outro lado, seria salutar que todos os juizados pudessem ter maior acesso ao sistema do INSS, o que tem se mostrado muito útil no dia a dia. Entretanto, observa-se que não só os sistemas do INSS deveriam ser disponibilizados, impõe-se também que se tenha acesso, obviamente para consulta, aos sistemas internos dos outros órgãos.

Muitas vezes a contadoria necessita de documentos, tais como fichas financeiras de um autor, e, para tanto, tem que intimar a União ou o órgão demandado para obter tal documento.

Se o cerne dos juizados é o processo digital, não se concebe nada que contrarie a virtualização de todos os seus procedimentos.

Uma vara interiorana adota o seguinte procedimento, segundo o relato de uma servidora:

*Antes de qualquer audiência do juizado, os assistentes têm que preencher uma ficha na qual consta o nº do processo, data da audiência, nome das partes, resumo do pedido, data da entrada do requerimento (DER), data do nascimento, ano em que completou 55 ou 60 anos (dependendo se for homem ou mulher), relação dos documentos trazidos na petição inicial, motivo do indeferimento na via administrativa, síntese da contestação com as preliminares e o mérito. (Entrevista 36)*

Entende-se que a adoção de procedimentos uniformes nos juizados inibiria atitudes tais como a descrita acima, que aponta, certamente, para o lado contrário aos objetivos dos princípios norteadores contidos na Lei nº 10.259/2001.

A parte de perícias também foi lembrada, sendo sugerida a criação de um subsetor de perícias nos juizados adjuntos, para cuidar da marcação

dos exames técnicos, recepção dos laudos periciais, contato geral com os médicos peritos e confecção dos procedimentos administrativos para o pagamento dos honorários periciais.

Foi verificado também que a eliminação do alvará de levantamento começou na capital, mas o procedimento já se estende pela varas do interior, as quais passaram a adotar, embora de forma tímida, o crédito em conta da parte vencedora, principalmente nos casos de indenização de dano moral contra a Caixa.

Observe-se que, a despeito de todo o processo inovador trazido pela Lei nº 10.259/2001 à seara processual, houve um respondente que não via nenhum problema a ser enfrentado e, muito menos, teria alguma sugestão a dar, podendo todo o sistema manter-se como estava.

Por fim, com o advento do processo virtual, muitas outras aplicações podem surgir, a exemplo da carta precatória virtual para oitiva de testemunhas, após o que o respectivo depoimento também poderá ser enviado por *e-mail*.

## CONCLUSÃO

Após extensiva análise dos dados levantados no presente estudo, chega-se a muitas conclusões. Para a grande maioria dos operadores do Direito que lidam no dia a dia dos juizados, a Lei nº 10.259/2001 atende à sua finalidade, por proporcionar alternativas de se chegar à efetiva prestação jurisdicional.

Tanto assim é que boa parte dos respondentes demonstrou grata satisfação em ver essa efetividade na prática. Por outro lado, o referido texto legal dá margem a uma maior descentralização do processo decisório, por possibilitar a interação com os demandados.

Quanto aos problemas levantados, a escassez de servidores tomou

o seu lugar como vilã, notadamente na contadoria do juízo, em algumas poucas varas do interior e no Posto Prisma, este a denotar a tão famosa falta de estrutura do INSS.

Com o natural aumento da demanda, um tanto reprimida, uma vez que o INSS tende a indeferir de plano os requerimentos administrativos de benefícios previdenciários, também é natural que esse grande volume de ações acarrete atrasos no cumprimento das ordens judiciais.

Entretanto, se há alguma demora na prolação de decisões e sentenças — que se deve ao agir individual de cada magistrado —, respondentes outros de algumas varas do interior declararam não haver problemas no cumprimento das referidas obrigações, mostrando-se necessária a apreciação pontual de cada caso.

No que pertine às questões da descontinuidade administrativa, é fato situacional e próprio do serviço público, principalmente nas mudanças de chefia do Poder Judiciário, sendo muito difícil manter-se um trabalho anteriormente iniciado, embora de boa qualidade.

Observa-se que os outros problemas detectados não são de grande monta, bastando haver intercâmbio entre os juizados, para que sejam minimizados ou até eliminados. Na verdade, as sugestões feitas pelos três níveis de atuação dos juizados — por magistrados, por diretores ou substitutos e por servidores que realmente atuam na execução dos julgados — constituem o ponto alto da pesquisa.

Interessante notar que o maior número de sugestões foi no sentido de que o Posto Prisma do INSS fosse estruturado com mais recursos (material/pessoal). Mas destaca-se também o desejo de que a revisão e/ou concessão do benefício previdenciário seja implantado de imediato, no momento da audiência, com a expedição da requisição de pequeno valor (RPV), também naquele momento.

Crê-se que, chegando a essa situação, estando os Juizados

Especiais Federais não só de Pernambuco, mas de qualquer lugar do Brasil, nessa condição, pode-se dizer, sim, que estarão cumprindo a sua missão institucional, levando à sociedade o poder-dever do Estado-Juiz na solução rápida e efetiva das contendas, buscando a paz social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maria Margarida de. *Como Preparar Trabalhos para Cursos de Pós-graduação: Noções Práticas*. 5. ed. São Paulo: Atlas 2002.

ASSIS, Araken. *Garantia de Acesso à Justiça: Benefício da Gratuidade*. In: *Garantias Constitucionais do Processo Civil*. Coordenador Lauria Cruz e Tucci. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BAUREN, Ilse Maria. *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade*. 3. ed. São Paulo: Atlas 2006.

BORGES, Tarcísio Barros. *Juizados Especiais Federais Cíveis: Reexame das Inovações da Lei nº 10.259/2001, Após Cinco Anos de sua Vigência*. *Revista Dialética de Direito Processual* - n. 56 nov. 2007. São Paulo: Oliveira Rocha Com. Livros, 2007.

BRASIL: Constituição (1988). *Constituição do Brasil Interpretada*. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2006.

BRASIL: *Código de Processo Civil Comentado*. 9. ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL: Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 22. *Constituição do Brasil Interpretada*. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2006.

BRASIL: LEI Nº 9.099, DE 26 DE SETEMBRO DE 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. DOU de 27/9/1995.

BRASIL: LEI Nº 10.259, DE 12 DE JULHO DE 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. DOU de 13/7/2001.

BRASIL: LEI Nº 10.772, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2003. Dispõe sobre a criação de 183 (cento e oitenta e três) Varas Federais destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais no País e dá outras providências. DOU de 24/11/2003.

BRASIL: LEI Nº 11.419, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. DOU de 20/12/2006.

BREVE HISTÓRICO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Conselho de Justiça Federal*. Disponível em <<http://www.cjf.gov.br/atlas/hist.htm>> Acesso em 17/3/2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 11-13.

CONGRESSO NACIONAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS, 2003, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, em Brasília-DF. Experiências vivenciadas nos Juizados Especiais Federais. Disponível em: <[http://daleth.cjf.gov.br/revista/outras\\_publicacoes/congresso\\_juizados\\_especiais/folha\\_de\\_abertura.pdf](http://daleth.cjf.gov.br/revista/outras_publicacoes/congresso_juizados_especiais/folha_de_abertura.pdf)>. Acesso em: 16/3/2008.

FREITAS FILHO, Roberto. *Carência de Defensores Públicos é um Grande Entrave no Acesso à Justiça*. Disponível em: <[http://www.direito2.com.br/stj/2003/abr/10/carencia\\_de\\_defensores\\_publicos\\_e\\_um\\_grande\\_entrave\\_no\\_acesso](http://www.direito2.com.br/stj/2003/abr/10/carencia_de_defensores_publicos_e_um_grande_entrave_no_acesso)>. Acesso em: 13/3/2008.

MACEDO DA COSTA, Cléia Margarete. *As Contradições da Cidadania na Sociedade Brasileira*. 1997. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Pensamento Político Brasileiro - Departamento de Sociologia e Política da Universidade Federal de Santa Maria RS. Disponível em: <http://www.geocities.com/Athens/Sparta/4021/cidadania.html>. Acesso em: 30/4/2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnica de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NOTÍCIAS DO TRF 5ª Região. *Pagamento de RPVs em 2007 Injeta mais de R\$ 523 Milhões na Região*. Disponível em: [http://www.trf5.gov.br/noticias/1072/pagamento\\_de\\_rpv\\_em\\_2007\\_injeta\\_mais\\_de\\_r\\_523\\_milhoes\\_na\\_regiao.html](http://www.trf5.gov.br/noticias/1072/pagamento_de_rpv_em_2007_injeta_mais_de_r_523_milhoes_na_regiao.html). Acesso em: 20/3/2008.

PRIMEIRO FÓRUM NACIONAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS, 2004, na cidade de Brasília-DF. Juizados Especiais Federais e Acesso à Justiça. Disponível em: <http://www.jf.gov.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.estilo=3&tmp.area=83&tmp.texto=2245>. Acesso em: 15/3/2008.

SOUSA, Álvaro Couri Antunes. *Juizados Especiais Federais Cíveis: Aspectos Relevantes e o Sistema Recursal da Lei nº 10.259/01*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Do Poder Judiciário: Organização e Competência*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 200, p. 1-19, abr./jun. 1995.

Sítios consultados: [www.jfpe.gov.br](http://www.jfpe.gov.br), [www.trf5.gov.br](http://www.trf5.gov.br), [www.jf.gov.br](http://www.jf.gov.br) e [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

## NOTAS

<sup>1</sup> Técnico Judiciário da Seção Judiciária de Pernambuco e mestrando em Gestão Pública, pela UFPE.

<sup>2</sup> Conforme estatísticas da Corregedoria do Tribunal Regional da 5ª Região – [www.trf5.gov.br](http://www.trf5.gov.br).

<sup>3</sup> Notícias do TRF 5ª Região de 28/1/2008. Disponível em: [www.trf5.gov.br](http://www.trf5.gov.br). Acesso em: 25/3/2008.

<sup>4</sup> Prisma – Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas.

<sup>5</sup> A denominação “Questionário” será utilizada sempre que as citações se referirem a observações escritas nos questionários de pesquisa. Quando as citações se referirem a entrevistas, será utilizada a expressão “Entrevista”. Nos dois casos, o nome do órgão, quando surgir, será substituído por vara ou juizado, para preservar a sua identidade.

